Hariadi Kartodihardjo

EKONOMI DAN INSTITUSI PENGELOLAAN HUTAN



Telaah Lanjut Analisis
Kebijakan Usaha Kehutanan

USAHA KEHUTANAN, khususnya pemanfaatan hutan alam, telah berjalan intensif sejak awal tahun 70an. Kini usaha kehutanan telah mengalami kemunduran. Buku ini diawali dengan telaah usaha kehutanan selama periode 90an. Dari telaah ini ditunjukkan bahwa landasan kebijakan ekonomi maupun institusi memang begitu rapuh. Akibatnya hutan alam ditebang dua kali lebih luas daripada yang seharusnya.

Setelah terdapat Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, kondisi belum berubah. Evaluasi kebijakan periode tahun 2000 – 2004 dan implementasinya ditelaah untuk menunjukkan kondisi tersebut. Realitas tersebut menunjukkan bahwa baik secara ekonomi maupun institusi, usaha kehutanan sebenarnya telah collapse.

Pendekatan ekonomi dan institusi ditawarkan sebagai cara pandang untuk mencermati fakta yang sebenarnya terjadi, menetapkan masalah yang benar untuk menghindari problem unsolving – yaitu kegagalan kebijakan akibat keliru menetapkan masalah, serta menguraikan aspek-aspek kritis dalam pembuatan kebijakan usaha kehutanan.

Mahasiswa dan para peneliti yang menekuni studi ekonomi, institusi dan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam, para penentu kebijakan, maupun masyarakat umum peminat pengelolaan sumberdaya alam dapat menggunakan buku ini sebagai rujukan untuk menelaah dan menyusun rekomendasi kebijakan.



Hariadi Kartodihardjo. Saat ini sebagai staf pengajar Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI. Kini sedang menekuni studi kebijakan kehutanan dan pengelolaan sumberdaya alam, dengan spesialisasi pada bidang ekonomi insitusi. Sebagai pendiri Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) dan kini sebagai Ketua Majelis Perwalian Anggota LEI, juga sebagai Ketua Pengurus Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (KEHATI). Ia pernah sebagai peneliti di CIFOR, WRI, OED – World Bank (1997-1999) dan pernah sebagai Deputi Pengendalian Kerusakan Lingkungan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan di Jakarta (1999-2001). Saat ini juga sebagai Staf Ahli Komisi VII DPR-RI dan Ketua Presidium Dewan Kehutanan Nasional. Untuk memperoleh pengetahuan lapangan dan menerapkan pengetahuannya, ia mempunyai jaringan luas dengan berbagai organisasi non pemerintah. Buku yang pernah ditulis antara lain "Belenggu IMF dan World Bank: Hambatan Struktural Pembaruan Kebijakan Pembangunan Kehutanan di Indonesia (1999)", "The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform (2000), "Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia (2006)", "Refleksi Kerangka Pikir Rimbawan: Menguak Masalah Institusi dan Politik Pengelolaan Sumberdaya Hutan (2006)".

Dengan tanpa disertai perbaikan terhadap masalah-masalah fundamental pengusahaan hutan – akibat kerangka pemikiran yang belum berubah, sisi lemah perkembangan kebijakan kehutanan kontemporer seperti penetapan jatah produksi nasional juga ditelaah dalam buku ini. Untuk melengkapi analisisnya, diungkap pula bagaimana perkembangan kebijakan kehutanan di negara lain – dalam hal ini Malaysia dan Finlandia – sebagai cermin dan barometer arah transformasi kebijakan usaha kehutanan ke depan.

Dengan lensa ekonomi dan institusi, pada akhirnya juga tidak dapat terhindar dari soal-soal proses pembuatan kebijakan yang sedang berjalan. Bagaimana fakta dilihat, pengetahuan siapa yang digunakan, siapa yang mungkin dapat membelokkan arah kebijakan yang sudah ditentukan sebelumnya, menjadi terlihat dengan menggunakan lensa tersebut. Mengetengahkan aspek ekonomi dan institusi usaha kehutanan, pada akhirnya, ditujukan untuk mencari jalan keluar dari persoalan yang ada.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Prof Dr Sadan Widarmana (alm), Prof Dr Rudy C Tarumingkeng, Prof Dr Rahardjo S Suparto (alm), Dr Boen Purnama dan Dr Agus Pakpahan, sebagai Bapak dan sahabat saat penulis menempuh studi di Program Pascasarjana IPB, yang telah memberi kesempatan, ruang dan bimbingan bagi penulis untuk mengenal ekonomi institusi sebagai lensa untuk menelaah masalah-masalah pembangunan pada umumnya.

Penulis sangat menghargai apabila pembaca dapat memberi masukan terhadap substansi yang telah diuraikan dalam buku ini. ◆

Bogor, Nopember 2006
Penulis

Pengantar
Prof. Dr. Rudy C. Tarumengkeng

Trees are poems that earth writes upon the sky. We fell them down and turn them into paper. That we may record our emptiness. - Kahlil Gibran

Jika seorang pemilik *asset* melakukan transaksi dengan pihak kedua di mana pihak pertama menyerahkan *asset* itu kepada pihak kedua untuk diusahakan dengan imbalan sewa atau sejenisnya, maka si pengusaha akan mengusahakan dan memelihara *asset* tersebut sebaik-baiknya. Dalam transaksi yang wajar, si pengusaha mendapatkan *asset* dengan nilai yang pasti dan diperoleh melalui mekanisme pasar yang *fair*. Inilah garis besar prosedur yang hendaknya dilalui jika si pemilik menginginkan jaminan *asset* itu lestari.

Metafora ini menggambarkan pengusahaan hutan produksi Indonesia yang telah berlangsung sejak awal dasawarsa 1970-an. Pengusaha hutan tidak melakukan "kewajiban"nya karena ia tidak mendapat kejelasan status *asset* yang dikelolanya, tidak memberi nilai asset yang diusahakannya, bahkan seringkali batas-batas dan luasan areal hutan yang diusahakannya hanya diperkirakan di atas peta saja. Maka tidak mengherankan jika selama ini kita melihat kinerja pengusahaan hutan yang buruk yang diindikasikan oleh cepatnya pengurangan hutan alam pada areal hutan produksi serta sangat rendahnya investasi bagi pemeliharaan hutan. Masalah ketidakpastian mengenai status hutan ini menyangkut skala yang lebih luas lagi, melibatkan *stakeholder* utama yaitu masyarakat luas.

Kongres Kehutanan Dunia VIII di Jakarta tahun 1978 yang bertema "Hutan Untuk Rakyat" (*Forest for People*) menandai diangkatnya peran masyarakat luas sebagai obyek pembangunan kehutanan. Tema ini dicantumkan pada uang logam 100 rupiah yang terbit tahun 1978. Sejak itu, dari tahun ke tahun arti "rakyat" yang ditemakan pada Kongres itu semakin dipertanyakan

BAGIAN III
Mengungkap Fakta, Stagnasi Pembaruan Kebijakan 133

1. Pendahuluan 135
2. Kebijakan Pengendalian Produksi 139
3. Hutan Tanaman 151
4. Ekonomi Institusi Lelang Kayu Temuan 159
5. Lembaga Pengelolaan Sumberdaya Hutan 179
6. Pengelolaan Hutan Finlandia 189
7. Telaah Delapan Bidang Peraturan 195
8. Beberapa Catatan 207

BAGIAN IV
Telaah Lanjut Kebijakan Usaha Kehutanan 211

1. Aspek-aspek Kritis 213
2. Fakta Dalam Pandangan Ekonomi dan Institusi 223

Pustaka 228
Lampiran 235

Daftar Tabel

Tabel 1.1.	Pandangan Konvensional dan Saat ini terhadap Sumberdaya Alam	11
Tabel 1.2.	Jenis Barang dan Jasa dari SDA berdasarkan Tujuan dan Tingkat Aktivitas Manusia untuk Mengadakan atau Melindungi Fungsi SDA	12
Tabel 1.3.	Tipologi Barang dan Jasa	14
Tabel 2.1.	Hak-hak yang Terikat Berdasarkan Posisi Kelompok Masyarakat	49
Tabel 2.2.	Jumlah dan Distribusi HPH Contoh	55
Tabel 2.3.	Perkembangan Kinerja HPH Tahun 1989/1990 - 1993/1994	60
Tabel 2.4.	Peringatan terhadap HPH yang Dilaksanakan Oleh Departemen Kehutanan Tahun 1989/1990 - 1993/1994	61
Tabel 2.5.	Prestasi Kerja 60 unit Hak Pengusahaan Hutan di Indonesia pada tahun 1995	62
Tabel 2.6.	Peraturan Pengusahaan Hutan Alam Produksi	64
Tabel 2.7.	Investasi HPH yang Disetujui Pemerintah, September 1969	67
Tabel 2.8.	Konglomerasi HPH di Indonesia, Tahun 1988	68
Tabel 2.9.	Konglomerasi HPH di Indonesia, Tahun 1994	69
Tabel 2.10.	Pengaruh Institusi terhadap Perilaku dan Kinerja Hak Pengusahaan Hutan Alam Produksi	82
Tabel 2.11.	Perbandingan Institusi dan Organisasi Pengusahaan Hutan Alam Produksi dan Hutan Tanaman di P. Jawa (Perum Perhutani)	87
Tabel 2.12.	Korelasi antara Peubah dengan Kerusakan Hutan Primer dan Manajemen Perusahaan	92
Tabel 3.1.	Prosentase Kayu Bulat dari Sumber-sumber Ijin Bupati dan Lelang yang dikonsumsi Industri Perkayuan	142
Tabel 3.2.	Biaya Produksi dan Transaksi Pengusahaan Hutan Alam, 2003	143
Tabel 3.3.	Kelembagaan dan Kinerja Pemegang Ijin Pemanfaatan Hutan Alam	147
Tabel 3.4.	Kelembagaan dan Kinerja Pembangunan Hutan Tanaman	154
Tabel 3.5.	Keterlibatan dan Peran Lembaga	161
Tabel 3.6.	Rata-rata Harga Lelang	162
Tabel 3.7.	Makro Ekonomi Finlandia	191
Tabel 3.8.	Perbandingan Dua Negara	192
Tabel 3.9.	Ringkasan Telaah Kebijakan Pengelolaan dan Usaha Kehutanan	203

BAGIAN I

Mengungkap Makna, Memperbaiki Kerangka Pemikiran

bijakan yang didasarkan pada insentif maupun disinsentif jarang atau bahkan tidak pernah dibicarakan.

Sebagian dari pelaku kehutanan bahkan menganggap bahwa munculnya kata-kata di atas sebagai bentuk umum dan makro yang kecil hubungannya dengan kehutanan. Tetapi bagi sebagian yang lain mengatakan sebaliknya, bahwa dalam upaya pemecahkan masalah-masalah pembangunan kehutanan perlu memasukkan unsur-unsur ekonomi, institusi, pemerintahan, kepemimpinan, dan bahkan peluang terjadinya korupsi.

Apabila pembahasan kehutanan dititik-beratkan pada kawasan hutan negara, maka perwujudan penguasaan negara atas kawasan hutan telah ditetapkan dalam bentuk kewenangan-kewenangan pemerintah (Pasal 4, UU No 41/1999, tentang Kehutanan). Oleh karena itu, pembahasan mengenai ekonomi, istitusi dan pemerintahan, maupun soal-soal terjadinya peluang korupsi dalam pengelolaan hutan adalah konsekuensi yang tidak perlu dihindari. Lebih jauh yang perlu dieksplorasi adalah apakah hutan mempunyai karakteristik tertentu dibandingkan misalnya dengan pertanian, sehingga soal – soal pemerintahan kehutanan (*forestry governance*) menjadi khas. Benarkah akibat kegagalan memahami kekhasan kehutanan menjadi penyebab tidak efektifnya penyelenggaraan kehutanan sehingga menyebabkan hutan rusak?

Untuk mengungkap sudut pandang ekonomi dan institusi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam pembahasan kebijakan kehutanan, dalam buku ini diulas beberapa konsep ekonomi dan institusi dan implementasinya di lapangan, maupun temuan-temuan yang dianggap penting untuk dapat dijadikan landasan pembaruan kebijakan kehutan-

Gambar 1.1. Pendekatan untuk Menentukan Isi Buku



an ke depan. Kerangka pendekatan untuk menyusun buku ini dijabarkan seperti pada **Gambar 1.1.**

Bagian pertama buku ini mengulas pemahaman-pemahaman institusi secara umum, juga penekanan-penekanannya. Bagian ini pada dasarnya menjadi konsep atau kerangka pemikiran yang dijabarkan secara lebih mendalam dan operasional pada bagian-bagian berikutnya. Dengan demikian bagian pertama pada dasarnya tidak terpisahkan dengan bagian lainnya, hanya berbeda tingkat kedalaman pembahasannya.

Dalam bagian kedua pengertian institusi diuraikan secara lebih mendalam dan ditelaah fenomena pengusahaan hutan tahun 1989 – 1996. Pendekatan finansial, biaya transaksi, hak, dipergunakan untuk menilai dan menelaah kinerja pengusahaan hutan alam produksi. Telaah ekonomi dan institusi dan pembahasan dalam bagian kedua ini disarikan dari disertasi penulis yang diselesaikan pada tahun 1998.

Pada bagian ketiga diuraikan telaah implementasi kebijakan usaha kehutanan periode tahun 2000 – 2004. Kajian ini dilakukan terutama berkenaan dengan implementasi kebijakan pengendalian produksi (*soft landing policy)* yang menunjukkan bahwa ketika lemahnya pengelolaan hutan tidak ditangani, maka kebijakan seperti pengendalian produksi ini terbukti tidak berjalan untuk mencapai tujuannya. Dalam bagian tiga ini juga dibahas kinerja implementasi kebijakan pembangunan hutan tanaman, ekonomi dan institusi lelang kayu temuan, serta pengalaman implementasi kebijakan pengelolaan hutan di Finlandia dan Malaysia.

Pada bagian terakhir, diuraikan suatu sintesis – dengan memperhatikan konsep dan pengalaman-pengalaman yang telah diuraikan sebelumnya – yang kemudian dapat menjawab lingkup masalah usaha kehutanan dan bagaimana pembuat kebijakan memandang usaha kehutanan dengan sudut pandang ekonomi dan institusi, serta beberapa titik kritis yang dianggap penting sebagai landasan pembaruan kebijakan kehutanan di masa yang akan datang. ◆

CATATAN

[1] Dalam pembahasan di buku ini pengertian kelembagaan disamakan dengan institusi, dan untuk selanjutnya digunakan istilah institusi.

[2] Istilah non teknis sering digunakan dalam percakapan sehari-hari. Non

dian dapat dibagi-bagi luasnya dan dapat dialihkan hak pengusahaannya kepada pihak lain. Pihak yang menerima hak dapat memanfaatkan hutan seperti kayu, rotan, getah, dan lain lain. Sebaliknya, manfaat hutan tidak langsung seperti pengendali erosi, penjaga kesuburan tanah, penyerap karbon, dan lain lain akan terus berlangsung tanpa dapat dikendalikan oleh kebijakan pengelolaan hutan. Manfaat tidak langsung dari hutan tersebut senantiasa keluar dari batas-batas fisik hutan, dan manfaat inilah yang juga diinginkan keberlanjutannya oleh masyarakat luas, dalam hal ini yaitu pihak-pihak yang tidak mendapat hak pengelolaan ataupun ijin pemanfaatan hasil hutan.

Maka tidak keliru apabila ada yang mengatakan hutan adalah milik umum atau publik (*public property*). Tetapi perlu lebih spesifik, bahwa yang menjadi milik publik dari hutan adalah manfaat tidak langsung atau fungsi hutan tidak langsung, sedangkan manfaat langsungnya dapat dimiliki secara eksklusif oleh para pemegang hak atau ijin atau para pemilik hutan hak, pengelola hutan rakyat, atau pengelola hutan adat. Dalam konteks inilah, berdasarkan referensi ilmu institusi (Schmid, 1987) dikatakan bahwa terdapat suatu barang, dalam hal ini hutan, dapat membangkitkan interdependensi atau ketergantungan antar pihak. Karena keberadaan manfaat tidak langsung dari hutan tersebut, masyarakat luas mempunyai ketergantungan dengan para pemegang hak atau ijin pemanfaatan hasil hutan atau para pemilik hutan atas kegagalan atau keberhasilan pengelolaan hutan. Dalam konteks inilah, secara normatif muncul pemikiran mengenai sistem insentif. Misalnya, apabila hutan rakyat menghasilkan fungsi yang dapat dinikmati oleh masyakat luas, misalnya dapat mengendalikan terjadinya banjir, maka selayaknya pemerintah dan atau pemerintah daerah dapat memberi insentif bagi masyarakat yang menanam hutan. Demikian pula, jika para pemegang ijin pemanfaatan hasil hutan rusak hutannya, dan mengurangi atau menghilangkan manfaat tidak langsung dari hutan tersebut bagi masyarakat luas, maka sebagai konsekuensinya masyarakat luas berhak mendapat informasi dan penjelasan mengenai penetapan dan implementasi kebijakan yang dijalankan pemerintah dan atau pemerintah daerah atas hak dan ijin yang diberikan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditunjukkan bahwa insentif bagi pembangunan hutan dan keterbukaan kebijakan pemerintah bagi publik sudah semestinya diwujudkan bukan karena desakan ekonomi,

desakan masyarakat, atau *trend* dunia, melainkan dari penjabaran sifat hakiki sumberdaya hutan itu sendiri.

Kembali kepada pertanyaan di atas: "hutan negara hutan siapa; siapa bertanggungjawab?", menjadi suatu pertanyaan yang tidak sederhana untuk dijabarkan jawabannya. Jawaban pertanyaan tersebut berkaitan dengan wujud tata pemerintahan yang memungkinkan efektifnya sistem insentif dan tersebarnya informasi kebijakan pengelolaan hutan. Sistem insentif yang efektif akan mendorong pelestarian manfaat hutan oleh pihak-pihak tanpa harus senantiasa dipaksa dari luar, misalnya berupa peraturan, sedangkan informasi yang terbuka akan menjadi wujud kontrol masyarakat terhadap penyimpangan-penyimpangan kebijakan maupun pengelolaan hutan di lapangan yang senantiasa dapat terjadi.

Dalam kebijakan pengelolaan hutan saat ini, baik terhadap hutan negara, hutan adat maupun hutan rakyat, insentif yang efektif belum berjalan sebagaimana mestinya. Hambatan kebijakan dalam bentuk insentif dalam pengelolaan hutan negara, misalnya dalam pembangunan hutan tanaman, terbentur lemahnya syarat pemungkin dan akibat tersedianya pemanfaatan sumberdaya – dalam hal ini kayu hasil *land clearing* – sehingga memungkinkan pengusaha hutan tanaman dapat mengalihkan tujuan untuk mendapatkan untung; bukan dari tanaman hutannya tetapi dari hasil *land clearing*-nya. Penyimpangan tujuan tersebut akibat misalokasi kayu hasil *land clearing* yang semestinya tidak menambah pendapatan seiring luasnya membuka hutan alam (Kartodihardjo, 2003).

Dalam pengelolaan hutan alam, insentif, misalnya, diperoleh bagi pemegang ijin yang telah mendapat dan/atau sedang mengajukan sertifikasi pengelolaan hutan lestari, yang berupa pembebasan prosedur pengesahan Rencana Karya Tahunan. Tetapi dalam pelaksanaannya juga belum efektif karena lemahnya syarat pemungkin[1]. Hutan rakyat sampai saat ini belum pernah mendapat insentif, bahkan di beberapa kabupaten masih mendapat disinsentif karena kayu dari hutan rakyat dibebani retribusi oleh pemerintah daerah.

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa manfaat dan biaya atas keberadaan hutan belum terdistribusikan secara adil. Pertanyaan "hutan (hak) siapa" masih belum terjabarkan ke dalam kebijakan yang didasarkan pada hak-hak (*property regime*)[2] tertentu dari sumber-

Tabel 1.2. Jenis Barang dan Jasa dari SDA berdasarkan Tujuan dan Tingkat Aktivitas Manusia untuk Mengadakan atau Melindungi Fungsi SDA

	SDA memerlukan akitivitas manusia	SDA hampir tidak memerlukan aktivitas manusia
Produksi untuk diperdagangkan/ekspor [1)]	Pertanian, kehutanan, berbagai bentuk kegiatan ekstraktif	Kawasan dilindungi Tipe I: Jasa lingkungan
Produksi untuk dikonsumsi/ tdk dapat diekspor	Kawasan untuk rekreasi	Kawasan dilindungi Tipe II: Keanekaragaman hayati, pengetahuan, kekayaan budaya

Sumber: Berge, 2004

Keterangan:

[1)] Jenis barang dan jasa dapat diperdagangkan/diekspor karena sifatnya yang dapat disimpan dan dipindahkan. Sedangkan jenis barang dan jasa yang tidak dapat diperdagangkan/diekspor karena sifatnya hanya bisa dikonsumsi di tempat dimana barang dan jasa tersebut dihasilkan. Oleh karena itu pengertian diperdagangkan/diekspor tidak senantiasa mewujudkan kegiatan perdagangan dan ekspor, melainkan lebih mempunyai arti memindahkan tempat pemanfaatan barang dan jasa tersebut dari tempat produksinya.

1. Secara umum jenis sumberdaya alam ini diproduksi dari sumberdaya yang bersifat *subtractable*, yaitu apabila dimanfaatkan oleh pihak tertentu, pihak lain tidak memperolehnya (*private* atau *common pool goods*) – lebih jauh dijelaskan dalam bab berikutnya;
2. Dalam suatu lingkungan masyarakat tertentu, hak untuk memanfaatkan jenis-jenis sumberdaya dalam pengertian tradisional (ikan, kayu, bahan tambang, dll) bersifat independen satu dengan lainnya. Hal ini bukannya tidak memungkinkan kelompok secara keseluruhan menguasasi sumberdaya ini secara bersama-sama. Demikian pula, hak untuk memanfaatkan jasa ekosistem juga bersifat independen dari hak penguasaan oleh kelompok terhadap jasa ekosistem tersebut;
3. Secara umum jenis sumberdaya alam ini diproduksi dari sumberdaya yang bersifat *subtractable*, yaitu apabila dimanfaatkan oleh pihak tertentu, pihak lain tidak memperolehnya (*private* atau *common pool goods)* – lebih jauh dijelaskan dalam bab berikutnya; Dalam

suatu lingkungan masyarakat tertentu, hak untuk memanfaatkan jenis-jenis sumberdaya dalam pengertian tradisional (ikan, kayu, bahan tambang, dll) bersifat independen satu dengan lainnya. Hal ini bukannya tidak memungkinkan kelompok secara keseluruhan menguasasi sumberdaya ini secara bersama-sama. Demikian pula, hak untuk memanfaatkan jasa ekosistem juga bersifat independen dari hak penguasaan oleh kelompok terhadap jasa ekosistem tersebut;

4. Masalah keadilan pemanfaatan sumberdaya ini maupun masalah kelestarian fungsinya adalah masalah manajemen pengelolaan sumberdaya tersebut.

Karakteristik sumberdaya yang tidak dapat diperdagangkan/diekspor baik berupa jasa rekreasi serta jasa dari kawasan dilindungi Tipe II adalah sebagai berikut (Berge, 2004):

1. Secara umum jenis sumberdaya alam ini diproduksi dari sumberdaya yang bersifat *non-subtractable*, yaitu apabila dimanfaatkan oleh pihak tertentu, pihak lain tetap dapat memperolehnya (*public* atau *club goods)* – lebih jauh dijelaskan dalam bab berikutnya;
2. Hak untuk memanfaatkan jenis sumberdaya ini bersifat independen antara satu dengan lainnya. Namun, pemerintah dapat menguasai – dalam bentuk mengeluarkan kebijakan – pengelolaan sumberdaya tersebut. Apabila terdapat individu/private menguasai sumberdaya ini, kebijakan pengelolaan sumberdaya alam yang diterapkan kepadanya perlu memperhatikan kepentingan pihak lain;
3. Masalah manajemen pengelolaan sumberdaya ini adalah bagaimana dalam penguasaan individu atas sumberdaya alam juga dapat dijalankan kebijakan publik.

Berdasarkan karakteristik sumberdaya alam di atas, pembahasan berikut ini dibahas tipologi barang dan jasa yang dihasilkan dari pemanfaatan sumberdaya alam.

Nilai dan tujuan keberadaan sumberdaya alam dapat diinterpretasikan kembali berdasarkan tipologi barang dan jasa yang dapat dihasilkan, yaitu sebagai *private goods, club goods, common pool goods*, dan *public goods* (Ostrom, 1977 dalam Berge, 2004; Tabel 3) yang berguna

tidak akan efektif (Kartodihardjo, 1998).

Informasi berikutnya menyangkut pembagian fungsi hutan serta wilayah-wilayah yang mempengaruhi dan dipengaruhi keberadaan hutan. Dalam hal ini berbentuk keterikatan hutan dengan aspek-aspek sosial, budaya, maupun ekologi/ lingkungan, yaitu dari perwujudan manfaat tidak langsung dari hutan sebagaimana diuraikan di atas. Tanpa ada informasi yang terakhir ini maka manfaat tidak langsung dari hutan tidak dipertimbangkan dalam manajemen pengelolaan wilayah, sehingga kehutanan hanya akan terfokus secara sektoral di dalam kawasan hutan dan hanya memperhatikan manfaat langsung hasil hutan.

Tentu saja keberadaan informasi tidak dapat langsung memperbaiki penyelenggaraan kehutanan apabila informasi yang telah ada tidak digunakan dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks ini bahkan kata kuncinya bukanlah informasi, melainkan pengambilan keputusan. Manakala pengambilan keputusan tidak dilaksanakan secara obyektif – tidak pernah menjadi pembahasan publik yang dapat saling menguji fakta-fakta yang diungkapkan pihak lain – informasi menjadi tidak penting. Informasi tanpa kejelasan *demand* akan hilang atau sekedar ada meskipun tidak berkualitas. Pengadaan alat-alat mahal untuk mendapatkan informasi juga akan terbengkalai karenanya.

Keputusan yang dihasilkan tanpa menggunakan informasi secara akurat atau tidak lengkap, akan menjadi sekedar norma, yang kebenarannya hanya terkonstruksi di dalam pikiran. Kebijakan seperti ini baik, bahkan benar, tetapi tidak berjalan, karena tidak cukup, dan tidak sejalan dengan persoalan di lapangan. Informasi yang tidak akurat dan tidak cukup seringkali disebabkan oleh kekeliruan konsep yang digunakan dalam pemecahan masalah. Dalam perumusan kebijakan kehutanan selama ini, belum digunakan konsep ekonomi, institusi, sosial; melainkan digunakan cara konvensional yaitu perintah dan awasi (*command and control*). Telaah kebijakan kehutanan dan kegagalan kebijakan pengendalian produksi, *soft landing,* yang diuraikan dalam bab berikutnya menjelaskan fenomena tersebut.

Dengan berjalannya mekanisme perumusan kebijakan yang demikian, pihak-pihak yang semestinya mempunyai andil untuk ikut memanfaatkan ataupun merasa memiliki fungsi-fungsi hutan menjadi tercerai-berai. Karena, pihak-pihak secara keseluruhan telah kehilangan rasa *respect* satu terhadap lainnya, tidak terjadi dialog, meskipun banyak

pertemuan. Pemerintah dan masyarakat dalam arti luas, sepertinya kehilangan *common interest* untuk mempertahankan fungsi hutan, meskipun semua tahu dan mulai tumbuh kesadaran akan kepentingannya. Menjalankan penyelenggaraan kehutanan, ketika dipertemukan dengan siapa yang bertanggungjawab, pokok masalahnya, dengan demikian, ada di dalam lingkungan pengambilan keputusan. Oleh karena pangkal kewenangan penyelenggaraan kehutanan, sebagai pengejawantahan kekuasaan negara, berada dalam lingkungan pemerintahan, maka akan berkaitan dengan soal-soal kepemimpinan, pengetahuan-pengetahuan baru yang diperbincangkan, serta hubungan-hubungan transaksional yang ada di dalamnya maupun dengan pihak-pihak lainnya. ◆

CATATAN

1 Misalnya pembayaran jenis pungutan yang sama sebanyak dua kali karena wilayahnya berada dalam dua kabupaten, pungutan untuk pengesahan RKT, dll. Hasil wawancara dengan pemegang sertifikasi hutan di Pekanbaru, Riau, tgl 16 Juni 2004.

2 Pengertian *property regime* diuraikan lebih lanjut dalam Bagian II.

HUBUNGAN PIHAK-PIHAK DENGAN HUTAN

Salah satu faktor yang semestinya dipertimbangkan adalah karakteristik obyek yang dibicarakan. Sebagaimana diuraikan dalam Bab sebelumnya, sumberdaya alam, dalam hal ini sumberdaya hutan dapat sebagai *private goods, club goods, common pool goods, dan public goods* yang menentukan bentuk pengelolaannya. Di pihak lain, masyarakat bukanlah pemilik (*ownership rights*) hutan negara, sebaliknya pemerintah dapat dianggap sebagai pemilik hutan negara (*state property*). Masing-masing mempunyai ketergantungan yang khas, baik hutan sebagai *private goods, club goods, common pool goods,* maupun sebagai *public goods*. Pemerintah mengatur, menetapkan, dan mengontrol berjalannya kebijakan; masyarakat menerima manfaat hutan, langsung dan/atau tidak langsung. Semakin tidak diperjelas hubungan pemerintah dan masyarakat terhadap sumberdaya hutan, dengan hak-hak yang jelas, kedua pihak tersebut semakin mengandalkan satu terhadap lainnya. Pada taraf tertentu kondisi tersebut menjadikan hutan sebagai barang tanpa pemilik (*open access resources*).

Hak, bukanlah satu jenis, melainkan beberapa jenis (*bundle of rights*). Setidaknya hak terhadap pengelolaan sumberdaya alam, terdiri dari hak memanfaatkan, hak menentukan bentuk manajemen, hak mengundang pihak lain untuk ikut memanfaatkan, dan hak untuk mengubah fungsi[1]. Benarkah jika ada pihak tertentu yang hanya menerima satu jenis hak, yaitu hak memanfaatkan, seperti sistem IUPHHK/HPH[2], telah cukup untuk menjadi landasan tumbuhnya "rasa memiliki"? Oleh karena itu ketetapan mengenai pilihan hak-hak sangatlah penting, yang pada akhirnya menentukan hubungan antar pihak, serta perilaku pemegang hak atau ijin akibat kuat lemahnya rasa memiliki terhadap sumberdaya hutan.

Karena sifat kepemilikan mempunyai akar hubungan antara pemilik dengan yang dimilikinya – misalnya hubungan anak dan orang tua yang saling memiliki (emosional), hubungan pemilik barang dan barangnya dari korbanan uang untuk membelinya (finansial) – maka "rasa memiliki" tidak dapat dipaksakan, termasuk melalui prosedur administratif. Rasa memiliki terhadap sesuatu, memiliki selang yang cukup lebar yaitu di satu sisi ia terwujud karena ikatan emosional misalnya didapat dari satu keluarga, satu darah, satu bangsa; dan di sisi lain,

kepemilikan diwujudkan dalam bentuk upaya penjagaan karena sudah ada yang dikorbankan, ada uang yang telah dibelanjakan, dan yang dikorbankan itu seharusnya tidak hilang.

Masyarakat tertentu yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan dapat mempunyai hubungan emosional dengan hutan, apalagi hutan sudah menjadi bagian dari kehidupan, bukan hanya ekonomi tetapi juga sosial dan budaya masyarakat secara kolektif. Namun demikian, hubungan masyarakat dengan hutan yang demikian juga bersifat dinamis, yang sangat tergantung dari pasang-surut institusi masyarakat itu sendiri dengan keputusan-keputusan kolektif yang dipengaruhi oleh dunia di luarnya.

Masyarakat lainnya, dalam hal ini pengusaha, mempunyai variasi hubungan antara emosional dan finansial. Namun sebagaimana yang berlaku dalam dunia usaha, sikap pengusaha biasanya mengikuti sikap "normal" yang didasarkan pada rasionalitas ekonomi dan finansial. Di dalam perusahaan juga terdapat hubungan-hubungan hierarki dan ketenaga-kerjaan yang tidak mudah dikoordinasikan – dan menentukan kinerja perusahaan secara keseluruhan.

HUBUNGAN ANTAR PIHAK

Pemerintah juga mempunyai hubungan khusus dengan hutan negara. Secara substansial pemerintah bukan merupakan satu *entity*, melainkan terdapat hubungan hierarki yang juga terdapat masalah-masalah koordinasi. Tata hubungan pemerintahan, kepemimpinan dan masalah-masalah korupsi menjadi hal-hal yang semestinya terbuka untuk diteliti dan menjadi bagian dari pengambilan keputusan dalam kebijakan penyelenggaraan kehutanan. Dan menjadi semakin jauh lebih luas – yaitu situasi sosial politik dan peran masyarakat sipil, ketika sampai pada masalah, siapa yang akan mengontrol jika pemerintah melakukan kesalahan dalam pembuatan kebijakan penyelenggaraan kehutanan, sedangkan lembaga legislatif kurang berfungsi.

Pembagian pelimpahan kewenangan serta perwakilan yang akuntabel harus secara bersamaan terjadi, karena transfer kekuasaan tanpa diimbangi dengan lembaga perwakilan yang akuntabel adalah berbahaya. Demikian juga membangun lembaga perwakilan yang akuntabel tanpa kekuasaan adalah nihil. Kebanyakan proses desentralisasi ha-

nya membangun salah satu dari kedua unsur tersebut. Pengalaman di Mongolia bahwa tragedi *open access* terhadap sumberdaya alam dipicu oleh kevakuman institusi yang tercipta oleh suatu proses desentralisasi yang tidak komplit (Means, 2002 dalam Ribot, 2002). Ini juga seperti yang terjadi di Indonesia saat ini.

Terlepas dari karakteristik pihak-pihak yang langsung berkaitan dengan pengelolaan hutan tersebut di atas, ketiganya perlu diikat oleh tata hubungan yang memungkinkan otonomi masing-masing dengan tetap berpegang pada pelestarian fungsi-fungsi publik dari hutan yang diperlukan oleh masyarakat banyak. Saat ini hubungan antara pemerintah dan pengusaha diikat melalui Surat Keputusan Menteri (pusat) atau Surat Keputusan Bupati (daerah). Sementara itu hubungan antara pemerintah dan masyarakat lokal serta hubungan antara pengusaha dan masyarakat lokal dapat dikatakan tidak terstruktur, sangat tergantung pada kasus-kasus di lapangan.

Inovasi bentuk hubungan atau kontrak di atas sangat berpengaruh terhadap kinerja yang diharapkan. Hubungan antara pengusaha dan pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan sejauh ini tidak mampu memastikan terwujudnya rasa memiliki bagi masing-masing pihak. Sebagian besar pengusaha menebang lebih hutan negara yang mereka kelola, sebaliknya juga demikian, sebagian besar pelaku-pelaku pemerintahan mencampuri urusan pengusaha dan menciptakan biaya melalui kebijakan yang dilahirkannya untuk kepentingan kelompok dan perorangan. Di sini kedua belah pihak melaksanakan maksimasi pemanfaatan sumberdaya hutan untuk jangka pendek dan berakibat mengurangi manfaat dalam jangka panjang. Kondisi birokrasi juga menjadi terpaku untuk tidak menegakkan peraturan, karena langkah demikian itu hanya akan mengurangi kesempatannya untuk menjalankan *rent seizing*[3]

MASALAH ARGUMEN

Salah satu alternatif selain dalam bentuk surat keputusan seperti diuraikan di atas adalah dilakukan pengaturan hak yang lebih mendasar, misalnya dalam bentuk seperti Hak Guna Usaha dalam pertanahan. Dengan adanya ketegasan hubungan ini, di satu sisi masalah tingginya campur-tangan pemerintah dan di sisi lain kepastian usaha lebih

mungkin dapat diwujudkan. Inovasi kebijakan seperti ini memerlukan perubahan pemikiran secara mendasar, meskipun kata "seperti" di atas tidak menunjuk kata "sama" sehingga harus sampai perlu mengubah Undang-Undang.

Hubungan antara pemerintah dan masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan negara berbeda dengan hubungan antara pemerintah dengan swasta. Masyarakat lokal dan hutan negara tidak dapat dipisahkan sebagaimana konsumen terhadap barang yang diproduksi produsen, yangmana konsumen tidak harus mengetahui siapa produsennya. Hubungan antara masyarakat lokal (seperti konsumen) dengan barang dan jasa yang diproduksi oleh hutan (seperti produsen) menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, karena lokasi dan jarak. Oleh karena itu hak atas pemanfaatan sumberdaya hutan oleh masyarakat lokal tidaklah patut diberikan dengan cara kompetisi, sehingga bentuk hubungan antara masyarakat lokal dan pemerintah bukanlah berupa "persaingan" mendapat ijin sebagaimana yang telah diatur selama ini, melainkan lebih berupa hak kelola dengan tujuan-tujuan khusus sebagaimana yang telah berkembang di dalam masyarakat.

Sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Pasal 5 UU No 41/1999 tentang Kehutanan, masyarakat lokal mempunyai opsi mengelola hutan negara, baik dalam bentuk hutan adat maupun hutan desa. Apabila sistem pengelolaan ini terwujud, maka posisi masyarakat lokal sama dengan posisi pengusaha, yaitu sama-sama mendapat hak untuk mengelola hutan negara, meskipun mekanisme pengaturannya dapat berbeda. Dalam konteks ini, hubungan antara pengusaha dan masyarakat lokal dapat secara tegas ditetapkan. Pertama, dapat berupa hubungan perusahaan-buruh dengan tata-hubungan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang. Kedua hubungan "bertetangga", yang mempunyai hak dan kewajiban sama dalam pengelolaan hutan negara.

Untuk penerapan alternatif kedua, lagi-lagi masih banyak ganjalan. Ganjalan umum yang seringkali dijumpai antara lain dari pernyataan: masyarakat tidak mampu atau tidak siap. Landasan argumen pernyataan ini biasanya dari lemahnya masyarakat terhadap penyediaan modal, rendahnya pengetahuan terhadap teknologi, serta ketidak-mampuannya mengikuti prosedur administrasi yang harus diikutinya. Pada suatu saat kemudian ketika diketahui bahwa yang pada awalnya disebut mampu dan siap, ternyata gagal dalam menjalankan ijin yang diberikan

pemerintah, maka argumen mampu dan siap sangat mungkin perlu diperbaiki.

Di pihak lain, apabila ditelusuri lebih jauh lagi, para pemegang ijin yang semula dianggap mampu dan siap ternyata memang mampu dan siap dan dapat mengusahakan hutan dengan lebih berkelanjutan. Dari kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa di sekitar kehidupan ini telah banyak argumen yang dijadikan dasar untuk memutuskan sesuatu, yang tidak disertai kedalaman pemikiran yang cukup. Padahal keputusan yang dibuat telah menentukan hitam-putihnya kehutanan di Indonesia. ◆

CATATAN

1 Penjelasan ini akan diperdalam di dalam Bagian II.

2 IUPHHK kependekan dari Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu atau Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Untuk pembahasan selanjutnya dalam digunakan istilah HPH.

3 *Rent seizing* adalah konsep yang diperkenalkan oleh Ross untuk menjelaskan upaya-upaya yang dilakukan oleh birokrat untuk mendapatkan hak mengalokasikan rente untuk kepentingan individu dan kelompoknya. Lihat: Michael L. Ross. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press. Hal. 3.

[4]
Institusi

Kedua topik yang telah dibahas di atas pada dasarnya menyatakan bahwa pemerintah memegang peran penting untuk menjaga dan melindungi fungsi hutan, selain mengarahkan perilaku pengelola hutan agar sejalan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Karena karakteristik sumberdaya hutan yang cenderung bersifat akses terbuka (*open access*), maka kepedulian pemerintah sendiri tidak mungkin dapat mewujudkan pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Satu-satunya jalan adalah dengan memberlakukan sistem "pemilikan" (*property-rights regime*)[1] yang tepat, sehingga dapat menjadi insentif bagi bagi lain untuk menjalankan misi pemerintah. Dalam kaitan ini, bagaimana kebijakan pemerintah dalam pengaturan hubungan kontrak dengan pihak lain serta bentuk pengendaliannya, agar secara bersama-sama dapat melakukan tujuan pemerintah, menjadi juga dasar utama kelangsungan pengelolaan sumberdaya hutan.

HUBUNGAN PEMERINTAHAN

Topik di atas juga memberi pesan kuat bahwa di dalam "tubuh" pemerintah, pengusaha, maupun masyarakat lokal, terdapat hubungan horizontal dan vertikal, yang secara keseluruhan tidak senantiasa menjadi kesatuan pandangan, persepsi maupun langkah tindak. Oleh karenanya, manajemen tata-hubungan secara internal di dalam masing-masing pihak menjadi kebutuhan yang tidak terhindarkan. Dalam kondisi

demikian itu, perusahaan swasta, mungkin mempunyai masalah yang paling sederhana. Bentuk tata kerja yang bersifat instruksional yang dipadukan dengan sistem insentif yang memadai sudah sangat dikenal, dan apabila dikaitkan dengan tujuan-tujuan tertentu, standar-standar seperti *International Standard Organization/ISO* dapat diacu. Cara kerja demikian itu bahkan cukup rumit apabila diterapkan dalam lingkungan yang hampir serupa, tetapi dalam perusahaan pemerintah (Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah). Apalagi untuk lingkungan pemerintahan itu sendiri, dan dalam hal ini bukan hanya soal hubungan kerja di dalam lingkup kantor tertentu, tetapi juga menyangkut hubungan antar instansi, pusat dan daerah.

Manakala masih terdapat masalah tata hubungan pemerintahan, bentuk instruksional kebijakan pemerintah akan menjadi tumpul, dan bukan hanya itu, pemerintah secara keseluruhan akan membentuk iklim yang menghambat berjalannya insentif untuk mencapai tujuan-tujuan pengelolaan sumberdaya hutan.

Masalah hubungan tata pemerintahan dapat menyebabkan tidak dipenuhinya tiga syarat berjalannya insentif untuk mencapai pengelolaan hutan secara berkelanjutan, yaitu:

1. Kendala Formal: hukum, kebijakan dan hak-hak kepemilikan. Setiap tindakan, khususnya tindakan ekonomi, biasanya diperlukan aksi legal-formal, misalnya: pajak, subsidi, atau melegalkan dan mengatur pasar. Tidak adanya kepastian hukum, kebijakan dan hak-hak kepemilikan akan senantiasa mengarahkan eksploitasi dan konflik dalam pengelolaan sumberdaya hutan.
2. Kendala Sosial: banyak aturan tidak tertulis yang mengarahkan perilaku sehari-hari masyarakat dalam percaturan ekonomi dan sosial. Kendala sosial berakar pada rasa percaya dari suatu sistem kepercayaan, termasuk norma budaya, kesepakatan sosial, adat istiadat, etika, tradisi dan tabu. Masyarakat patuh hukan hanya karena ikatan hukum, tetapi juga karena rasa sepenanggungan dan kesepakatan yang terbangun.
3. Kepatuhan *(compliance):* suatu bentuk insentif hanya akan efektif bila masyarakat dan para pelaku lainnya patuh/taat pada aturan mainnya. Derajat kepatuhan masyarakat/pelaku lain terhadap aturan main tertentu bervariasi dan dipengaruhi antara lain oleh konsistensi pemerintah dalam menjalankan kebijakannya.

HUBUNGAN MASYARAKAT

Apabila tata pemerintahan sangat menentukan efektivitas bekerjanya insentif, tata hubungan di dalam masyarakat juga sangat menentukan bagaimana peluang-peluang dalam pemanfaatan sumberdaya hutan yang tersedia dapat diisi tanpa menimbulkan konflik dan dapat diselenggarakan dalam jangka panjang.

Dalam menjalankan kebijakan pemerintah, tata hubungan di dalam masyarakat tidak dapat diasumsikan telah siap begitu saja. Masyarakat pada umumnya memerlukan pendampingan untuk memastikan bagaimana keterbatasan-keterbatasan maupun peluang dapat diisi bersama-sama. Dari banyak pengalaman, termasuk kasus pengelolaan hutan alam produksi yang diuraikan dalam Bagian II dan III bab V, pendekatan instruksional dalam konteks ini terbukti tidak berjalan. Masyarakat membutuhkan penyesuaian-penyesuaian dan juga pengalaman untuk sampai pada kesepakatan yang dapat dipegang bersama-sama.

Harus diakui bahwa kebijakan pemerintah yang diarahkan untuk menyelesaikan masalah-masalah tata hubungan pemerintahan dan tata hubungan masyarakat sangatlah minimal. Strategi pembangunan juga tidak dijalankan dengan mempertimbangkan adanya kedua masalah tersebut. Mengapa kebijakan pemerintah seringkali dikatakan bagus tetapi tidak berjalan? Salah satu alasannya adalah, kebijakan tersebut mengandung asumsi tidak ada masalah tata hubungan pemerintahan dan tata hubungan di dalam masyarakat.

PENDEKATAN DALAM PENETAPAN INSTITUSI

Uraian di atas juga dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa institusi yang disebut dalam buku ini bukanlah institusi[2] dalam pengertian organisasi atau perangkat keras yang dapat diukur jumlah kursi dan banyaknya tingkat eselon yang ada. Institusi adalah perangkat lunak, aturan main, keteladanan, rasa percaya, serta konsistensi kebijakan yang diterapkan di dalamnya. Institusi melihat hukum dari sisi kemanfaatan dan rasa keadilan yang diciptakannya dan bukan hanya legalitasnya saja.

Mengambil topik pembahasan institusi dalam buku ini sekaligus juga ingin menunjukkan bahwa para pengambil keputusan tidak da-

pat memperbaiki penyelenggaraan kehutanan hanya dengan melihat perangkat keras, hukum yang berlaku, dan instruksi-instruksi yang terkandung dalam kebijakan. Melainkan juga sangat tergantung pada perangkat lunak sebagai bagian penting untuk menumbuhkan rasa saling percaya, patuh karena peduli, yang dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk komunikasi serta keterbukaan informasi. Dari suatu referensi dikatakan bahwa rasa percaya adalah bagian dari *social capital*. *Social capital* menjadi bagian penting untuk dapat meminimumkan biaya transaksi dalam implementasi kebijakan. Semakin kecil biaya transaksi, semakin mudah pemerintah menjalankan kebijakan yang dibuatnya.

Dalam telaah pustaka mengenai institusi, Peters (2000) menyebutkan bahwa terdapat empat aliran pemikiran mengenai institusi. Pertama, institusi dirumuskan dengan pendekatan normatif. Dalam pendekatan ini logika tentang kesesuaian (*logic of appropriateness*) dianggap menjadi dasar perilaku individu sebagai anggota dari suatu institusi. Yang berlawanan dengan logika kesesuaian tersebut adalah logika tentang konsekuensi (*logic of consequentiality*) yang menjadi dasar teori pilihan rasional. Berdasarkan pendekatan normatif, individu-individu sebagai anggota dari suatu institusi mempunyai perilaku yang didasarkan pada standar normatif dan tidak menggunakan keputusan-keputusan untuk menguntungkan dirinya sendiri. Standar perilaku normatif tersebut kemudian dijadikan pegangan oleh institusi yang menjadi landasan nilai-nilai sosial yang berlaku untuk anggota-anggotanya.

Kedua, institusi dirumuskan berdasarkan pilihan rasional[3]. Dalam hal ini, institusi mengatur dan menetapkan insentif bagi anggota-anggotanya dan perilaku anggota-anggotanya tersebut ditentukan oleh struktur insentif yang tersedia. Tidak seperti dalam pendekatan normatif, dalam pendekatan pilihan rasional ini, nilai dan sikap (*sets of preferences*) anggota-anggotanya yang didasarkan atas rasionalitas tersebut dianggap tidak pernah berubah.

Ketiga, pendekatan historis. Dalam pendekatan ini, kebijakan dan aturan di dalam suatu institusi yang telah ditetapkan dianggap selalu tetap memberi pengaruh anggota-anggotanya dalam jangka panjang. Dalam kondisi demikian ini dianggap terdapat ketergantungan antar waktu (*path dependency*) yang pada gilirannya institusi saat ini tetap akan memberi warna terhadap kebijakan-kebijakan yang ditetapkan di kemudian hari. Terjadinya kondisi "status quo" dapat dijelaskan oleh

pendekatan yang ketiga ini.

Keempat, pendekatan empiris (*empirical institutionalism*). Dalam pendekatan ini biasanya pertanyaan yang dijawab adalah apakah bentuk institusi yang berbeda akan dikeluarkan kebijakan yang berbeda. Pendekatan ini banyak digunakan untuk menganalisis lembaga-lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah inilah yang dianggap sebagai institusi.

Berdasarkan keempat pendekatan tersebut, dalam setiap analisis mengenai institusi, yang terpenting adalah menetapkan pendekatan mana yang akan digunakan. Dalam Bagian II buku ini, misalnya, pembahasan mengenai institusi pengusahaan hutan alam produksi digunakan pendekatan pilihan rational. Pendekatan mana yang dipilih tentunya sangat tergantung pada asumsi-asumsi yang digunakan dan kesesuaiannya dengan situasi dan kondisi lapangan yang dihadapi.

PERUBAHAN INSTITUSI

Untuk tujuan yang lebih operasional, perubahan institusi akan menjadi pokok pembicaraan. Tujuan perubahan institusi adalah untuk mendapatkan kinerja lebih baik yang diharapkan. Atau dibalik, untuk memperbaiki kinerja yang buruk, salah satu upaya yang daat dilakukan adalah dengan melakukan perubahan institusi.

Perubahan institusi terdiri dari dua hal. Pertama, perubahan secara internal atau proses institusionalisasi, atau secara populer biasa disebut sebagai pelembagaan. Kedua, perubahan norma atau nilai-nilai atau struktur yang menjadi karakteristik institusi tersebut.

Dalam proses institusionalisasi pokok masalahnya adalah bagaimana "institusi" menjadi institusi. Misalnya, dengan menggunakan pendekatan rational, pemerintah membentuk lembaga baru atau mengubah suatu lembaga, tetapi tidak ada akibat perubahan di lapangan seperti yang diharapkan. Oleh karena itu dalam proses institusionalisasi perlu memasukkan nilai-nilai ke dalam struktur institusi, dan bukan sekedar mementingkan perubahan nama dan struktur organisasi. Dalam hal ini Samuel Hutington dalam Peters (2000) menetapkan empat kriteria terjadinya proses institusionalisasi, yaitu:

1. Otonomi: yaitu kemampuan institusi untuk membuat dan menjalankan keputusan-keputusan yang dibuatnya;
2. Adaptabilitas: yaitu sanggup beradaptasi di dalam lingkungannya

3. Kompleksitas: yaitu mampu untuk membentuk struktur di dalam dirinya sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan
4. Koheren: yaitu kemampuan institusi untuk mengelola aktivitas dan mengembangkan prosedur sehingga tugas-tugasnya selesai tepat pada waktunya.

Pengertian kedua dari perubahan institusi adalah mengubah nilai-nilai dan aturan main atau mengubah apa yang akan dihasilkan oleh institusi tersebut. Perubahan ini tergantung pendekatan yang digunakan. Dalam pendekatan rasional, perubahan yang dimaksud lebih dipentingkan hasil akhir yang diakibatkannya. Misalnya perubahan institusi dapat digambarkan oleh perubahan perilaku masyarakat yang semula merusak hutan menjadi tidak merusak hutan secara permanen.

Sebaliknya, dalam pendekatan lain, misalnya dengan menggunakan konsep imu politik, adanya perubahan kebijakan atau keputusan, belum dapat dikatakan sebagai akibat dari perubahan institusi. Karena perubahan struktur, aturan main, atau lembaga terbukti dapat mengubah atau tidak mengubah kebijakan yang dihasilkan.

Dalam bagian kedua, diuraikan perubahan institusi menurut pengertian Schmid (1987) bahwa perubahan institusi terjadi apabila terdapat perubahan satu atau lebih dari perubahan hak (*property rights*), perubahan batas yurisdikasi, atau perubahan aturan perwakilan.

Dari seluruh uraian di atas dapat ditunjukkan bahwa meskipun telah diketahui besarnya pengaruh perubahan institusi terhadap kinerja pembangunan, namun bagaimana menjelaskan adanya pengaruh tersebut diperlukan telaah yang sangat mendalam. ◆

Catatan

1 Pemilikan yang dimaksud disini bukan dalam arti hak memiliki (*ownership rights*). *Property-rights regime* dapat terdiri dari pemilikan individual (*private property*), pemilikan bersama (*common property*) maupun pemilikan umum atau oleh negara (*state property*), sebagaimana dijelaskan oleh Hanna, Folke dan Maler (1996).

2 Pengertian institusi diuraikan lebih mendalam dalam Bagian II.

3 Peters (2000) berpendapat bahwa pendekatan pilihan rational ini mempunyai tiga versi yaitu: model hubungan *principal* dan *agent* (Horn, 1998), pendekatan teori permainan (Calvert, 1995), dan model yang didasarkan oleh aturan-aturan (Ostrom, 1990).

[5]
Melangkah ke Depan

Dalam sebuah pertemuan terbuka, di Kalimantan Barat tahun 2004, seorang Bupati mengatakan: "Saya tidak bersedia ikut mengamankan hutan konservasi di daerah saya ini, karena pengelolaan kawasan tersebut bukan kewenangan saya. Kecuali pemerintah menyediakan dana khusus untuk kegiatan itu". Jika demikian, bagaimana dengan masyarakatnya? Haruskah pemerintah membagi-bagi uang kepada masyarakat agar mereka tidak ikut merusak kawasan konservasi di pinggir rumahnya?

Kejadian di atas diungkap dengan maksud untuk menjelaskan apa akibatnya apabila pihak-pihak hanya senantiasa merujuk kebijakan yang berlandaskan aturan-aturan formal. Bupati tersebut mungkin benar, berdasarkan batasan kewenangan legalitasnya, tetapi implikasi dari kata-kata yang diucapkannya dapat mendorong masyarakat untuk melakukan perusakan terhadap kawasan konservasi.

Keseluruhan realitas yang dihadapi masyarakat tidak pernah cukup untuk bisa diatur oleh kebijakan formal. Legalitas kebijakan, dengan demikian, mempunyai kekuatan sekaligus keterbatasannya sendiri. Untuk memperkecil keterbatasannya itu, kebijakan perlu diletakkan sekurang-kurangnya dalam lima aspek, yaitu:

1. Nilai-nilai (*values*) yang dianut.
2. Pembuktian akademis atau secara empiris sudah diketahui kebenarannya.

3. Mendapat dukungan politik, yaitu mendapat kesepakatan atau menang dalam memperoleh suara berdasarkan aturan-aturan perwakilan yang telah ditetapkan.
4. Dilaksanakan oleh organisasi/lembaga/unit kerja yang memang mampu melaksanakannya.
5. Dapat diterima oleh masyarakat secara luas, terutama masyarakat yang langsung terkena dampak berjalannya kebijakan tersebut.

Agar kebijakan dapat berjalan, kelima aspek di atas sama pentingnya. Oleh karena itu adalah keliru apabila ada seseorang mengatakan bahwa saat ini ilmu kehutanan tidak penting. Pembuktian akademis bahwa kebijakan memang dapat dilaksanakan di lapangan (aspek kedua), dan pembuktian ini memerlukan ilmu kehutanan, adalah jaminan utama berjalannya kebijakan. Apalagi pembuktian tersebut bukan semata-mata dapat dilaksanakan secara teknis, melainkan juga layak secara finansial, serta dengan dampak bagi lingkungan hidup yang dapat dikendalikan. Orang mengalihkan perhatiannya dari ilmu kehutanan, karena orang melihat kebijakan tersebut tidak berjalan, dan tidak berjalannya kebijakan tersebut dianggap kontribusi dari ilmu kehutanan saja. Dalam konteks inilah semestinya perhatian berpindah kepada keempat aspek lainnya – yang telaahnya bukan dengan ilmu kehutanan, sedangkan ilmu kehutanan itu sendiri tetap menjadi pegangan.

Adakah relevansi memasukkan kelima unsur di atas, dalam konteks kebijakan kehutanan?

Barangkali dapat dilihat dari sisi ekstrim, bahwa semestinya pemerintah tidak perlu membuat kebijakan apabila tidak ada masalah yang terjadi di lapangan. Pernyataan tersebut mempunyai tiga makna. *Pertama*, apa yang oleh pemerintah dianggap sebagai masalah, tetapi oleh masyarakat termasuk pengusaha dianggap bukan masalah. Perbedaan pandangan ini menjadi salah satu pendorong terjadinya pengaturan yang berlebihan. Pengaturan yang berlebihan sering menyebabkan terjadinya *etatisme*, yaitu pemerintah terlalu mencampuri urusan swasta dan masyarakat.

Kedua, pembuatan kebijakan bukanlah pekerjaan pemerintah, terutama apabila yang dijalankan sekedar menjabarkan peraturan-perundangan yang lebih tinggi. Tentu saja aspek legalitas tersebut sangat penting, namun sama pentingnya dengan keakuratan kebijakan untuk

dapat mengatasi masalah di lapangan. Dengan demikian, seyogyanya pemerintah tidak membuat peraturan manakala belum diketahui secara akurat apa masalah yang sebenarnya terjadi di lapangan. Dan tidaklah mungkin dapat diketahui keakuratan suatu masalah, apabila tidak terjadi komunikasi secara intensif antara pemerintah dan masyarakat, termasuk pengusaha, kalangan akademisi dan lembaga non pemerintah yang juga mendalami masalah-masalah di lapangan.

Ketiga, tidak sinkronnya kebijakan antar lembaga pemerintah perlu diletakkan sebagai pokok masalah. Mengingat fundamentalnya permasalahan ini, pembangunan kehutanan khususnya dan sumberdaya alam umumnya adalah permasalahan negara; dan bukan "sekedar" permasalahan pemerintahan.

Pada saat kebijakan tidak diterima secara politik, terdapat pertentangan diantara lembaga pemerintah, dilaksanakan oleh organisasi yang tidak mampu, bahkan masyarakat luas juga menolaknya, para pembuat kebijakan perlu memberi perhatian lebih terhadap proses-proses komunikasi serta upaya-upaya untuk meningkatkan kemampuan organisasi/lembaga/unit kerja pelaksana kebijakan kehutanan. Oleh karenanya, sebagaimana disebut di muka, beberapa kata kunci, seperti: pemerintahan, kepemimpinan, ekonomi, institusi, korupsi, menjadi relevan untuk dikaji sebagai prasyarat berjalannya ilmu kehutanan yang tertuang dalam kebijakan-kebijakan teknis kehutanan.

Melangkah dari kondisi saat ini, dengan demikian, yang diperlukan adalah mengatur institusi kehutanan yang bertujuan untuk membangun kapasitas yang memadai untuk dapat berdialog, menerima, memperbaiki, serta menjalankan berbagai penyempurnaan kebijakan kehutanan yang diperdalam kajiannya dalam bagian-bagian berikutnya. ◆

BAGIAN II

Mengungkap Masa Lalu, Memahami Masalah Kebijakan

[1]
Pendahuluan

Selama periode 1989 - 1995, instrumen kebijakan untuk melaksanakan pengusahaan hutan alam produksi di Indonesia diperbaiki melalui penambahan 132 peraturan. Dalam periode yang sama 50 peraturan dicabut dan 20 peraturan disempurnakan (DEPHUT, 1996a). Namun demikian hasil penilaian kinerja HPH pada akhir 1995 menunjukkan bahwa 90% atau 524 unit HPH yang ada pada waktu itu belum melaksanakan usaha perlindungan dan pengamanan hutan secara memadai, sehingga banyak terjadi perambahan hutan, pencurian kayu, dan penebangan liar di dalam areal HPH (DEPHUT, 1995). Berdasarkan 60 HPH contoh, hutan alam telah ditebang sebelum waktunya rata-rata sebesar 2,5 % per tahun.

Kebijakan Departemen Kehutanan untuk meningkatkan kinerja pengusahaan hutan alam belum berhasil. Akibatnya pada akhir 1995 sejumlah 111 unit HPH dicabut haknya dan sebagian diantaranya diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah melalui BUMN Kehutanan yaitu PT. Inhutani (DEPHUT, 1995). Sampai dengan Maret 1996, HPH yang sepenuhnya dikelola BUMN berjumlah 156 unit dengan luas 10.146.400 Ha. Sedangkan HPH yang dikelola dengan cara patungan dengan menyertakan saham BUMN berjumlah 31 unit dengan luas 3.140.000 Ha. (DEPHUT, 1996b).

Berdasarkan tinjauan historis di atas, pengaruh institusi terhadap kinerja pengusahaan hutan alam produksi perlu diketahui, sehingga

dapat dijawab beberapa hal berikut. Pertama, rumusan permasalahan pengusahaan hutan alam produksi. Kedua, mendapatkan pengetahuan tentang hubungan antara institusi, prilaku dan kinerja pengusahaan hutan alam produksi. Ketiga, mendapatkan pengetahuan tentang pengaruh perubahan institusi terhadap kinerja pengusahaan hutan alam produksi. Keempat, dapat dirumuskan bentuk pemecahan masalah pengusahaan hutan alam produksi.

Penataan institusi dapat dilaksanakan melalui pengaturan distribusi hak dan kewajiban dalam bentuk hak pemilikan[1] (*property right*) dan batas yurisdiksi[2] (*jurisdictio-nal boundary*) setelah mempertimbangkan adanya karakteristik sumberdaya hutan yaitu biaya transaksi tinggi[3] (*high transaction cost).* Indikator yang dipergunakan untuk mengukur kinerja pengusahaan hutan alam produksi adalah sebagai berikut :

1. Dapat dicapai keberlanjutan produksi. Indikator yang menentukannya adalah penebangan tahunan sesuai dengan jatah tebangan tahunan yang diijinkan (annual allowable cut) yang telah ditetapkan, terjamin keamanan kawasan dan tegakan, serta dilaksanakan rehabilitasi bekas tebangan.
2. Rentabilitas usaha jangka panjang dapat dicapai, dengan indikator dapat dicapainya nilai *cut off rate*[4] yang ditetapkan. Potensi hutan dapat mendukung pendapatan yang diproyeksikan berdasarkan investasi yang ditanamkan.

Pengusahaan hutan alam produksi yang dimaksud dalam pembahsan ini adalah pengusahaan hutan yang dilaksanakan melalui pemberian hak pengusahaan hutan berdasarkan PP. No. 21 tahun 70 dan PP. 18 tahun 1975 tentang Hak Pengusahan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH).

Peraturan pemerintah menentukan kondisi lingkungan kerja bagi individu atau organisasi. Kondisi lingkungan menyediakan tatanan kesempatan (*opportunity sets)* tertentu. Setiap individu atau organisasi melakukan respon dan reaksi terhadap tatanan kesempatan yang tersedia, untuk memaksimumkan apa yang diinginkan (Shaffer, 1980). Menurut Schmid (1987), North (1991), dan Barzel (1993), tatanan kesempatan tersebut merupakan perwujudan dari suatu bentuk institusi. Institusi yang dimaksud baik berupa peraturan formal seperti peraturan pemerintah maupun peraturan informal seperti kebiasaan, adat, dan lain lain.

Respon dan reaksi pemegang HPH sangat tergantung dari struktur biaya yang ditanggung untuk melaksanakan produksi kayu bulat di satu pihak dan institusi pengusahaan hutan di pihak lain.

Dalam pembahasan ini aktivitas pemegang HPH dianggap sebagai aktivitas ekonomi. Aktivitas ekonomi adalah aktivitas transaksi, yaitu transaksi untuk mendapatkan sejumlah masukan *(input)* yang diperlukan untuk menghasilkan sejumlah luaran (*output).* Menurut (North, 1991) biaya produksi terdiri dari biaya transformasi (lahan, tenaga kerja, dan modal) dan biaya transaksi.

Dalam pengusahaan hutan, biaya transaksi yang dimaksud adalah biaya untuk mendapatkan informasi mengenai kondisi hutan sebagai dasar pembuatan peraturan kerja, biaya untuk merumuskan bentuk kontrak antara pemilik sumberdaya hutan – dalam hal ini pemerintah – dan pemegang HPH, serta biaya untuk menjalankan kontrak yaitu biaya pengesahan dan pengawasan berbagai pelaksanaan pekerjaan manajemen hutan seperti perencanaan hutan, penebangan dan rehabilitasi areal bekas tebangan, perlindungan hutan, konservasi lingkungan serta pembinaan masyarakat desa hutan.

Perusahaan hutan berbeda dengan perusahaan pada umumnya. Kayu di hutan berfungsi ganda yaitu dapat sebagai aset tetap *(fixed asset)* pada saat pohon masih berdiri dan dapat sebagai produk saat pohon sudah ditebang. Oleh karena itu dalam penilaian aset perusahaan hutan yang dinilai adalah tegakan yang sedang mengalami pertumbuhan (*growing stock*).

Dalam perusahaan pada umumnya terdapat perputaran yang cepat dari produk. Sedangkan *stock* hanya merupakan bagian kecil dari produksi tahunan. Dalam perusahaan hutan terjadi sebaliknya. Pada waktu tertentu terdapat ratio yang tinggi antara *stock* dan produksi tahunan, dengan besaran yang bervariasi antara 5 :1 pada hutan tanaman jenis kayu cepat tumbuh sampai 50 : 1 pada hutan alam atau hutan tanaman jenis lambat tumbuh. Dengan demikian pengamanan dan pengadaan *stock* dalam perusahaan hutan sangat penting (Opensaw, 1980).

Dalam penilaian aset hutan terdapat berbagai asumsi yang ditetapkan seperti lama rotasi tebang, riap, biaya dan harga. Oleh karena itu penilaian asset hutan sulit untuk dapat dinyatakan secara eksak dan obyektif. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan hutan yang baik sangat tergantung pada ketersediaan informasi yang disamping sangat

mahal diperoleh, juga informasi itu sendiri banyak mengandung ketidak-pastian. Hal ini menunjukkan tingginya biaya informasi pengusahaan hutan alam produksi.

Hutan alam sebagai bagian dari faktor produksi mempunyai karakteristik selalu menempati kawasan yang luas. Di beberapa wilayah, hutan mempunyai pemilikan ganda. Masyarakat setempat menganggap hutan milik adat (*common property*), pemerintah menganggap hutan milik negara (*state property*) (Ngo, 1990 dalam Padoch dan Peluso, 1996). Kondisi hutan alam produksi tersebut mengakibatkan timbulnya sifat biaya transaksi tinggi.

Institusi pengusahaan hutan tidak menetapkan kayu di hutan sebagai aset perusahaan HPH. Hal ini menyebabkan lemahnya *property right* hutan. Demikian pula akunting yang dilakukan perusahaan tidak memasukkan sumberdaya hutan sebagai aktiva tetap[5] yang harus dipertahankan nilainya. Pemegang HPH memiliki batas yurisdiksi terbatas, karena hanya berhak memasuki dan memungut kayu dalam kawasan hutan alam produksi yang telah ditetapkan, dan tidak berhak menetapkan bentuk manajemen hutan. Pemerintah menentukan pedoman pelaksanaan manajemen pengusahaan hutan, mengesahkan perencanaan dan mengontrol pelaksanaannya. Keikutsertaan pemerintah dalam menentukan dan mengontrol pelaksanaan manajemen pengusahaan hutan tersebut berperan pula meningkatkan biaya transaksi.

Tingginya biaya transaksi, lemahnya *property right* hutan, dan rendahnya resiko perusahaan akibat tidak diperhitungkannya kayu dihutan sebagai aset pemegang HPH dipertimbangkan sebagai faktor-faktor yang dapat mengurangi perhatian pemegang HPH terhadap upaya pelestarian hutan. Dalam pembahasan ini dilakukan pula penyempurnaan kerangka pemikiran dan kebijakan pengusahaan hutan alam produksi, serta analisis respon pemegang HPH terhadap institusi yang direkomendasikan berdasarkan indikator profitabilitas usaha dan kekuatan posisi tawar antara pemegang HPH dan pemerintah. ◆

CATATAN

1 Menurut Barzel (1993) *property right* yang dimiliki oleh individu atau organisasi terhadap sumberdaya tertentu adalah hak atau kekuasaan yang

dimiliki oleh individu atau organisasi untuk mengkonsumsi, mendapatkan penghasilan dan menjual sumberdaya tersebut.

2 Batas jurisdiksi menentukan siapa dan apa yang tercakup dalam proses pengambilan keputusan. Batas jurisdiksi dapat berarti batas kekuasaan atau batas otoritas yang dimiliki oleh suatu organisasi atau mengandung makna kedua-duanya (Schmid, 1987).

3 Biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), serta biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan perjanjian (*policing cost*) (North, 1991).

4 *Cut off rate* adalah besaran minimal nilai Internal rate of Return/IRR yang dianggap masih menyebabkan suatu usaha menguntungkan (Hampton, 1989).

5 Ditetapkan berdasarkan Standar Akuntasi Keuangan No. 32/1994 tentang Kehutanan.

[2]
Pengaruh Institusi Terhadap Kinerja

Apabila dalam perusahaan pada umumnya jumlah barang persediaan (*stock*) lebih sedikit daripada jumlah produk yang dihasilkan, dalam pengusahaan hutan alam produksi jumlah (*growing capital*) *stock* sangat tinggi jika dibandingkan dengan jumlah produk (kayu bulat) yang dihasilkan. Dengan demikian, status *stock* hutan sangat penting, sementara itu pengetahuan untuk menentukan jumlah, pertumbuhan, nilai dan pengamanan *stock* hutan, serta menetapkan kebijakan pemanfaatannya memerlukan biaya tinggi (*high transaction cost).*

Model pengaruh institusi dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan memprediksi kinerja yang dipengaruhi oleh kebijakan penataan institusi. Berdasarkan pendekatan tersebut dapat dijelaskan bahwa apabila perilaku pemegang HPH tidak mengarah kepada pengusahaan hutan secara berkelanjutan, karena institusi pengusahaan hutan alam produksi tidak mampu mengendalikan biaya transaksi tinggi. Lemahnya institusi pengusahaan hutan akibat peraturan pengusahaan hutan alam produksi yang tidak memperhitungkan kayu di hutan *(growing stock)* sebagai aset perusahaan pemegang HPH, serta rendahnya batas jurisdiksi pemegang HPH yaitu tanpa mempunyai hak *management*, *exclusion* dan *alienation.*

INSTITUSI DAN KINERJA PENGUSAHAAN HUTAN

Pelestarian hutan alam produksi dapat dicapai apabila institusi pengusahaan hutan alam produksi mampu mengarahkan perilaku pemegang HPH, sehingga :

1. Hutan alam produksi tidak ditebang melebihi daya-dukungnya;
2. Pemegang HPH mampu mengamankan hutan dari berbagai bentuk gangguan[1];
3. Dalam suatu kondisi pemegang HPH mendapatkan keuntungan dari sejumlah investasi dan modal kerja yang telah ditanamkan.

Kosonen, et.al. (1996) menghitung nilai *internal rate of return* (IRR) pengusahaan hutan alam produksi sebesar antara 14% - 19%. Dengan *cut off rate* sebesar 11% maka secara finansial pengusahaan hutan alam produksi menguntungkan. Permasalahannya mengapa meskipun pengusahaan hutan alam produksi layak dilakukan, pemegang HPH tidak bersedia menjalankan syarat pelestarian hutan seperti pada butir 1 dan butir 2 di atas.

Menurut Shaffer (1980), sistem ekonomi terdiri dari tiga komponen yang saling mempengaruhi satu sama lain yaitu kondisi lingkungan, respon dan reaksi pelaku-pelaku ekonomi terhadap lingkungan yang dihadapinya, serta kinerja ekonomi yang diakibatkannya. Konsep ini disebut konsep lingkungan-perilaku-kinerja. Bentuk kesempatan yang tersedia *(opportunity sets)* dalam lingkungan yang dimaksudkan Shaffer (1980) tersebut, berdasarkan pandangan North (1991), tergantung dari aturan main baik yang bersifat formal seperti peraturan pemerintah, maupun informal seperti kebiasaan, adat, dll. Menurut Schmid (1987), North (1991), dan Barzel (1993) aturan main tersebut merupakan bentuk institusi yang menentukan interdependensi antar individu atau kelompok masyarakat yang terlibat. Implikasi bentuk interdependensi tersebut menurut Schmid (1987) mengakibatkan 'siapa mendapatkan apa' dalam suatu sistem ekonomi tertentu.

Institusi merupakan suatu sistem yang kompleks, rumit, abstrak, yang mencakup ideologi, hukum, adat istiadat, aturan, kebiasaan yang tidak terlepas dari lingkungan (Pakpahan, 1990). Menurut North (1991) institusi mengatur apa yang dilarang dikerjakan oleh seseorang atau dalam kondisi bagaimana seseorang dapat mengerjakan sesuatu. Oleh karena itu institusi adalah instrumen yang mengatur hubungan

antar individu[2]. Menurut Schmid (1987) institusi adalah seperangkat ketentuan yang mengatur masyarakat, yang mana mereka telah mendefinisikan kesempatan-kesempatan yang tersedia, mendefinisikan bentuk-bentuk aktivitas yang dapat dilakukan oleh pihak tertentu terhadap pihak lainnya, hak-hak istimewa yang telah diberikan, serta tanggungjawab yang harus mereka lakukan. Hak-hak tersebut mengatur hubungan antar individu dan atau kelompok yang terlibat dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya alam tertentu. Sedangkan menurut Pakpahan, (1990) institusi merupakan inovasi manusia untuk mengatur atau mengontrol interdependensi antar individu atau kelompok masyarakat terhadap sesuatu, kondisi atau situasi melalui penetapan hak pemilikan (*property right*), aturan perwakilan (*rule of representation*), atau batas yurisdiksi (*jurisdictional boundary*).

Berdasarkan pengertian mengenai institusi di atas, jika kinerja HPH tidak sesuai dengan yang diharapkan, berarti institusi pengusahaan hutan alam produksi belum dapat mengarahkan respon dan reaksi pemegang HPH untuk mencapai kinerja yang diharapkan. Hal ini disebabkan oleh dua aspek sebagai berikut :

LEMAHNYA INSTITUSI DAN KONTROL PELAKSANAANNYA

Berbeda dengan perusahaan pada umumnya, aset perusahaan hutan mempunyai pengertian tersendiri, karena kayu di hutan berfungsi ganda yaitu dapat sebagai aset tetap (*fixed asset*) pada saat pohon masih berdiri dan dapat sebagai produk saat pohon sudah ditebang. Oleh karena itu dalam penilaian aset perusahaan hutan sebenarnya yang dinilai adalah tegakan yang sedang mengalami pertumbuhan (*growing stock). (Openshaw, 1980).*

Dalam penilaian aset hutan terdapat berbagai asumsi yang ditetapkan seperti lama rotasi tebang, riap, biaya dan harga. Oleh karena itu penilaian hutan tidak dapat dinyatakan secara eksak dan obyektif (Openshaw, 1980). Secara teknis pendapat Openshaw tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan hutan yang baik sangat tergantung ketersediaan informasi yang disamping sangat mahal diperoleh, juga informasi itu sendiri banyak mengandung ketidak-pastian. Untuk mendapatkan informasi mengenai rotasi tebang dan riap memerlukan penelitian dengan waktu panjang dan lokasi tersebar berdasarkan tipe

hutan dan kualitas tempat tumbuh. Sedangkan informasi mengenai biaya dan harga sangat tergantung dari teknologi yang digunakan, skala usaha dan peubah-peubah ekonomi makro. Hal ini menunjukkan tingginya biaya transaksi pengusahaan hutan alam produksi.

Menurut North (1991) biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), serta biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan perjanjian (*policing cost*). Oleh karena itu menurut North, (1991) biaya produksi terdiri dari biaya transformasi (nilai dari lahan, tenaga kerja, dan modal) dan biaya transaksi.

Menurut Schmid (1987) biaya transaksi merupakan salah satu karakteristik *inherent* sumberdaya alam yang melekat padanya[3], yang secara alami dapat memberikan bentuk interdependensi antar individu atau kelompok masyarakat yang terlibat (Schmid, 1987). Lebih lanjut Schmid (1987) mengatakan bahwa institusi akan dapat efektif dijalankan jika institusi tersebut mampu mengendalikan karakteristik *inherent* sumberdaya alam tersebut. Pelaksanaan pengusahaan hutan alam produksi diawali oleh transaksi hutan dari pemerintah kepada pemegang HPH. Sehingga situasi sumberdaya hutan yang dianggap sangat penting untuk dikendalikan oleh institusi pengusahaan hutan alam produksi adalah situasi biaya transaksi tinggi.

Data dan pengetahuan mengenai potensi hutan alam produksi di Indonesia yang dimiliki pemerintah relatif sangat terbatas (Ascher, 1993). Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa proses transaksi yang dilaksanakan dalam pengusahaan hutan alam produksi belum didasarkan pada perumusan dan pelaksanaan kontrak antara pemegang HPH dan pemerintah yang dapat mendefinisikan kejelasan karakteristik barang (*information cost*), dalam hal ini kayu di hutan. Hal ini menyebabkan tingginya biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan kontrak/perjanjian (*policing cost*) tersebut.

Sikap utama perilaku komersial yang mendasari perusahaan swasta disamping bertumpu kepada proses untuk mendapatkan keuntungan, juga melakukan minimasi resiko (Meiler & Meiners, 1986). Untuk meminimumkan resiko usaha, perusahaan mengatur komposisi terbaik penggunaan jenis-jenis aset yang dimiliki, serta berupaya menentukan

cara terbaik menggunakan aset melalui peningkatan efisiensi dan meminimumkan penggunaan aset yang tidak perlu (Hampton, 1989).

Selanjutnya Hampton (1989) menyatakan bahwa perusahaan yang mempunyai tujuan memaksimumkan keuntungan yang diperolehnya akan berupaya meningkatkan likuiditas dengan cara mengkonversi aset yang tidak berguna (*idle*) menjadi uang tunai (*cash*) dan meningkatkan profitabilitas dengan cara meminimumkan biaya produksi. Lebih lanjut dikatakan bahwa perusahaan yang baik berupaya meminimumkan resiko, mengejar pertumbuhan perusahaan, membayar deviden, dan memelihara nilai aset yang dimiliki.

Dalam perusahaan pada umumnya, terdapat perputaran yang cepat dari produk. Sedangkan *stock* hanya merupakan bagian kecil dari produksi tahunan. Dalam perusahaan hutan terjadi sebaliknya. Pada waktu tertentu terdapat ratio yang tinggi antara *stock* dan produksi tahunan, dengan besaran yang bervariasi antara 5 :1 pada hutan tanaman jenis kayu cepat tumbuh sampai 50 : 1 pada hutan alam atau hutan tanaman jenis lambat tumbuh (Openshaw, 1980). Dengan demikian pengamanan dan pengadaan *stock* dalam perusahaan hutan sangat penting.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang pemberian HPH[4], institusi pengusahaan hutan alam produksi yang dijalankan pemerintah tidak memasukkan kayu di hutan sebagai aset perusahaan[5]. Dengan kinerja pengusahaan hutan alam produksi yang selama ini tidak seperti yang diharapkan, berarti respon dan reaksi pemegang HPH tidak berusaha menjaga dan meningkatkan nilai kayu di hutan. Dari sisi kepentingan usaha komersial, hal ini dapat dimengerti karena kayu di hutan bukan aset pemegang HPH. Institusi ini pula dianggap sebagai penyebab HPH tidak tertarik untuk melaksanaan pengamanan hutan, cenderung melaksanakan *over cutting* karena hutan dianggap sebagai asset yang *idle*, serta enggan melaksanakan rehabilitasi hutan bekas tebangan[6].

Rendahnya iuran HPH yang dihitung berdasarkan jumlah luas HPH yang diusahakan menyebabkan unit pengusahaan hutan alam produksi terlalu luas untuk dapat dikelola secara intensif. Thiele (1994) menyatakan bahwa unit pengusahaan hutan yang terlalu luas menyebabkan berkurangnya insentif bagi pemegang HPH untuk mencegah kegiatan perladangan dan pencurian kayu serta menyebabkan sumber-

daya hutan mengalami *idle*.

Kontrol pelaksanaan peraturan pengusahaan hutan alam produksi oleh pemerintah masih lemah. Hal ini disebabkan oleh adanya perilaku *rent seeking*. Rendahnya pungutan dari pengusahaan hutan yang diterima pemerintah berarti pemegang HPH menerima potensi rente tinggi. Hal ini mendorong terjadinya perilaku *rent seeking* dan membuka jalan perilaku korupsi sehingga mengurangi pelaksanaan penegakan peraturan yang dilaksanakan pemerintah (Thiele, 1994).

Darusman (1997) menyebutkan dua sumber angka nilai rente ekonomi pengusahaan hutan yang diterima pemerintah yang dihitung oleh Sutopo dan Darusman (1992) sebesar 31%, sementara itu APHI (1994) merasa dan meyakini bahwa para pengusaha HPH telah mengeluarkan sekurang-kurangnya 84% bagian dari rente tersebut, menunjukkan bahwa sebesar 53% bagian dari rente ekonomi telah bocor menjadi biaya-biaya yang tidak tepat penggunaannya akibat penyakit konomi biaya tinggi.

Ascher (1993) mengatakan bahwa pelaksanaan perpanjangan HPH dengan dasar pertimbangan yang kurang jelas, akibat terbatasnya informasi mengenai pelaksanaan pengusahaan hutan yang dimiliki pemerintah, di samping menyebabkan perilaku *rent seeking* juga mengurangi insentif pemegang HPH mencapai kinerja yang diharapkan. Ascher (1993), Dauvergne (1994), King (1996) dan Ross (1996) menyatakan bahwa penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan alam produksi tidak berjalan dengan baik semata-mata karena permasalahan politik.

Ascher (1993) mengatakan bahwa pemerintah melaksanakan pengusahaan hutan untuk tujuan pencapaian pertumbuhan ekonomi dan penarikan nilai rente ekonomi hutan yang rendah merupakan instrumen kebijakan untuk mencapainya. Dauvergne (1994) mempunyai pandangan hampir serupa, bahwa kerusakan hutan diakibatkan oleh struktur dan proses politik pemerintah dan melahirkan kebijakan yang mendorong pemanfaatan hutan untuk meningkatkan perolehan devisa serta sebagai faktor pendorong pertumbuhan industri.

Ross (1996) menyatakan bahwa di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, konsesi hutan dialokasikan melalui patron-patron politik. King (1996) memandang bahwa penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan terhambat oleh adanya karakter pemerintahan yang bersifat patrimonial. Selanjutnya King (1996) berpendapat bah-

wa penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan dapat berlangsung jika terdapat perubahan regim pemerintahan, penurunan secara tajam pasokan kayu dari hutan alam, atau jika terdapat ancaman ekspor produk perkayuan.

PERILAKU DAN KAPABILITAS PEMEGANG HAK PENGUSAHAAN HUTAN

Kemungkinan kedua jika kinerja pengusahaan hutan alam produksi tidak sesuai dengan yang diharapkan karena organisasi HPH tidak mempunyai perilaku dan kemampuan untuk melakukan reaksi seperti yang diharapkan pemerintah melalui bentuk institusi yang diberlakukan.

Dalam kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya milik negara, seperti hutan, Schlager dan Ostrom (1992) mengemukakan bahwa dalam pelaksanaannya, hak pemilikan (*property right*) dapat dijabarkan menjadi bentuk *access* dan *withdrawal, management, exclusion* dan *alienation*[7]. Selanjutnya Schlager dan Ostrom (1992) membedakan hak-hak yang seharusnya dipunyai oleh empat kelompok masyarakat yang mempunyai strata hak pemilikan dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah yaitu *owner, proprietor, claimant,* dan *autorized user*, seperti disajikan dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1. Hak-hak yang Terikat Berdasarkan Posisi Kelompok Masyarakat

Strata Hak	PEMILIK (Owner)	(Proprietor)	PENYEWA (Claimant)	PENGGUNA (Autorized User)
Memasuki dan memanfaatkan (Access and Withdrawal)	X	X	X	X
Menentukan bentuk pengelolaan (Management)	X	X	X	
Menentukan keikut-sertaan/ mengeluarkan pihak lain (Exclusion)	X	X		
Dapat memperjual-belikan hak (Alienation)	X			

Sumber : Schlager dan Ostrom (1992). *Property Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economic 68(3)* :249-262

Dalam pelaksanaan pengusahaan hutan[8], pemegang HPH hanya mendapatkan hak *access* dan *withdrawal* berdasarkan batasan Schlager dan Ostrom (1992). Rendahnya strata hak pemilikan diduga menjadi penyebab rendahnya inovasi pemegang HPH untuk melaksanakan aktivitas pengusahaan hutan secara efisien dan berkelanjutan. Schmid, (1987) mengatakan bentuk institusi mempunyai implikasi terhadap inisiatif dan kemampuan suatu organisasi untuk menjalankan penegakan peraturan (*law enforcement*) guna mengatasi permasalahan *free rider*[9], komitmen, efisiensi perusahaan, dan adanya sejumlah faktor eksternal yang mempengaruhinya.

Jika pemegang HPH tidak mempunyai hak menentukan *management, exclusion* dan *alienation* terhadap sumberdaya hutan yang dikelolanya, serta kayu di hutan bukan sebagai aset HPH, maka pelestarian sumberdaya hutan cenderung diabaikan. Karena kayu di hutan tidak masuk dalam akunting atau register yang harus diperhitungkan keutuhan nilainya oleh perusahaan.

Rendahnya intensitas pengelolaan hutan oleh pemegang HPH ditunjukkan oleh hasil penelitian Badan Litbang Kehutanan (1996) terhadap sepuluh HPH contoh yang menyatakan bahwa rasio antara jumlah sarjana kehutanan (orang) dengan luas hutan (ha) yang dikelola sebesar 1 : 26.700, rasio antara jumlah tenaga teknis kehutanan (sarjana, diploma, dan SKMA) dengan luas hutan (ha) sebesar 1 : 13.000, sedangkan rasio antara seluruh jumlah pekerja HPH (orang) dengan luas hutan (ha) sebesar 1 : 570. Berdasarkan evaluasi Departemen Kehutanan tahun 1995, jumlah tenaga teknis kehutanan yang bekerja di HPH sebesar 39,17% dari standar[10] yang telah ditetapkan.

Berdasarkan penelitian Litbang Kehutanan (1996) tersebut, di HPH, pengambilan keputusan yang bersifat teknis kehutanan melibatkan tenaga kerja rimbawan (*forester)* yang berada pada berbagai posisi/ jabatan tingkat atas. Namun pengambilan keputusan yang bersifat non-teknis seperti yang berkaitan dengan kebijakan keuangan, perupahan dan lain-lain, pada umumnya tidak melibatkan tenaga kerja rimbawan. Kebijakan yang bersifat strategis tersebut biasanya hanya ditangani oleh pemegang saham dan para komisaris.

Berdasarkan penelitian Litbang Kehutanan (1996) tersebut, di HPH, pengambilan keputusan yang bersifat teknis kehutanan melibatkan tenaga kerja rimbawan (forester) yang berada pada berbagai posisi/

jabatan tingkat atas. Namun pengambilan keputusan yang bersifat non-teknis seperti yang berkaitan dengan kebijakan keuangan, perupahan dan lain-lain, pada umumnya tidak melibatkan tenaga kerja rimbawan. Kebijakan yang bersifat strategis tersebut biasanya hanya ditangani oleh pemegang saham dan para komisaris.

Rimbawan yang memegang jabatan tersebut memiliki kewenangan untuk mengusulkan anggaran biaya untuk berbagai rencana misalnya pada tahap penyusunan RKT. Namun pada akhir tahun kegiatan, mereka tidak mendapat informasi mengenai realisasi biaya yang telah dikeluarkan perusahaan untuk berbagai kegiatan. Meskipun sebenarnya informasi tersebut sangat penting bagi mereka dalam melaksanakan pekerjaannya (Badan Litbang Kehutanan, 1996).

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa peran fungsional para tenaga teknis kehutanan tidak dimanfaatkan oleh pemegang HPH karena institusi pengusahaan hutan alam produksi tidak memberikan kewenangan pemegang HPH untuk menentukan pengaturan pengelolaan hutan dan tidak melakukan transfer hutan yang dikonsesikan kepada HPH sehingga bagi pemegang HPH tersebut hutan bukan sebagai aset yang perlu dipertahankan nilainya.

Jika pemegang HPH mengembangkan tujuan ganda dan banyak teknik untuk mencapai tujuannya tersebut, maka teknik untuk mencapai tujuan yang dipilih merupakan perwujudan dari perilaku, adaptasi dan strategi pemegang HPH yang dipengaruhi oleh institusi yang mengaturnya. Menurut Shaffer (1980), teknik untuk mencapai tujuan dapat merupakan : a). bentuk sikap oportunis, b). perilaku untuk memaksimumkan apa yang diinginkannya, atau c). perilaku malas. Semua itu berkaitan dengan proses *learning*, pengambilan keputusan, dan mencari proses dalam tatanan institusi yang dihadapi. Dalam hal ini, sangat penting difahami makna *learning*, yang berkaitan dengan tiga tahapan yaitu *situation-behavior-reinforcement*[11] (Shaffer, 1980).

PENYEMPURNAAN INSTITUSI

Penyempurnaan institusi pengusahaan hutan alam produksi dirumuskan dengan asumsi bahwa karakteristik sumberdaya alam, karakteristik teknologi, dan karakteristik sumberdaya manusia serta tujuan pengusahaan hutan alam produksi adalah tetap. Dengan demikian

penyempurnaan institusi mempunyai peranan untuk memperbaiki kinerjanya. Penyempurnaan institusi ditetapkan dengan mengendalikan aspek-aspek penting sebagai berikut :

Pengendalian Interdependensi dari Situasi Sumberdaya Hutan

Pelestarian produksi dalam pengusahaan hutan alam hanya dapat terselenggara apabila: 1). Jumlah produksi dilakukan tidak melebihi riapnya. Ketepatan penentuan riap sangat tergantung dari ketersediaan informasi yang diperlukan, 2). Hutan dapat diamankan dari berbagai kerusakan, baik yang terjadi secara alami maupun non-alami.

Situasi biaya transaksi tinggi dari hutan alam produksi mengakibatkan para pemegang HPH merespon dan berperilaku sebagai penunggang gratis (*free rider*), yaitu memanfaatkan kayu di hutan tanpa bersedia mengamankan dan melakukan reinvestasi agar hutan dapat menghasilkan kayu secara berkelanjutan. Karakteristik biaya produksi dalam pengusahaan hutan produksi akan terus menurun per m^3 dengan semakin besarnya jumlah produksi karena rendahnya investasi pengusahaan hutan (Katodihardjo, 1995 ; Astana, 1995). Pada kondisi tersebut adanya pajak seperti dana reboisasi (DR) dan iuran hasil hutan (IHH) tidak dapat berfungsi sebagai insentif bagi peningkatan efisiensi pemanenan kayu. (Paris dan Ruzicka, 1993; Reppeto dan Gillis, 1988).

Institusi dapat mengendalikan perilaku penunggang gratis melalui penetapan struktur hak dan kewajiban dalam hal pelaksanaan teknis produksi dan rehabilitasi hutan, serta pemilikan yang menentukan distribusi biaya dan manfaat. Karena pemilikan mengandung pembebanan biaya tetap, adanya hak pemilikan dapat mendorong pemegang HPH untuk masuk ke dalam sistem kontribusi pengamanan dan rehabilitasi hutan. Demikian pula akan mengendalikan luas satu unit HPH sampai pada luas maksimalnya yaitu pada saat jumlah biaya (maksimal) per ha termasuk biaya pengamanan kayu di hutan, masih dapat ditutupi oleh pendapatan per ha dari hutan. Sedangkan luas minimal ditetapkan berdasarkan skala ekonomi (*economies of scale*) bagi pihak yang mengusahakannya.

Skala ekonomi tergantung dari ratio antara biaya tetap dan biaya *variable* terhadap harga per unit output (Miller & Meiners, 1986). Hal

ini secara mikro ditentukan oleh pilihan teknologi dan manajemen perusahaannya. Antara padat modal (*capital intensive*) dengan padat karya (*labour intensive*) memberikan ratio biaya tetap dengan biaya *variable* berlainan. Sedangkan secara makro ditentukan oleh harga modal (*opportunity cost of capital*), tingkat resiko usaha, dan struktur pasar kayu bulat (Miller & Meiners, 1986).

Pengendalian Perilaku Perusahaan

Perilaku merupakan respon terhadap struktur hak-hak yang terbentuk dalam wujud pola alokasi sumberdaya, yang dimotivasi oleh tujuan maksimasi atau minimasi. Hal ini dapat diterima sebagai suatu fenomena umum, karena terdapat suatu asumsi bahwa di dalam kalkulasi maksimasi atau minimasi juga diperhitungkan unsur-unsur non material (Becker, 1976 dalam Tatuh, 1992).

Perumusan institusi di atas secara hipotetik hanya mampu mengendalikan perilaku pemegang HPH untuk melaksanakan pengamanan hutan. Pengendalian tersebut tidak secara langsung dapat mendorong perilaku perusahaan untuk melestarikan hutan, karena perilaku investasi cenderung memaksimumkan salah satu atau kombinasi dari: 1). Nilai pendapatan saat ini (*present value*/PV), apabila perusahaan bukan *profit centre* tetapi sebagai pemasok bahan baku bagi industri perkayuan (integrasi vertikal), 2). Nilai *internal rate of return* (IRR) apabila perusahaan sebagai *profit centre* yaitu memaksimumkan laba pemilik perusahaan (*shareholders*).

Untuk mencapai pelestarian produksi, faktor penting yang menjadi pembatas perilaku perusahaan adalah jumlah produksi yang tetap. Perilaku perusahaan tidak menjamin akan mematuhi perolehan jumlah produksi yang tetap, karena maksimasi PV dan IRR dapat dilakukan hanya dalam jangka pendek, yaitu selama satu siklus investasi.

Berdasarkan perilaku perusahaan tersebut, pengendaliannya diarahkan kepada dua aspek pokok yaitu: 1). Pengendalian keberlanjutan produksi, dan 2). Pengendalian efisiensi pemanfaatan sumberdaya hutan.

Pengendalian keberlanjutan produksi dilaksanakan dengan memberikan pengaturan pengusahaan hutan produksi melalui kontrak yang dibuat, yang berkaitan dengan:

1. Memperpanjang jangka waktu kontrak (Thiele, 1994; World Bank, 1990, 1994, 1995; Kartodihardjo, 1995), dengan asumsi bahwa penetapan lama waktu kontrak dapat memberikan harapan untuk mendapatkan hasil di masa yang akan datang,
2. Memperbesar persaingan dalam perolehan HPH (Thiele, 1994), sehingga pemegang HPH mampu menanggung biaya tetap (*fixed cost)* atas hutan yang siap ditebang, dengan harapan dapat memberikan dorongan untuk mengamankan aset yang berupa tegakan hutan, sekaligus memberikan rasionalisasi penetapan skala ekonomis pengusahaan hutan sebagai satu unit manajemen perusahaan, dan
3. Pajak atas pemanfaatan sumberdaya hutan, sebagai beban (*opportunity cost*) penggunaan lahan, internalisasi biaya eksternal, efisiensi pemungutan kayu dan dorongan untuk melaksanakan rehabilitasi hutan (World Bank, 1990, 1994, 1995 ; Ramli dan Ahmad, 1992 ; Ascher, 1993 ; Ahmad , 1995).

Agar aset tersebut terbuka untuk mendapatkan kesempatan menuju penggunaannya yang paling efisien, maka perlu ditetapkan dalam kontrak bahwa aset tersebut dapat diperjual-belikan (Thiele, 1994). Namun dalam hal ini campur tangan pemerintah diperlukan untuk mengatur alokasi sumberdaya hutan agar tidak menumpuk di satu tangan, sehingga dapat dicapai pemerataan kesempatan berusaha dalam bentuk pemerataan distribusi penggunaan aset produktif tersebut.

Data dan Lokasi Kajian

Data dan informasi yang dipergunakan dalam pembahasan ini bersumber dari : a). Data sekunder mengenai kinerja 60 unit HPH yang diperoleh dari Departemen Kehutanan, b). Peraturan Pemerintah yang bersumber dari Departemen Kehutanan, Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Verifikasi lapangan dilaksanakan di lokasi kawasan HPH PT. INHUTANI III, Kalimantan Tengah. Wawancara dilakukan terhadap 11 pegawai HPH, 4 orang konsultan kehutanan dan 3 orang pegawai Departemen Kehutanan.

Analisis Data

Kinerja HPH ditetapkan berdasarkan dua sasaran, yaitu kinerja manajemen perusahaan dan keutuhan hutan alam (*primary forest*)[12] yang dikelolanya. Kinerja manajemen perusahaan menggambarkan besarnya kapabilitas perusahaan dalam melaksanakan pengelolaan hutan, besarannya didapatkan dari Departemen Kehutanan pada tahun 1995. Sedangkan kualitas hutan alam yang dikelola, yang menggambarkan sasaran akhir dari upaya pelestarian hutan maupun keberlanjutan perusahaan itu sendiri, diukur berdasarkan luas *primary forest* (PF) yang seharusnya masih tersisa, setelah ditebang berdasarkan Rencana Karya Tahunan (RKT) yang telah disahkan oleh Departemen Kehutanan. Kinerja HPH dari 60 HPH contoh ditentukan dengan menggunakan analisis korelasi dan sidik lintas (*path analysis*) berdasarkan 10 peubah (*variable*) yang diklasifikasikan berdasarkan aspek-aspek berikut:

Tabel 2.2. Jumlah dan Distribusi HPH Contoh

No.	PROPINSI	JUMLAH HPH	KISARAN LUAS (Ha)	KISARAN KINERJA HPH *)	KISARAN UMUR HPH (Th)
1	Aceh	8	41.000-268.400	34-53	4-25
2	Bengkulu	1	126.000	41	17
3	Irian Jaya	3	150.000-212.000	34-45	4-9
4	Jambi	1	100.000	57	24
5	Kalbar	4	80.000-294.000	42-53	7-22
6	Kalteng	5	60.000-274.000	47-56	3-19
7	Kaltim	8	44.000-470.000	41-62	3-26
8	Maluku	6	35.000-30.5000	37-46	7-26
9	Riau	4	45.000-240.000	41-63	8-20
10	Sulsel	4	38.000-125.000	43-50	5-25
11	Sulteng	4	79.000-150.000	42-53	3-20
12	Sultra	3	75.000-296.000	40-47	3-16
13	Sulut	4	34.000-87.850	42-50	4-5
14	Sumbar	3	110.000-305.000	42-48	4-15
15	Sumut	2	73.500-90.000	57-63	19-23
Jumlah		60	8.009.750		

*). Berdasarkan penilaian Departemen Kehutanan Tahun 1995

Administratif, ditetapkan berdasarkan 2 peubah yaitu:

1) Pengadaan potret udara dan penyelesaian rencana karya pengusahaan hutan/RKPH
2) Penyediaan jumlah dan kualifikasi tenaga teknis kehutanan

Pelaksanaan aktivitas di lapangan yang dianggap berkaitan langsung dengan pelestarian hutan, ditetapkan berdasarkan 3 peubah:

1) Pelaksanaan tata batas kawasan HPH
2) Pelaksanaan TPTI
3) Pelaksanaan perlindungan hutan

Manajemen perusahaan, ditetapkan berdasarkan 3 peubah:

1) Pelaksanaan HPH berdasarkan sistem kontrak atau swakelola
2) Adanya keterkaitan HPH dengan holding company
3) Umur HPH

Kondisi lingkungan, ditetapkan berdasarkan 2 peubah yaitu:

1) Keterkaitan HPH dengan industri perkayuan
2) Penggunaan kawasan HPH oleh sektor lain

Nilai peubah tersebut didasarkan pada penilaian kinerja pengusahaan hutan berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan No. 537/Kpts/IV-RPH/1989 tentang Kriteria dan Tata Cara Penilaian Pelaksanaan Kegiatan Pengusahaan Hutan. Sedangkan luas *primary forest* (PF) yang masih tersisa diketahui dari studi Rencana Karya Pengusahaan Hutan dari setiap HPH contoh.

Untuk mengetahui pengaruh luas HPH dan umur HPH, HPH contoh yang berjumlah 60 unit dibagi menjadi 4 kelompok, yaitu :

1) Kelompok HPH dengan luas < 100.000 Ha, umur < 10 tahun
2) Kelompok HPH dengan luas < 100.000 Ha, umur > 10 tahun
3) Kelompok HPH dengan luas > 100.000 Ha, umur < 10 tahun
4) Kelompok HPH dengan luas > 100.000 Ha, umur > 10 tahun

Untuk menganalisis hubungan antara situasi, institusi dan kinerja pengusahaan hutan alam produksi digunakan tabel analisis model Finsterbusch (1975). Tabel ini juga dipergunakan untuk mengidentifikasi biaya transaksi, berdasarkan perbandingan dengan pengelolaan hutan di P. Jawa oleh Perum Perhutani. Keberlanjutan usaha HPH ditentukan

berdasarkan analisis finansial (Gittinger, 1986; Au & Au, 1992; Openshaw, 1980). Preskripsi dibuktikan dengan memperkirakan keberhasilan penerapannya (Pakpahan, 1989; Schmid, 1987).

Implikasi Kebijakan

Untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi jika rekomendasi penataan institusi pengusahaan hutan alam produksi dijalankan, dilakukan analisis terhadap pengaruh pendekatan hukum dan pendekatan insentif yang dilaksanakan pemerintah terhadap efektivitas instrumen kebijakan yang disarankan, meliputi kebijakan kayu di hutan sebagai asset HPH, peningkatan peran BUMN dan pengembangan pengelolaan hutan oleh masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Situasi yang dipertimbangkan adalah luas dan potensi alam semakin menurun, penciptaan peluang usaha bagi masyarakat lokal, semakin menurunnya sumber pendanaan pemerintah dan berlangsungnya perdagangan bebas dan ekolabeling. Metoda yang digunakan adalah *Analytic Hierarchy Proccess*/AHP (Saaty, 1990). Untuk mengetahui pengaruh kepentingan dan daya tawar (*bargaining position*) antara pemerintah dan pemegang HPH dalam menetapkan kebijaksaan pengusahaan hutan produksi digunakan pula metoda AHP (Saaty, 1990). ◆

CATATAN

1 Dalam hal ini kawasan hutan alam produksi yang dialokasikan untuk pemegang HPH dianggap telah terbebas dari klaim pihak lain. Disamping itu, produksi hasil hutan dianggap satu macam yaitu kayu bulat.

2 Sangat penting dibedakan pengertian antara institusi dan organisasi. Seperti halnya institusi, organisasi menyediakan mekanisme yang mengatur hubungan antar individu. Namun demikian dapat dibedakan, bahwa aturan yang ada dalam kelembagan dipergunakan untuk menata aturan main dari pemain-pemain yang terlibat atau organisasi-organisasi yang terlibat. Sedangkan aturan yang ada dalam organisasi ditujukan untuk memenang-kan dalam permaian tersebut. Bentuk organisasi dapat meliputi organisasi politik, organisasi ekonomi, organisasi sosial dan organisasi pendidikan (North, 1991). Ruttan (1986) mendefinisikan institusi sebagai "*behavioral rules that govern pattern of action and relationships*". Sedangkan organisasi dedifinisikan sebagai "*the decision making units - families, firms, bureaus - that exercise control of resources.*"

3 Menurut Schmid (1987), situasi sumberdaya sebagai sumber interdependensi

antar individu atau kelompok masyarakat meliputi inkompatibilitas, ongkos eksklusi tinggi, skala ekonomis, *joint impact goods*, ongkos transaksi, dan interdependensi antar generasi.

4 Penjabaran hak dan kewajiban pemegang HPH diuraikan dalam Bab berikutnya.

5 Argumentasi mengapa kebijakan ini ditempuh tidak dapat ditemukan secara tertulis. Namun demikian dari hasil diskusi dengan Bp. Mangasa Manik (pegawai Departemen Kehutanan) dikatakan karena hutan tersebut milik negara. Pernyataan pemerintah secara resmi pernah diungkapkan oleh media masa pada saat *go public* pabrik perkayuan PT. Artika Optima Inti milik Grup Djayanti, bahwa hutan produksi tidak dapat digunakan sebagai asset pemegang HPH.

6 Berdasarkan evaluasi kinerja 60 HPH oleh Departemen Kehutanan tahun 1995 menunjukkan bahwa tata batas kawasan hutan baru diselesaikan 49,48%, hutan yang ditebang sebelum waktunya per tahun sebesar rata-rata 2,5%, sedangkan pelaksanaan kegiatan TPTI sebesar 51,7% dari 100% yang seharusnya dilaksanakan.

7 *Access* yaitu hak untuk memasuki suatu batas fisik sumberdaya yang telah ditetapkan, sedangkan *withdrawal* adalah hak untuk memanfaatkan produk dari sumberdaya yang telah ditentukan. *Management* adalah hak untuk mengatur pemanfaatan dan mengubah bentuk sumberdaya menjadi produk tertentu. *Exclusion* diartikan sebagai hak untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan akses dan bagaimana hak tersebut dapat dialihkan. Sedangkan *alienation* diartikan sebagai hak untuk menjual atau menyewakan salah satu atau lebih hak-hak sebelumnya.

8 Pemegang HPH tidak mendapatkan kewenangan untuk menentukan bentuk manajemen pengusahaan hutan dan dilarang memindahkan hak pengusahaannya kepada pihak lain. Uraian selengkapnya mengenai kebijakan pemerintah dalam pengusahaan hutan alam produksi disajikan dalam Bab berikutnya.

9 *Free rider* adalah individu atau kelompok masyarakat yang ikut serta memanfaatkan suatu barang dan atau jasa tetapi tidak ikut serta menanggung biaya pengadaan barang dan atau jasa tersebut.

10 Berdasarkan SK Ditjen Pengusahaan Hutan Departemen Kehutanan No 537/Kpts/IV-RPH/1989 tentang Kriteria dan Tata Cara Penilaian Pelaksanaan Kegiatan Pengusahaan Hutan.

11 Dengan penjelasan sebagai berikut : suatu organisasi dalam waktu tertentu menghadapi situasi tertentu dan melakukan respon dan reaksi terhadap situasi tersebut. Reaksi organisasi-organisasi yang ada akan mengubah situasi lingkungan yang dihadapi. Perubahan lingkungan tersebut berbalik berakibat positif atau negatif bagi organisasinya. Perilaku tersebut berlangsung terus–menerus, dan dari padanya berlangsung proses *learning*. Faktor yang mempengaruhi proses *learning* adalah adanya komunikasi, kognisi, dan imitasi (Shaffer, 1980).

12 Pendekatan ini digunakan karena secara keseluruhan pelaksanaan HPH belum melebihi waktu satu rotasi tebang (35 tahun). Sehingga luas *primary forest* dapat dipergunakan sebagai tolok ukur keutuhan hutan produksi yang dikelola HPH.

[3]
Sistem Pengusahaan Hutan Alam Produksi

Penyelenggaraan pengusahaan hutan alam produksi dihadapkan pada kondisi lingkungan yang kurang mendukung. Hal ini ditunjukkan oleh adanya ketidak-pastian alokasi penggunaan kawasan hutan serta masih terdapat tumpang tindih penggunaan lahan untuk pengusahaan hutan dan penggunaan hutan oleh masyarakat adat dan masyarakat setempat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan.

Kemampuan organisasi, dalam hal ini organisasi hak pengusahaan hutan (HPH), untuk mencapai kinerja yang telah ditetapkan, ditentukan oleh institusi di satu pihak, dan dipihak lain ditentukan oleh kemampuan organisasi untuk melakukan respon dan reaksi terhadap institusi yang dihadapinya. Dalam bab ini diuraikan pengetahuan mengenai kinerja pengusahaan hutan alam produksi, institusi pengusahaan hutan alam produksi, serta kemampuan organisasi HPH.

TUJUAN DAN KINERJA PENGUSAHAAN HUTAN ALAM PRODUKSI

Tujuan pengusahaan hutan produksi berdasarkan UU No 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, pasal 13 ayat 1, adalah untuk memperoleh dan meninggikan produksi hasil hu-

tan guna pembangunan ekonomi nasional dan kemakmuran rakyat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pengusahaan hutan diselenggarakan berdasarkan azas kelestarian hutan dan azas perusahaan menurut rencana karya atau bagan kerja yang meliputi penanaman, pemeliharaan, pemungutan hasil, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan (UU No. 5 tahun 1967 pasal 13 ayat 2).

Berdasarkan Konsep XVI Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam Kehutanan sebagai bahan Rapat Kerja Nasional Departemen Kehutanan 1995, kondisi kinerja HPH ditunjukkan sebagai berikut:

1. Dari 575 unit HPH, Rencana Karya Pengusahaan Hutan (untuk perencanaan selama 20 tahun) yang memenuhi persyaratan untuk dinilai hanya 13 unit dan yang disahkan baru sejumlah 6 unit.
2. Sejumlah 524 HPH atau 90% belum melaksanakan usaha perlindungan dan pengamanan hutan secara memadahi, sehingga terjadi perambahan hutan, pencurian kayu dan penebangan liar di dalam areal HPH.

Perkembangan jumlah HPH yang memenuhi kewajiban sesuai dengan SK HPH ditetapkan berdasarkan klasifikasi kinerja kurang, sedang, dan baik, berdasarkan SK Ditjen Pengusahaan Hutan No. 537/Kpts/IV-RPH/89. Rincian datanya seperti disajikan dalam **Tabel 2.3.** Berdasarkan klasifikasi kinerja HPH tersebut Departemen Kehutanan memberikan peringatan. Perkembangannya disajikan dalam **Tabel 2.4.**

Tabel 2.3. Perkembangan Kinerja HPH Tahun 1989/1990 - 1993/1994

TAHUN	KINERJA BAIK (%)	KINERJA SEDANG (%)	KINERJA KURANG %)	JUMLAH (%)
1989/1990	4,2	39,5	56,3	100
1990/1991	20,7	56,0	23,3	100
1991/1992	18,5	57,8	23,7	100
1992/1993	19,2	61,6	19,2	100
1993/1994	4,0	61,9	34,1	100
1994/1995	10,55	71,11	18,34	100
1995/1996	21,35	69,19	9,46	100

Sumber : Departemen Kehutanan, 1996

Indikator rendahnya kinerja pengusahaan hutan produksi tersebut juga dapat diketahui dari rusaknya hutan alam yang belum waktunya ditebang (*primary forest*), berdasarkan rencana pengaturan hasil, di dalam kawasan HPH. Dari 22 unit HPH yang luasnya sekitar 1,2 juta ha yang saat ini dicabut haknya oleh Departemen Kehutanan dan kepengurusannya diserahkan kepada PT. INHUTANI III, menunjukkan bahwa luas *primary forest* yang seharusnya masih tersisa sekitar 37% dari luas kawasan hutan. Saat ini luas *primary forest* tersebut yang tersisa hanya 7%. Dengan demikian sebanyak 30% atau sekitar 360.000 ha telah rusak. (PT. INHUTANI III, 1996).

Tabel 2.4. Peringatan terhadap HPH yang Dilaksanakan Oleh Departemen Kehutanan Tahun 1989/1990 - 1993/1994

TAHUN	PERINGATAN I (Unit HPH)	PERINGATAN II (Unit HPH)	PERINGATAN III (Unit HPH)
1989/1990	307	53	10
1990/1991	409	160	21
1991/1992	416	168	32
1992/1993	424	174	38
1993/1994	475	220	65
1994/1995	30	24	12
1995/1996	140	86	33

Sumber : Departemen Kehutanan, 1996

Berdasarkan 60 unit HPH contoh yang didapatkan dari Departemen Kehutanan, dinilai 10 peubah yang dianggap dapat menggambarkan kinerja HPH dalam mencapai tujuan pengusahaan hutan produksi. Kinerja HPH contoh tersebut disajikan dalam **Tabel 2.5.** Berdasarkan penilaian kinerja HPH tersebut, peubah yang prestasi kerjanya kurang dari 50% adalah penataan batas kawasan hutan, perlindungan hutan, dan pengadaan tenaga teknis kehutanan. Kualitas hutan produksi yang ditentukan berdasarkan jumlah sisa *primary forest*, menunjukkan bahwa luas *primary forest* yang seharusnya masih tersisa sebesar 64,61% dari yang seharusnya. Kerusakan *primary forest* tersebut tidak diikuti oleh pelaksanaan rehabilitasi hutan, karena pelaksanaan TPTI hanya dicapai 51,7% dari yang seharusnya dilaksanakan, meskipun perusahaan cukup mandapatkan keuntungan yang ditunjukkan oleh nilai profit-

abilitas rata-rata sebesar 35,89 %.

Dengan memperhatikan umur HPH, laju berkurangnya *primary forest* terhadap kawasan HPH yang berhutan, di luar *primary forest* yang ditebang sesuai dengan RKT, rata-rata sebesar 2,5 % per tahun. Pengurangan *primary forest* ini masih ditambah akibat dari penggunaan lahan oleh pembangunan sektor lain yaitu rata-rata sebesar 0,92% per tahun.

Tabel 2.5. Prestasi Kerja 60 unit Hak Pengusahaan Hutan di Indonesia pada tahun 1995

PEUBAH	Satuan	Luas HPH < 100.000 Ha		Luas HPH > 100.000 Ha		Rataan
		Umur<10th	Umur>10th	Umur<10th	Umur>10th	
Kinerja '95/DepHut	skala	43,90	50,03	44,30	50,25	47,12
Luas HPH	Ha	60.963	74.993	178.267	219.761	133.496
Luas Berhutan	Ha	43.213	55.314	111.316	151.060	90.226
% Berhutan	%	70,88	73,76	62,44	68,74	67,59
Umur HPH	Th	5,73	20,80	4,87	20,00	12,85
Luas Pengurangan s/d '95	Ha	5.460	14.867	15.710	27.296	15.833
% Pengurangan/th	%/th	1,56	0,95	1,81	0,62	0,92
LOA Administratif	Ha	6.434	28.328	11.775	78.907	31.361
VF Administratif	Ha	36.779	26.986	99.542	72.153	58.865
Primary Forest s/d '95	Ha	26.156	12.579	88.973	32.810	40.080
VF Hilang	Ha	10.623	14.607	11.052	39.342	18.906
VF Hilang/th	Ha/th	1.974	695	2.246	2.119	1.758
1. % VF yang hilang/th	%/th	5,04	2,60	2,28	2,73	2,50
2. Potret Udara	%	59,15	88,79	59,27	86,09	73,32
3. Tenaga Teknis	%	27,33	50,50	31,58	47,26	39,17
4. Tata Batas	%	46,50	62,76	38,23	50,42	49,48
5. TPTI	%	48,60	55,73	44,53	57,93	51,70
6. Perlindungan	%	25,56	38,89	29,44	41,11	33,75
7. Swakelola/Kontrak	%	94,29	97,14	94,29	97,14	95,71
8. Keb. Sektor Lain	%	92,52	80,58	90,24	86,03	87,34
9. Industri	%	41,33	59,33	49,33	57,33	51,83

Keterangan :

1. Kinerja DepHut = kinerja HPH yang kriterianya ditetapkan Departemen Kehutanan
2. Luas berhutan = luas pada saat HPH mulai beroperasi
3. Luas pengurangan = pengurangan kawasan HPH oleh penggunaan sektor lain
4. LOA administratif = luas *log over area* yang seharusnya terjadi sesuai RKT
5. VF administratif = luas *primary forest* yang seharusnya ada setelah ada penebangan sesuai RKT

Kondisi di atas antara lain disebabkan oleh rendahnya kinerja perlindungan hutan oleh HPH. Dari 60 HPH contoh, aktivitas perlindungan hutan yang berupa pengadaan fasilitas penjagaan kawasan, alat komunikasi, satpam, dll. hanya dikerjakan dengan prestasi 33,75 % dari yang seharusnya. Organisasi HPH memang tidak disiapkan untuk pengamanan kawasan (*based on area*), sebaliknya lebih dititik beratkan pada penanganan aktivitas produksi kayu bulat (*based on activity*).

INSTITUSI

Peraturan Pengusahaan Hutan Alam Produksi

Berdasarkan analisis tentang peraturan pengusahaan hutan[1], diketahui bahwa selama periode 1989 - 1995 terdapat penambahan dan atau penggantian peraturan di bidang pengusahaan hutan sebanyak 132 peraturan. Secara substansial, peraturan di bidang pengusahaan hutan tersebut dapat digolongkan kedalam berbagai aspek pelaksanaan pengusahaan hutan, seperti disajikan dalam **Tabel 2.6.**

Selama periode 1989 - 1995, terdapat 50 peraturan dicabut dan 20 peraturan disempurnakan. Dengan demikian, sampai dengan tahun 1995 peraturan yang masih berjalan berjumlah 62 peraturan.

Hutan alam produksi dinyatakan sebagai milik negara berdasarkan Undang Undang No. 5 tahun 1967 pasal 2. Pemberian hak untuk memanfaatan hutan alam produksi hanya dibatasi bagi badan-badan tertentu yang ditetapkan secara administratif atau hukum yaitu perusahaan swasta, BUMN dan koperasi. (PP No. 18 tahun 1975, pasal 1). Hak pengusahaan hutan menjamin pemanfaatan hutan produksi sesuai dengan kewenangan yang diberikan pemerintah.

Menurut Tuner, *et al* (1994), hak yang ditetapkan seperti itu juga

disebut sebagai hak pakai (*status-tenure),* yang mana hak tersebut tidak dapat dialihkan kepada pihak lain. Pandangan Tuner, *et al* (1994) tersebut sejalan dengan kebijakan pemerintah. Pemegang HPH tidak berhak mengalihkan hak yang sudah diterima kepada pihak lain, kecuali dengan ijin Menteri Kehutanan (PP No. 21 Tahun 1970, tentang HPH dan HPHH). Namun demikian berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 685/Kpts-II/1990, untuk aktivitas pemungutan hasil hutan, kecuali penebangan pohon dan penyaradan, dapat dikontrakkan kepada pihak ketiga.

Tabel 2.6. Peraturan Pengusahaan Hutan Alam Produksi

Aktivitas Yang Diatur	Hierarki Peraturan					
	a	b	c	d	e	
1. Kawasan hutan			1	1		2
2. Administrasi, pelaporan, dll				2	3	5
3. Tenaga teknis kehutanan					1	1
4. Aktivitas pemungutan hasil hutan	5		1	13	5	24
5. Amdal dan kawasan lindung	2			2		4
6. Pelaksanaan oleh pihak ketiga				2		2
7. Pelaksanaan Sistem Silvikultur			1	8	4	13
8. Pembinaan masy. desa hutan				3	2	5
9. Penggabungan HPH		2		4	2	8
10. Akuntasi dan standar biaya				3		3
11. Pungutan dan tata niaga kayu	6	1		18	4	29
12. Kinerja HPH				13	1	14
Perencanaan Hutan	1			4		5
Pengurusan Hutan				5		5
Perlindungan Hutan	1	1	6	4		12
JUMLAH	15	4	9	82	32	132

Keterangan : a=PP/Keppres, b=Surat Keputusan Bersama, c=SK. MenTan, d=SK. MenHut, e=SK. Ditjen Pengusahaan Hutan, DepHut.

HPH diberi jangka waktu pengusahaan hutan selama 20 tahun dan dapat diperpanjang apabila tidak bertentangan dengan kepentingan umum (PP No. 21/1970 pasal 10 ayat 1). Secara teknis kriteria perpanjangan HPH ini didasarkan pada ketersediaan *primary forest* dan kinerja manajemen HPH berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 23/ Kpts-II/94.

Pemegang HPH berhak untuk membuka lahan dalam kawasan HPH untuk menanam bahan makanan bagi keperluannya sendiri, pembangunan jalan, jembatan, bangunan, dan lain-lain. Apabila masa konsesi berakhir, jalan, jembatan dan bangunan menjadi milik negara. (PP No. 21/1970 pasal 8 ayat 2).

Berdasarkan penjabaran *property right* oleh Schlager dan Ostrom (1992), seperti disajikan dalam Tabel 1, HPH merupakan badan hukum yang hanya berstatus *access and withdrawal*, yaitu hanya mempunyai hak untuk memasuki suatu batas fisik hutan produksi yang sudah ditetapkan pemerintah dan hak untuk mendapatkan produk dari sumberdaya yang telah ditentukan. Hasil hutan yang boleh dipanen adalah kayu yang tidak dilindungi. Selain kayu tidak diijinkan untuk dipanen. (PP No. 21/1970 pasal 1 ayat 1, pasal 11 ayat 2). Luas HPH ditetapkan oleh Menteri Kehutanan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970 pasal 10 ayat 3.

HPH tidak mendapatkan hak *management, exclusion* dan *alienation*, berdasarkan pengertian Schlager dan Ostrom (1992), karena pengaturan manajemen hutan ditetapkan pemerintah melalui SK Ditjen. Pengusahaan Hutan, Departemen Kehutanan No. 564/Kpts/IV-BPHH/1989 tentang Pedoman TPTI. Sehingga posisi pemilikan hutan alam produksi bagi HPH berupa *authorized user*.

Di dalam setiap Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan, setiap pemegang HPH diwajibkan untuk melaksanakan sejumlah aktivitas yang pelaksanaannya diatur oleh peraturan pengusahaan hutan seperti dijabarkan dalam **Tabel 2.6**. Karena pemerintah tidak memiliki informasi lengkap yang diperlukan sebagai landasan penyusunan dan pelaksanaan kontrak (Ascher, 1993), maka bentuk kontrak tidak dapat mengatasi sifat biaya transaksi tinggi, bahkan sebaliknya menimbulkan biaya transaksi yang harus ditanggung pemegang HPH (Ascher, 1993;, Dauvergne, 1994;,King, 1996; Ross, 1996, Darusman, 1997).

Schmid (1987) menyatakan bahwa keefektifan hak dipengaruhi oleh pengakuan hak tersebut oleh masyarakat serta kemampuan pihak (pemerintah) yang menentukan hak dalam membatasi pilihan-pilihan yang dilakukan fihak lain.

Dalam kaitannya dengan hak untuk mengusahakan hutan, berarti terdapat kepastian batas jurisdiksi antara pemerintah, pemegang HPH, dan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Dengan demikian timbulnya hak pengusahaan hutan harus diikuti oleh pengakuan masyarakat atas hak pengusahaan hutan tersebut. Kondisi demikian sampai saat ini masih menjadi permasalahan bagi pengusahaan hutan produksi yaitu pada saat pemerintah bersama pemegang HPH menetapkan batas-batas kawasan hutan, secara *de facto* masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, dalam lokasi tertentu, masih belum menyetujuinya (Ngo, 1990 dalam Padoch dan Peluso, 1996 ; Mubyarto, 1992). Di samping itu karena belum terdapat tata ruang wilayah yang mantap, juga mengakibatkan ketidak-pastian penggunaan kawasan HPH.

Kenyataan-kenyataan di atas menyebabkan *property right* dengan pengertian seperti dikemukakan Schmid (1987) tidak menjadi atau gagal sebagai pengendali hubungan antara pemerintah, pemegang HPH, dan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan.

Alokasi HPH oleh Pemerintah

Periode tahun 1950-1960, pengembangan ekonomi ditekankan pada pemanfaatan modal dalam negeri maupun mendatangkan modal asing. Jepang mulai tertarik untuk mengeksploitasi hutan Indonesia pada tahun 1959. Pada saat itu Jepang melaksanakan inventarisasi hutan di Kalimantan yang hasilnya dilaporkan pada tahun 1961 dan diikuti oleh investasi eksploitasi hutan yang masih terbatas. Kondisi HPH pada tahun 1969 seperti disajikan dalam **Tabel 2.7.**

Peristiwa 1965 telah mengantarkan pemerintah dan militer sebagai kekuatan yang dapat menentukan kebijakan ekonomi-politik yang didasarkan pada hukum militer (Kammen, 1991). Satu dari sekian banyak langkah-langkah yang diambil pemerintah adalah mengusahakan hutan alam, baik oleh investator domestik maupun investor asing. Terdapat dua alasan hal ini dilaksanakan. Pertama, melaksanakan sta-

bilisasi ekonomi. Hal ini harus segera dilaksanakan agar secara nyata dapat mengatasi kelemahan-kelemahan ekonomi era orde lama. Tetapi dengan kekuatan modal domestik yang sangat terbatas, dan sebagian besar dimiliki oleh etnis Cina, pemerintahan segera meningkatkan masuknya investasi asing. Kedua, pemerintah menetapkan kebijakan untuk membuka investasi dengan Jepang dan Eropa yang bertujuan untuk mendapatkan pengakuan politik internasional dan bantuan asing.

Pada saat itu, sumberdaya hutan Indonesia menjadi kunci untuk meningkatkan investasi yang diperlukan untuk pertumbuhan ekonomi. Peletakkan dasar-dasar pembangunan dilaksanakan pada era pra Pelita, yaitu dengan diundangkannya UU Pokok Kehutanan dan UU Modal Asing pada tahun 1967, serta UU Modal Dalam Negeri pada tahun 1968. Dengan membuka peluang investasi di sektor kehutanan secara legal, pemerintahan merombak kontrol pemerintah terhadap konsesi hutan serta melaksanakan redistribusi alokasi penggunaan sumberdaya hutan. Seperti halnya semua jenis investasi yang diijinkan pemerintah pada saat itu, konsesi HPH diberikan sebagai "modal" kepada militer dan kalangan bisnis yang terkait (Kammen, 1991).

Tabel 2.7. Investasi HPH yang Disetujui Pemerintah, September 1969

Negara / Investor	Jumlah Investor (Orang)	Jumlah HPH (Unit)	Luas Hutan (1.000 ha)	Investasi (US$ 1,000)
Pilipina	9	11	1,647	265,000
Malaysia	9	10	1,240	13,500
Jepang	8	13	2,464	59,000
Amerika Serikat	9	9	2,720	77,000
Hongkong, Singapura, Korea	11	14	1,666	-
Lainnya	7	8	-	-
Jumlah	53	65	9,727	414,500

Sumber : Kammen, 1991.

Sementara konsesi HPH diberikan kepada institusi militer untuk pembiayaan operasinya, pemerintah waktu itu juga memberikan HPH kepada perorangan, serta pebisnis etnis Cina.

HPH merupakan bentuk bisnis yang paling mudah dikembangkan karena para pemegangnya, yang ditunjuk pemerintah dapat dengan

mudah melakukan kerja sama (*joint venture*) baik dengan investor domestik maupun investor asing. Dalam prakteknya, para pemilik HPH jarang sekali mengambil keputusan, apalagi ikut bekerja dalam operasi HPH di lapangan. Sebagian besar para pemilik HPH bekerjasama dengan investor asing atau dengan para pebisnis etnis Cina domestik, yang kemudian golongan ini menjadi perantara antara para pemegang HPH dengan investor asing. Pemilik HPH biasanya hanya sebagai penerima SK HPH dan menyediakan modal untuk membayar Iuran HPH. Sebagai pemegang HPH, mereka ini menjadi pihak perantara, antara pemerintah dan pemilik modal, oleh karena itu mereka juga dapat memungut *rent* dari mitra-mitra mereka (Kammen, 1991).

Data pada tahun 1994 menunjukkan bahwa yayasan angkatan bersenjata memiliki 11 unit HPH dengan luas 2,25 juta Ha serta sejumlah pabrik kayu lapis dan pengerjaan kayu (*wood working*) (PDBI, 1995). Disamping itu juga terdapat sejumlah konglomerasi pengusaha HPH yang kondisinya sampai tahun 1988 disajikan dalam **Tabel 2.8** dan perkembangannya pada tahun 1994 disajikan pada **Tabel 2.9.**

Tabel 2.8. Konglomerasi HPH di Indonesia, Tahun 1988

No.	Grup/Holding Company	Jumlah HPH	Luas (ha)	Peran (%)
1	Barito Pacific	19	1,980,500	4.7
2	Alas Kusuma	11	1,775,000	4.2
3	Satya Djaya Raya	13	1,495,500	3.5
4	Djayanti	10	1,426,000	3.4
5	Berkat	10	1,086,000	2.6
6	Gunung Raya / GRUTI	10	1,052,000	2.5
7	Jati Maluku	9	929,000	2.2
8	Hutrindo	9	896,000	2.1
9	Benua Indah	8	892,000	2.1
10	Bumi Raya Utama	8	888,000	2.1
	Jumlah	108	12,420,000	29.2
	HPH Lainnya	200	30,086,600	70.8
	TOTAL	308	42,506,600	100.0

Sumber : PDBI, 1995

Dari tahun 1988 sampai tahun 1994, ditinjau dari aspek kepemilikan areal HPH, mencerminkan adanya proses penggabungan perusahaan dan kompetisi antar konglomerat nasional, sehingga terlihat adanya suatu proses perubahan. Tetapi secara menyeluruh proses perubahan tersebut tidak menggeser peta peringkat 10 besar papan atas kecuali porsinya semakin dominan atau terkonsentrasi. Tahun 1988 terdapat 10 besar konglomerat yang mengelola 12,4 juta hektar HPH atau menguasai 22,6% HPH nasional yang mencapai 54,9 juta hektar. Selama 6 tahun kemudian para 10 pengusaha besar ini menguasai lebih dari sepertiga atau 37,1% atau 23,9 juta hektar dari total 64,2 juta hektar (PDBI, 1995).

Tabel 2.9. Konglomerasi HPH di Indonesia, Tahun 1994

No.	Grup/Holding Company	Jumlah HPH	Luas (ha)	Peran (%)
1	Barito Pacific	60	6,158,670	9.6
2	Kayu Lapis Indonesia	20	3,437,000	5.3
3	Alas Kusuma	18	2,988,000	4.6
4	Djayanti	20	2,775,000	4.3
5	Kalimanis	9	1,936,000	3.0
6	Murtiara Timber	6	1,558,900	2.4
7	Korindo	7	1,436,000	2.2
8	Indo Plywood	10	1,329,000	2.1
9	Tanjung Raya	11	1,226,300	1.9
10	Hutrindo	12	1,152,000	1.8
11	Pakarti Yoga	4	1,133,000	1.8
12	Hanurata	4	1,016,000	1.6
13	Bumi Raya Utama	9	955,000	1.5
14	Bhudi Dharma Bhakti	10	947,500	1.5
15	Satya Djaya Raya	8	938,000	1.5
16	Antang	11	891,000	1.4
17	Surya Dumai	7	883,593	1.4
18	Uni Seraya	8	835,000	1.3
19	Kayumas	9	802,000	1.2
20	Bhudi Nyata	5	801,000	1.2
	Jumlah	248	33,198,963	51.6
	HPH Lainnya	307	31,092,473	48.4
	TOTAL	555	64,291,436	100.0

Sumber : PDBI, 1995

Kondisi Lingkungan

Pembangunan Ekonomi Nasional

Selama periode pembangunan jangka panjang tahap pertama (PJP I) dengan penekanan pada pembangunan ekonomi telah menunjukkan hasil secara agregat yang sangat nyata yaitu tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi, mencapai rata-rata 7% per tahun. Peran industri perkayuan dalam menunjang pertumbuhan ekonomi tersebut cukup tinggi, utamanya dalam menghasilkan perolehan devisa. Selama 10 tahun terakhir, devisa yang didapatkan dari sektor kehutanan sebesar antara 15 % - 20 % dari pendapatan ekspor nasional. (BPS, 1995; DEPHUT, 1995).

Keberhasilan ekspor hasil industri perkayuan, terutama industri kayu lapis, disebabkan oleh adanya subsidi yaitu penyediaan bahan baku kayu bulat akibat diwajibkannya pembentukan integrasi vertikal antara HPH dan industri kayu lapis melalui PP No. 21 tahun 1970 pasal 5, serta dibebaskannya pajak ekpor untuk produk kayu lapis berdasarkan SK Menteri Keuangan No. 210/KMK.013/89 dan No. 534/KMK.013 /1992. Adanya subsidi di atas mengakibatkan pemanfaatan dan alokasi sumberdaya hutan menjadi tidak efisien (Ramli dan Ahmad, 1992; NRMP, 1993 ; Kartodihardjo, 1993).

Secara makro, pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi diikuti oleh masalah-masalah nasional baru yaitu semakin lebarnya kesenjangan dalam distribusi pemanfaatan hasil-hasil pembangunan baik antar wilayah, antar sektor ekonomi, maupun antar kelompok masyarakat atau golongan.

Kesenjangan wilayah ditunjukkan oleh data BPS tahun 1994 bahwa jumlah perusahaan industri yang berlokasi di Jawa dan Bali sebesar 80% dan lebih dari 60% terpusat di wilayah yang sangat berdekatan dengan Jakarta. Sementara itu Sumatera ditempati 13% industri nasional dan sisanya tersebar di Kalimantan, Sulawesi dan Indonesia Timur lainnya. Kesenjangan antar golongan ditunjukkan oleh data BPS (1995) yang menyatakan kurang dari 10% penduduk Indonesia memiliki asset yang cukup besar serta menyumbang pada perekonomian nasional sebesar 72,8 %. Sedangkan adanya kesenjangan antar sektor ekonomi ditunjukkan oleh data BPS (1995) yang menyatakan bahwa pangsa relatif sektor

pertanian pada perekonomian nasional mengalami penurunan hingga mencapai 17,4%, akan tetapi tenaga kerja yang berada pada sektor ini masih berjumlah 46,1%. Pada saat yang sama, pangsa relatif sektor industri pada perekonomian nasional telah mencapai 23,9% tetapi daya serap tenaga kerja pada sektor ini baru mencapai13,2%. Kenyataan ini menunjukkan bahwa sektor pertanian harus menanggung beban tenaga kerja nasional yang secara proporsional masih sangat tinggi dengan produktivitas yang sangat rendah. Kondisi ini menyebabkan tekanan bagi sumberdaya hutan.

Tata Ruang Wilayah

Pengaruh perkembangan sektor lain seperti perkebunan, transmigrasi, dan pertambangan secara empiris mengurangi kawasn hutan yang sedang dikelola HPH. Berdasarkan data 60 HPH pada Tabel 7, laju berkurangnya kawasan HPH akibat dari penggunaan sektor lain rata-rata sebesar 0,92% per tahun. Dengan hanya memperhatikan HPH yang luasnya lebih besar dari 100.000 Ha, selama 20 tahun beroperasi, kelompok HPH ini berkurang arealnya sebesar 12%. Situasi ini lebih buruk bagi HPH yang luasnya kurang dari 100.000 Ha. Untuk kelompok HPH ini selama masa operasi 20 tahun, luas kawasan HPH yang berkurang akibat penggunaan sektor lain sebesar 19,8%.

Kontribusi Pembangunan Kehutanan bagi Daerah

Meskipun industri perkayuan mampu memberikan peran yang tinggi bagi pertumbuhan ekonomi nasional, namun kontribusi pembangunan kehutanan bagi penerimaan daerah (PDRB) sangat kecil. Selama tahun 1983 - 1990 kontribusi pembangunan kehutanan bagi daerah rata-rata sebesar 1,02% (Kartodihadjo, 1993).

Sementara itu keberadaan HPH menyebabkan berkurangnya pendapatan riil masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Dalam pidato pengukuhan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Adminsitrasi Negara Universitas Tanjungpura, Syarif Ibrahim Alqadrie (Alqadrie, 1993) menyebutkan bahwa kehadiran HPH telah menyebabkan berkurangnya penghasilan masyarakat Dayak di pedalaman Kalimantan Barat. Pada tahun 1963-1965 penghasilan masyarakat Dayak sebesar

Rp. 42.665,- (US$ 102,79) per bulan sedangkan pada tahun 1990-1992 penghasilan tersebut sebesar Rp. 88.750,- (US$ 46,71) per bulan. Turunnya penghasilan masyarakat ini antara lain akibat dilarangnya penduduk setempat mengumpulkan hasil hutan.

KAPABILITAS HPH

Jumlah dan Kualifikasi Tenaga Kerja

Pada tahun 1995 jumlah tenaga teknis kehutanan tersebut masih kurang apabila dibanding dengan standar Departemen Kehutanan. Dalam Tabel 6 di atas dapat diketahui bahwa penyediaan tenaga teknis kehutanan hanya sebesar 38,9% dari yang seharusnya dipekerjakan.

Badan Litbang Kehutanan (1996) melaksanakan penelitian mengenai peranan tenaga profesi kehutanan dalam HPH. Dengan menggunakan 10 unit HPH yang berlokasi di Kalimantan Timur dan Kalimantan Barat sebagai contoh, menunjukkan bahwa jumlah tenaga kerja di 10 unit HPH tersebut sebanyak 2.818 orang. Tenaga profesi kehutanan sebanyak 123 orang (4,4%) yang terdiri dari sarjana kehutanan 60 orang (2,2%), diploma (D3) sebanyak 32 orang (1,1%) dan SKMA sebanyak 31 orang (1,1%).

Apabila digunakan standar tenaga teknis kehutanan sesuai dengan SK Ditjen Pengusahaan Hutan No.537/Kpts/IV-RPH/89 ternyata tenaga sarjana kehutanan sudah memenuhi bahkan sebagian besar melebihi standar. Sebaliknya tenaga diploma dan SKMA/KKMA tidak memenuhi jumlah seperti yang telah ditetapkan dalam standar.

Kenyataan juga menunjukkan bahwa terjadi dominasi tenaga non kehutanan yang bekerja di HPH, khususnya dalam bidang produksi, bidang pembinaan dan perlindungan hutan. Secara keseluruhan tenaga teknis kehutanan hanya 28% dari total tenaga kerja yang bekerja pada bidang perencanan, produksi dan pembinaan serta perlindungan hutan. Kegiatan utama pengusahaan hutan alam yaitu produksi kayu diisi oleh tenaga teknis kehutanan sebesar 11%.

Peran Rimbawan dalam Pengambilan Keputusan di HPH

Hasil penelitian Badan Litbang Kehutanan (1996) menunjukkan

bahwa pengambilan keputusan yang bersifat teknis di perusahaan 10 unit HPH contoh melibatkan tenaga kerja rimbawan (*forester)* yang berada pada berbagai posisi/jabatan tingkat atas.

Namun pengambilan keputusan yang bersifat non-teknis seperti yang berkaitan dengan kebijakan keuangan, perupahan dan lain-lain, pada umumnya tidak melibatkan tenaga kerja rimbawan. Kebijaksanaan yang bersifat strategis tersebut biasanya hanya ditangani oleh perusahaan atau pemegang saham dan para komisaris.

Hasil wawancara pada beberapa jabatan di luar kantor cabang HPH yakni pada bagian perencanaan dan pengusahaan hutan menunjukan bahwa rimbawan yang memegang jabatan tersebut memiliki kewenangan untuk mengusulkan anggaran biaya untuk berbagai rencana misalnya pada tahap penyusunan RKT. Namun pada akhir tahun kegiatan, mereka tidak mendapat informasi mengenai realisasi biaya yang telah dikeluarkan perusahaan untuk berbagai kegiatan. Meskipun sebenarnya informasi tersebut sangat penting bagi mereka dalam melaksanakan pekerjaannya.

Hal lain yang penting adalah lemahnya peran rimbawan dalam pengalokasian dana untuk kegiatan pembinaan hutan. Pada umumnya pencairan dana untuk melaksanakan kegiatan ini kurang lancar meskipun telah diusulkan sebelumnya. Pelaksanaan kegiatan pembinaan hutan sangat tergantung pada sarana dari kegiatan produksi kayu.

Pelaksanaan tugas bagi seorang rimbawan seringkali tidak sesuai dengan jabatan yang diembannya. Disamping itu masih banyak ditemukan jabatan rangkap dalam perusahaan. Jabatan rangkap ini selain membebani seseorang karena harus bekerja keras, juga dapat menimbulkan kecemburuan sosial. Unsur kepercayaan pribadi pada perseorangan dari pemilik perusahaan masih cukup dominan.

Investasi dan Profitabilitas Pengusahaan Hutan

Kegiatan utama dalam pengusahaan hutan adalah penebangan pohon, penyaradan, pengangkutan kayu, rehabilitasi hutan bekas tebangan, pengedalian dampak lingkungan, serta pembinaan masyarakat desa hutan. Sebelum keempat kegiatan ini dilaksanakan, didahului dengan pelaksanaan penataan batas kawasan, pembukaan wilayah hutan dan penataan hutan menjadi blok-blok tebangan.

Bentuk kayu bulat yang *bulky*, menyebabkan kegiatan pemanenan hasil hutan dilaksanakan secara mekanis. Penebangan pohon dilakukan dengan menggunakan *chainsaw*, penyaradan kayu dilakukan dengan menggunakan traktor dan pengang-kutan kayu dengan menggunakan truk *trailler* atau melalui sungai. Kecuali apabila lokasinya berada di hutan rawa, maka penyaradan dilaksanakan dengan kuda-kuda dan pengangkutannya dilaksanakan dengan lori.

Berdasarkan data dari 547 unit HPH dengan luas 59,7 juta Ha (Departemen Kehutanan, 1996), jumlah investasi keseluruhan yang sudah ditanamkan sampai dengan tahun 1994 sebesar US$ 932,5 juta. Apabila yang diperhitungkan adalah hutan produktif, dan diasumsikan sebesar 60% dari kawasan HPH, maka nilai investasi tersebut menjadi Rp. 58.314,- per Ha (1 US$ = Rp. 2.240,-).

Nilai investasi tersebut relatif kecil apabila dibandingkan dengan pendapatan per ha yang dihasilkan. Apabila diasumsikan rata-rata kayu yang dapat dipanen per ha 40 m3 dengan harga rata-rata saat ini Rp. 200.000,-/m3, maka nilai investasi tersebut hanya sebesar 58.314/(40 x 200.000) x 100% = 0,73% dari pendapatannya per tahun. Dengan memperhitungkan Iuran HPH yang jumlah maksimal sebesar US$ 10 per ha, nilai investasi tersebut menjadi 0,98% dari pendapatannya per tahun.

Dari hasil perhitungan profitabilitas pengusahaan hutan dengan mempertimbangkan perubahan jumlah produksi kayu bulat per Ha dan perubahan biaya eksploitasi per m3 menunjukkan bahwa perubahan produksi per Ha (m3/Ha) dianggap dapat mewakili berbagai perbedaan potensi hutan, sedangkan perubahan biaya eksploitasi dianggap dapat mewakili kondisi topografi lapangan dan aksesibilitas kawasan. Dalam hal ini luas kawasan hutan dianggap tetap sebesar 100.000 Ha. Sedangkan biaya perijinan, pengesahan dokumen, pergaulan, dll. dianggap tetap jumlahnya dan diperhitungkan dalam dua alternatif yaitu sebesar 20% dari biaya operasional dan 30% terhadap biaya operasional.

Pada kondisi produksi per Ha sebesar 35 m3 dan biaya eksploitasi (di luar biaya perencanaan dan manajemen) Rp. 22.240,- (US$ 10) per m3, tanpa kenaikan biaya operasional, nilai IRR pengusahaan hutan sebesar 38,98 %. Apabila digunakan kriteria kelayakan dengan bunga riil 11%, secara finansial pengusahaan hutan tersebut layak. Pada kondisi

ini bila biaya eksploitasi naik sampai 20 US$ per m3, yang lain tetap, aktivitas pengusahaan hutan masih layak pada volume produksi di atas 35 m3 per Ha.

Dalam keadaan tersebut apabila biaya operasional naik 20%, nilai IRR aktivitas pengusahaan hutan sebesar 26,90% dan bila biaya operasional naik lagi menjadi 30%, nilai IRRnya menjadi 19,12%. Namun demikian jika biaya eksploitasi naik sampai US$ 20,- per m3, kelayakan usaha dapat dicapai apabila produksi per ha lebih besar 45 m3. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan biaya operasional (akibat dari ongkos perijinan, pergaulan, dll.) memberikan pengaruh yang cukup nyata dalam penilaian rentabilitas ekonomi aktivitas pengusahaan hutan. ◆

CATATAN

1 Sumber yang digunakan adalah: 1). Hasil evaluasi peraturan pengusahaan hutan tahun 1989 - 1995 oleh Sub Ditjen Hukum dan Perudang-undangan, Ditjen Pengusahaan Hutan, DepHut, 2) Kumpulan Peraturan Pengusahaan Hutan sampai tahun 1995, Buku I dan Buku II, 3). Peraturan Perundangan Bidang Pengusahaan Hutan, Departemen Kehutanan Tahun 1989 s/d 1996. Peraturan tersebut belum termasuk 16 surat edaran yang dikeluarkan oleh Kanwil Kehutanan sebanyak 12 surat edaran, Dinas Kehutanan sebanyak 3 surat edaran dan Litbang Kehutanan sebanyak 1 surat edaran, seperti yang telah diidentifikasi oleh Bennet (1997).

[4]
Adaptasi Pemegang HPH Terhadap Institusi

Kewajiban pemegang HPH untuk melaksanakan tata batas kawasan hutan, rehabilitasi dan perlindungan hutan, dll. yang telah ditetapkan melalui mekanisme transaksi administratif seperti yang tertuang dalam setiap Surat Keputusan Pemberian Hak Pengusahaan Hutan terbukti tidak efektif dilaksanakan oleh pemegang HPH. Dengan demikian, kebijakan pengusahaan hutan terbukti tidak mampu mengendalikan perilaku penunggang gratis.

Melalui perbandingan institusi antara pengusahaan hutan alam dan pengelolaan hutan tanaman di P. Jawa dapat ditarik kesimpulan bahwa institusi pengusahaan hutan alam produksi tidak mengendalikan tetapi justru meningkatkan biaya transaksi. Perbedaan dua institusi tersebut juga memberikan pengaruh terhadap respon oleh masing-masing organisasi. Organisasi HPH cenderung tidak mengembangkan kemampuannya dalam melaksanakan pengelolaan hutan daripada organisasi Perum Perhutani. Hal ini ditunjukkan oleh jumlah tenaga kerja di Perum Perhutani lima kali lebih besar daripada di HPH. Sebaliknya prosentase investasi yang ditanam pemegang HPH terhadap nilai produksi 23 kali lebih kecil daripada investasi yang ditanamkan Perum Perhutani terhadap nilai produksi.

Jika kayu di hutan diperhitungkan sebagai aset pemegang HPH,

profitabilitas pengusahaan hutan alam produksi tidak lagi menarik minat swasta (dibawah *cut off rate).* Dengan demikian, untuk mendukung perubahan institusi pengusahaan hutan alam produksi, pasar ekspor kayu bulat harus dibuka atau integrasi vertikal HPH-industri perkayuan dihilangkan. Jika harga kayu bulat di dalam negeri sama dengan harga internasional, perubahan institusi dapat meningkatkan profitabilitas pemegang HPH.

Penyempurnaan institusi pengusahaan hutan alam yang dapat diselenggarakan dengan tetap menghasilkan profitabilitas bagi pemegang HPH, diperkirakan hanya mampu mendorong pemegang HPH untuk melaksanakan pengamanan kayu di hutan. Namun demikian, permasalahan pelestarian produksi masih belum terpecahkan, karena pengusaha akan mendapatkan profitabilitas lebih tinggi apabila kayu yang ada di hutan ditebang dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa upaya pelestarian produksi kayu dalam pengusahaan hutan alam tidak dapat diwujudkan apabila dilaksanakan oleh suatu organisasi yang perilaku memaksimumkan keuntungan hanya didasarkan oleh keputusan finansial dalam jangka pendek. Perilaku tersebut dapat dicegah apabila keuntungan yang diperoleh dengan mempercepat penebangan kayu lebih kecil daripada *opportunity cost* jika pemegang HPH hanya mengusahakan hutan dengan tanpa ada produksi kayu, tetapi hanya melaksanakan rehabilitasi dan pengamanan hutan, karena kayu di hutan sudah habis ditebang.

Untuk mewujudkan kondisi tersebut, kontrak pengusahaan hutan alam harus berjalan sampai jangka waktu kontrak berakhir, agar pemegang HPH memperhitungkan kemungkinan terjadinya usaha tanpa produksi. Dengan demikian, kebijakan pemerintah mencabut hak pengusahaan hutan sebelum waktu konsesinya berakhir bukanlah disinsentif bagi pemegang HPH. Tetapi justru sebaliknya, kebijakan tersebut membebaskan pemegang HPH dari kewajiban melaksanakan rehabilitasi dan pengamanan hutan yang telah rusak selama waktu konsesi yang telah dilampauinya.

Dalam bab ini dianalisis adaptasi pemegang HPH terhadap hak dan kewajiban yang ditentukan oleh institusi pengusahaan hutan alam produksi yang diberlakukan pemerintah. Analisis ini dilaksanakan untuk mengetahui perilaku pemegang HPH dan argumentasi atas respon dan reaksi yang dilakukan. Berdasarkan perbandingan dengan institusi

lain, yaitu pengelolaan hutan di P. Jawa oleh Perum Perhutani, dirumuskan inovasi institusi yang diperlukan untuk memperbaiki kinerja HPH serta dampak perubahan institusi terhadap kinerja HPH.

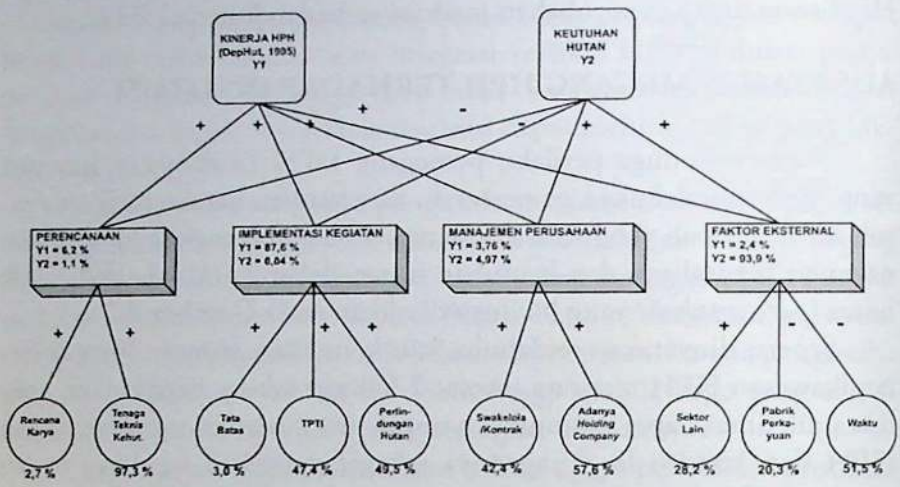
ADAPTASI PEMEGANG HPH TERHADAP INSTITUSI

Untuk menduga perilaku pemegang HPH berdasarkan institusi yang telah diberlakukan pemerintah, dirumuskan karakteristik pengaruh setiap peubah yang secara bersama-sama menerangkan kinerja manajemen perusahaan dan keutuhan hutan dalam bentuk analisis sidik lintas (*path analysis)* yang hasilnya disajikan pada **Gambar 2.1.**

Seperti dinyatakan terdahulu, laju kerusakan *primary forest* di dalam kawasan HPH rata-rata sebesar 2,5% per tahun. Berdasarkan analisis sidik lintas dapat ditunjukkan unsur-unsur manajemen perusahaan HPH 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 HPH. 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 HPH tidak berjalan secara efektif. Tata batas kawasan hutan tidak cukup memberikan fungsi sebagai batas jurisdiksi berlakunya hak atas pengelolaan hutan oleh pemegang HPH dan tidak dapat mengeluarkan hak-hak lainnya. Hal ini ditunjukkan oleh data pengurangan kawasan hutan oleh sektor lain dengan laju 0,92% per tahun (**Tabel 2.5**).

Gambar 2.1. Hasil Analisis Sidik Lintas (*Path Analysis*)



Keterangan : Nilai % menunjukkan besaran peran (*share*) masing-masing peubah (*variable*) ; Nilai + dan - menunjukkan korelasi + dan korelasi -

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 HPH kepada pemerintah, tidak benar.
4. Meskipun cukup kecil peranannya, adanya *holding company* memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan kapabilitas manajemen perusahaan HPH maupun keutuhan hutan. Faktor lain yang diduga besar peranannya dalam mempengaruhi penebangan kayu melebihi yang seharusnya sesuai dengan ketentuan pemerin-

tah (*over cutting)* adalah adanya pabrik perkayuan yang terintegrasi dengan HPH.

Perilaku pemegang HPH di atas merupakan adaptasi pemegang HPH terhadap bentuk institusi yang diberlakukan. Dengan menggunakan kerangka pemikiran pemi-kiran Schmid (1987), North (1991) dan Barzel (1993), hubungan antara institusi, perilaku, dan kinerja pengusahaan hutan alam produksi disajikan dalam bentuk Tabel Finsterbusch (1975) seperti disajikan dalam **Tabel 2.10.**

Pada umumnya perilaku HPH tidak sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh peraturan pemerintah yang telah diberlakukan. Ini berarti bahwa peraturan pemerintah tidak mampu mengendalikan perilaku penunggang gratis *(free rider).*

BIAYA TRANSAKSI, KONTRAK, DAN UKURAN KINERJA

Biaya Transaksi

Williamson (1985) menyatakan bahwa biaya transaksi lebih berkaitan dengan lembaga bisnis yang dipandang dari sudut institusi, daripada dipandang sebagai lembaga yang mempunyai fungsi produksi. Oleh karena itu biaya transaksi lebih berkaitan dengan analisis perbandingan institusi.

Tabel 2.10. Pengaruh Institusi terhadap Perilaku dan Kinerja Hak Pengusahaan Hutan Alam Produksi

SubSistem Organisasi	Peraturan Pemerintah yang Berlaku ('Seharusnya')	Perilaku	Kinerja
I. INSTITUSI			
A. Organisasi	Organisasi pengelolaan hutan produksi diatur dalam UUPK 1967 dan PP No. 21/1970, ps.1 ay. 1 Keputusan Menteri Kehutanan No. 23/94	Pemerintah menunjuk swasta dan BUMN sebagai pemegang HPH di luar P. Jawa	Terdapat 575 unit HPH dengan luas 61,7 juta Ha, dengan produksi rata-rata per tahun selama Pelita V sebesar 25,61 juta m3. (DepHut, 1995)
B. Aturan Main			
1. Property Right			
a. Pemegang HPH	Ditetapkan persyaratannya tetapi tidak ditetapkan kriteria pihak yang bisa mendapatkan hak (PP No. 21/1970, ps. 1 ayat 2)	Pemerintah menetapkan pemegang HPH tidak berdasarkan mekanisme pasar	Terdapat konglomerasi HPH seperti disajikan dalam Tabel 2.8 dan Tabel 2.9.
	Hutan bukan asset pemegang HPH, konsesi HPH selama 20 th yang dapat diperpanjang (PP No. 21/1970, ps 10 ayat 1)	HPH kurang responsif dalam melaksanakan perlindungan hutan dan tata batas kawasan	Prestasi pelaksanakan perlindungan hutan oleh HPH sebesar 33,75%, tata bats sebesar 49,48%
b. Pemerintah	Hutan alam produksi yang diusakahan pemerintah, milik negara (UUPK ps 2 ayat 1)	Pemerintah menetapkan sistem pengelolaan hutan alam produksi melalui PP No. 21/1970	Kinerja pengusahaan hutan alam produksi belum seperti apa yang diharapkan.
2. Batas Jurisdiksi			
a. Pemegang HPH	HPH tidak berhak menentukan sistem silvikultur (TPTI diatur pelaksanaannya berdasarkan SK Ditjen PH No. 564/1989)	HPH tidak merasa berkepentingan dengan berbagai informasi dan pengetahuan mengenai hutan alam	Pelaksanaan TPTI oleh HPH sebesar 51,7%
	HPH wajib menyusun Rencana Karya Pengusahaan Hutan, Rencana Karya Lima Tahun, Rencana Karya Tahunan	HPH melaksanakan penyusunan rencana-rencana tersebut yang juga dilaksanakan oleh Konsultan	HPH tidak menggunakan rencana karya tersebut sebagai dasar perencanaan pelaksanaan pekerja-annya di lapangan.
	HPH tidak berhak menjual hak yang sudah diberikan, kecuali dengan persetujuan Menteri Kehutanan (SK HPH)	Terdapat pengalihan pemilikan HPH	Pergeseran pemilikan HPH seperti disajikan dalam Tabel 2.8 dan Tabel 2.9

SubSistem Organisasi	Peraturan Pemerintah yang Berlaku ('Seharusnya')	Perilaku	Kinerja
	HPH dilarang mengkontrakkan kegiatannya (Diatur dalam setiap SK HPH)	HPH mengkontrakkan sebagian atau seluruh kegiatannya di lapangan	Aktivitas HPH dikontrakkan kepada kontraktor utamanya bila pemiliknya Yayasan dan BUMN
	HPH wajib melaksanakan pembinaan masyarakat desa hutan (SK MenHut No. 69/1995)	HPH melaksanakan program bina desa hutan seperti pencetakan sawah baru, pembangunan prasarana desa, fasilitas kesehatan, dll.	Masyarakat kurang berminat terhadap program bina desa yang dilaksanakan HPH (Mubyarto, 1992)
b. Pemerintah	Mengatur seluruh aspek : 1. Kawasan (PP No. 21/1970 ps 10 ayat 2) 2. Produksi (SK Ditjen PH No. 204/1994) 3. Profesionalisme (SK Ditjen PH No. 537/1989)	Inisiatif pelaksanaan aktivitas HPH didorong oleh adanya peraturan, bukan murni kebutuhan manajemen perusahaan	Kinerja manajemen yang menggambarkan kepatuhan perusahaan terhadap pemerintah tidak menggambarkan kinerja pelestarian hutan
3. Aturan Perwakilan	Ditetapkan per unit HPH dengan ketetapan seperti diatur dalam SK HPH	HPH tidak mempunyai daya tawar terhadap pemerintah	Beberapa peraturan pemerintah tidak dapat dilaksanakan karena tidak sesuai dengan kondisi lapangan
	Pemerintah melaksanakan kontrol pelaksanaan kerja HPH : Pemerintah Pusat, Kanwil & Dinas Kehutanan, TKPH	Pelaksanaan kontrol berjalan tidak cukup efektif	Pelaksanaan rehabilitasi hutan rendah (51,7%), jumlah pencurian kayu cukup besar, sementara yang dapat disita rata-rata sebesar 65.000 m3 per bulan. (Dari evaluasi berita 9 harian Ibukota selama 2 tahun terakhir). Perambahan sangat tinggi , untuk kasus propinsi Lampung perambahan sebesar 83,6 % dari hutan lindung, 7,5% dari hutan produksi, dan 41,39% dari hutan suaka alam.

SubSistem Organisasi	Peraturan Pemerintah yang Berlaku ('Seharusnya')	Perilaku	Kinerja
II. TUJUAN	HPH disamping melaksanakan pemanenan kayu juga harus melaksanakan rehabilitasi hutan, perlindungan hutan, minimasi dampak negatif terhadap lingkungan dan sosial (Diatur di setiap SK HPH)	HPH lebih memen-tingkan produksi kayu daripada upaya untuk melestarikan hutan dan perhatian terhadap fungsi sosial budaya hutan	Laju kerusakan primary forest di luar RKT pertahun sebesar 2,5%, program sosial yang dilaksanakan HPH tidak diminati masyarakat.
III. SUMBERDAYA MANUSIA	Jumlah tenaga teknis kehutanan ditetapkan pemerintah (Berdasarkan SK Ditjen PH No. 537/1989)	HPH tidak memenuhi peraturan pemerintah untuk mempekerjakan/ mem-fungsikan tenaga teknis kehutanan	Pemenuhan tenaga teknis kehutanan mencapai 39,17 %
IV. TEKNOLOGI DAN INVESTASI	Investasi ditetapkan dalam SK HPH	HPH cenderung tidak mengembangkan investasinya	Realisasi nilai investasi HPH sebesar 0,98% dari nilai hutan . Investasi ini rata-rata sebesar 66% dari rencana, dan semakin menurun dengan jumlah penurunan rata-rata 3%/th.
	Peralatan eksploitasi di monitor pemerintah (Diatur dalam SK HPH)	HPH senantiasa dapat menambah peralatan eksploitasinya dengan cara sewa. Juga sering melaksanakan peminjaman alat berat dari perusahaan lain atau perusahaan dalam holding company	Pemerintah tidak memiliki data yang akurat mengenai jumlah dan jenis peralatan yang sedang dipergunakan di lapangan oleh setiap HPH
V. INFORMASI DAN KONTRAK	Informasi mengenai sumberdaya hutan digali dan biayanya ditanggung oleh pemegang HPH (PP No. 21 /1970 pasal 2 ayat 2)	Informasi yang sebenarnya mengenai potensi hutan, produksi kayu, dan pemasaran kayu sangat dirahasiakan oleh HPH.	Pengesahan RKT dan dokumen lainnya seperti LHC, LHP, SAKB, tidak didasrkan pada prosedur pengesahan yang jelas dan informasi yang akurat. Timbul biaya transaksi.

SubSistem Organisasi	Peraturan Pemerintah yang Berlaku ('Seharusnya')	Perilaku	Kinerja
VI. LINGKUNGAN	Tata ruang wilayah diatur melalui UU No 24/92 dan fungsi hutan melalui TGHK	HPH berperanan seperti pemerintah dalam melaksanakan pengaturan batas-batas kawasan terutama bila masalah yang dihadapi dengan kepentingan masyarakat.	Hutan produksi dalam kawasan HPH secara de facto seperti sumberdaya dengan akses terbuka (tanpa pemilik)
	Kontribusi pembangunan kehutanan bagi daerah diatur dalam PP No. 41 /1993 dan Keputusan MenHut No. 271/1993.	Pemerintah daerah tidak mempunyai peranan dalam mendayagunakan fungsi hutan alam produksi, meskipun diketahui kehutanan di wilayahnya menjadi sektor basis.	Dalam 10 tahun terakhir sektor kehutanan memberikankontribusi bagi PDRB sebesar 1,02%. HPH cukup banyak menaggung beban sosial yang seharusnya ditanggung pemerintah. Pendapatan masyarakat di dalam dan sekitar hutan setelah adanya HPH mengalami penurunan daripada sebelum HPH beroperasi.
	HPH diwajibkan membangun pabrik pengolahan kayu atau sahamnya dijual kepada pabrik pengolahan kayu (PP No. 21/1970 dan KepMenHut No. 253 /1993)	Produksi kayu bulat di HPH sebenarnya ditetapkan berdasarkan target kebutuhan kayu dari kontrak yang telah dibuat.	Laju kerusakan primary forest /th sebesar 2,5%. Harga kayu bulat relatif rendah dibandingkan dengan harga internasional. Fluktuasi harga kayu bulat ditentukan oleh musim daripada oleh naik turunnya harga kayu olahan.

Biaya transaksi sulit untuk dikuantifikasikan, tetapi dapat dideteksi melalui perbandingan institusi. Pada **Tabel 2.11.** disajikan perbandingan institusi antara HPH dan Perum Perhutani, karena Perum Perhutani dianggap lebih berhasil dalam melaksanakan pengelolaan hutannya daripada pengusahaan hutan alam produksi.

Berdasarkan perbandingan antara institusi pengusahaan hutan alam produksi di luar P. Jawa dan Perum Perhutani, biaya transaksi pengusahaan hutan alam produksi di luar P. Jawa lebih besar, yang bersumber dari :

1. Rendahnya ketersediaan informasi mengenai sumberdaya hutan alam. Hal ini menyebabkan ketidak-pastian dalam pengukuran hasil kerja atau kinerja (*performance).* Secara teoritis kondisi tersebut dapat menimbulkan kesepakatan secara tidak legal atau kolusi antara pelaksana dan pengawas dalam menentukan bisa diterima atau tidaknya suatu hasil pekerjaan (Williamson, 1985).
2. Pengusahaan hutan alam yang diawali oleh suatu proses alokasi sumberdaya dengan pertimbangan bukan hanya ekonomi tetapi juga politik, telah menghadirkan kenyataan-kenyataan seperti adanya pengalihan hak pengusahaan hutan dari pengusaha kecil ke pengusaha besar sehingga terjadi konglomerasi, dimilikinya sejumlah HPH oleh para elit politik nasional yang secara langsung menyebabkan rendahnya kontrol atas pelaksanaan pengusahaan hutan, dan lemahnya posisi pemerintah dalam menghadapi berbagai tekanan politik (Kammen, 1991; Ascher, 1993; Cullen, 1994; Dauvergne, 1994; King, 1996; Ross, 1996).
3. Besarnya peran pemerintah di dalam aktivitas HPH yaitu dalam menetapkan manajemen pengelolaan hutan dan melaksanakan kontrol pelaksanaannya, secara langsung mengurangi kapasitas dan kapabilitas sistem pengusahaan hutan alam produksi. Hal ini menyebabkan minimalnya inisiatif organisasi HPH untuk melaksanakan proses belajar (*learning process*) (Schlager dan Ostrom, 1992).

Tabel 2.11. Perbandingan Institusi dan Organisasi Pengusahaan Hutan Alam Produksi dan Hutan Tanaman di P. Jawa (Perum Perhutani)

KOMPONEN	HAK PENGUSAHAAN HUTAN	PERUM PERHUTANI 1)
Situasi		
a) Harga Kayu	a) Relatif rendah	a) Relatif tinggi
b) Rotasi Tebang/Daur	b) 35 tahun	b) 40 - 80 tahun
c) Kepastian kawasan	c) Tidak cukup mantap	c) Cukup mantap
d) Informasi tentang SDA	d) Kurang	d) Cukup
e) Peran Profesi Kehut.	e) Kurang berfungsi	e) Berfungsi
Bentuk Property Right		
a) Waktu Pengusahaan	a) 20 tahun dan dapat diperpanjang	a) Permanen
b) Status Kayu di Hutan	b) Bukan sebagai asset pershn	b) Bukan asset perusahaan
c) Manajemen Pengelolaan Hutan	c) Seluruhnya ditetapkan dan dikontrol pemerintah	c) Ditetapkan pemerintah tetapi dikontrol secara internal
d) Kontrak Karya	d) Dilarang	d) Tidak dilarang. Dapat dilaksanakan dalam bentuk kerjasama operasional/KSO
Batas Jurisdikasi		
a) Pusat & Kanwil Kehutanan	a) Aktif dalam mengesahkan perencanaan dan kontrol	a) Tidak aktif secara langsung
b) Pemerintah Daerah/ Dinas Kehutanan	b) Kontrol pengelolaan hutan dan tata usaha kayu	b) Tidak aktif secara langsung
Perkembangan Organisasi		
a) SDM		
Jumlah		
2).	1 : 2 : 49	1 : 3 : 64
3).	1 : 26.700	1 : 6.100
4).	1 : 13.000	1 : 2.275
5).	1 : 570	1 : 100
Fungsi	Tenaga kerja kehutanan kurang disertakan dalam menentukan keputusan	Tenaga kerja kehutanan berperan dalam pengambilan keputusan
b) Nilai Investasi per Ha	1% terhadap nilai produksi	23% terhadap nilai produksi

1). Penjelasan mengenai Perum Perhutani bersumber dari:
   a) Simon, H. 1993. Hutan Jati dan Kemakmuran. Problematik dan Strategi Pemecahannya. Aditya Media. Yogjakarta.
   b) Peluso, N L, 1992. *Rich Forest, Poor People : Resources Control and Resistance in Java.* University of California Press. L.A.
2). Sarjana Kehutanan : (Diploma+SKMA) : (SMU+SLTP+SD)
3). Sarjana Kehutanan : Luas Hutan (Ha)
4). (Diploma+SKMA) : Luas Hutan (Ha)
5). (SMU+SLTP+SD) : Luas Hutan (Ha)

4. Dalam sistem pengusahaan hutan alam, pemegang HPH mendapat hak dari pemerintah untuk mengelola hutan alam, namun kayu di hutan bukan sebagai aset perusahaan. Disamping itu jangka waktu konsesi hutan relatif lebih pendek daripada lama waktu satu kali rotasi tebang. Kedua hal tersebut menyebabkan perilaku pemegang HPH cenderung melaksanakan pengelolaan hutan alam secara ekstensif, serta tidak peduli terhadap terjadinya perambahan hutan dan pencurian kayu. (Paris dan Ruziska, 1991 ; Varangis, *et al.*, 1993 ; Thiele, 1994).
5. Perbedaan institusi antara Perum Perhutani dan HPH menyebabkan perbedaan perkembangan organisasi masing-masing, yang mana organisasi Perum Perhutani mempunyai kemampuan lebih tinggi daripada HPH. Hal ini ditunjukkan oleh jumlah tenaga kerja di Perum Perhutani lima kali lebih besar daripada di HPH. Disamping itu investasi yang ditanamkan pemegang HPH 23 kali lebih kecil daripada investasi yang ditanamkan Perum Perhutani dalam pengelolaan hutan.

North (1991) mengemukakan konsepnya tentang pentingnya mempertimbangkan biaya transaksi dalam perumusan kebijakan, karena biaya transaksi menentukan tingkat efisiensi dari suatu hubungan antar pelaku ekonomi di pasar. Adanya situasi biaya eksklusi tinggi menyebabkan perilaku 'memilih tanpa perhitungan' (*uncalculat-ing choice*) (Schmid, 1987). Dengan demikian adanya penunggang gratis yang menggejala dalam pengusahaan hutan alam produksi dapat dijadikan indikasi bahwa pemegang HPH berperilaku 'memilih tanpa perhitungan'. Perilaku tersebut oleh Williamson (1985) disebut perilaku oportunis[1].

Hasil tebaran data dari 60 HPH contoh ke dalam diagram pencar menunjukkan bahwa meskipun pemegang HPH melaksanakan kegiatan-kegiatan yang diwajibkan pemerintah, namun pemegang HPH tetap tidak menjaga keamanan hutan dan kelestarian produksi kayu. Demikian pula adanya industri perkayuan yang terintegrasi dengan HPH justru cenderung mempercepat penurunan luas *primary forest*.

Kontrak

Adanya penunggang gratis dapat diatasi melalui pengaturan ben-

tuk kontrak dengan memperhatikan perilaku yang dimiliki oleh pihak-pihak yang akan melaksana-kan kontrak (North, 1991). Dalam hal ini Surat Keputusan Hak Pengusahaan Hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan dianggap sebagai bentuk kontrak antara HPH dan pemerintah dalam melaksanakan pengusahaan hutan alam produksi.

Untuk memecahkan permasalahan penunggang gratis, kontrak bertujuan untuk memasukkan pihak penunggang gratis ke dalam sistem kontribusi pengamanan dan rehabilitasi sumberdaya alam (Schmid, 1987). Pada tingkat operasional, Williamson berpendapat bahwa tujuan kontrak adalah untuk melancarkan proses pertukaran hak untuk menggunakan suatu barang atau melaksanakan suatu tugas tertentu. Selanjutnya Williamson (1985) menjelaskan bahwa dalam proses persetujuan sebuah kontrak, setiap pihak seharusnya dapat mengantisipasi seluruh konsekuensi yang akan timbul selama waktu yang tertera dalam kontrak tersebut. Efektivitas kontrak sebagai perwujudan implementasi kepentingan pihak pertama terhadap pihak kedua, sangat tergantung pengakuan pihak kedua dan kemampuan pihak pertama untuk membatasi pilihan-pilihan yang dilakukan oleh pihak kedua (Schmid, 1987).

Dengan menggunakan konsep Williamson (1985), Schmid (1987), dan North (1991), kontrak antara pemerintah dan pemegang HPH dalam pengusahaan hutan alam produksi tidak dapat berjalan secara efektif, akibat hal-hal sebagai berikut :

1. Pemerintah belum mengetahui secara lengkap kondisi hutan (batas kawasan, potensi hutan, riap) pada saat hutan tersebut diserahkan pengelolaannya kepada pemegang HPH. Pemegang HPH harus melaksanakan survai potensi hutan dan studi mengenai dampak lingkungan setelah ditunjuk sebagai pemegang HPH (PP No, 21 Tahun 1970 ; SK. MenHut No. 236/Kpts-II/95). Dalam hal ini pemerintah tidak berupaya terlebih dahulu untuk mengetahui nilai hutan yang akan dikontrak-kan. Dengan kebijakan ini akan timbul resiko akibat ketidak-tepatan informasi potensi hutan, karena pemegang HPH sebagai sektor swasta (*private sector)* lebih menguasai informasi potensi hutan sebagai barang publik daripada pemerintah.
2. Pemegang HPH yang diberi mandat oleh pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan hutan dengan tanpa melaksanakan

pembelian atau memberikan jaminan atas nilai hutan yang menjadi haknya. Dengan nilai investasi yang sangat kecil yaitu sebesar 0,98% dari nilai produksi kayu, perusahaan yang melaksanakan pengusahaan hutan hampir tidak memiliki resiko. Indikator yang dapat dipergunakan untuk mendukung pernyataan ini adalah adanya variasi luas HPH yang sangat tinggi yaitu antara 20.000 Ha (PT. Veneer Product Indonesia di Nusa Tenggara Barat) sampai dengan 695.700 Ha (PT. Membramo Alas Mandiri di Irian Jaya). Kebijak-sanaan ini belum memenuhi fungsi kontrak sebagai instrumen kebijakan untuk memasukkan pihak penunggang gratis ke dalam sistem kontribusi pengamanan dan rehabilitasi sumberdaya hutan.

3. Jangka waktu pengusahaan hutan selama 20 tahun, meskipun dapat diperpanjang, tidak memberikan harapan yang pasti bagi pemegang HPH untuk dapat memungut upaya rehabilitasi hutan yang dilakukan. Rotasi tebang hutan alam ditetapkan selama 35 tahun, sehingga upaya rehabilitasi hutan yang dilakukan pada tahun ke t baru dapat dinikmati pada tahun ke t+35.
4. Pelaksanaan kontrak diatur melalui mekanisme transaksi administratif yang miliki unsur perintah dan paksaan. Dengan tanpa ada mekanisme tawar-menawar, organisasi HPH tidak mendapatkan peluang untuk mengembangkan inovasi teknologi dalam pelaksanaan pengelolaan hutan. Mekanisme transaksi administratif terhadap teknik-teknik produksi dan rehabilitasi hutan menyebabkan tingginya campur tangan pemerintah untuk ikut serta memasuki aktivitas-aktivitas yang seharusnya menjadi tanggungjawab pemegang HPH. Kebijakan ini mempunyai kontribusi meningkatkan biaya transaksi.
5. Selama ini Departemen Kehutanan tidak mengatur siapa yang berhak mendapatkan HPH. Surat keputusan yang mengatur tentang pemberian HPH hanya mengatur persyaratan administratif dan prosedur pengajuannya (SK MenHut No. 239/Kpts-II/1995 tentang Tata Cara dan Permohonan HPH). Pemberian HPH oleh pemerintah kepada swasta tidak melalui mekanisme pasar, sehingga badan-badan usaha yang bersama-sama ingin mendapatkan HPH tidak diatur kemungkinannya untuk harus berkompetisi untuk mendapatkan HPH. Kebijakan ini dipergunakan pemerintah se-

bagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan politik (Kammen, 1991; Ascher, 1993; Cullen, 1994; Dauvergne, 1994; King, 1996; Ross, 1996).

Kondisi di atas menyebabkan posisi pemerintah dalam melaksanakan kontrol pemanfaatan sumberdaya hutan sangat lemah, karena tidak mempunyai informasi yang lengkap mengenai sumberdaya hutan yang dikelola. Pemegang HPH tidak mendapatkan disinsentif sehingga tidak menetapkan skala usaha ekonomis, tidak mendapatkan insentif untuk melaksanakan rehabilitasi hutan dengan baik, dan tidak melindungi hutannya dari berbagai kerusakan seperti pencurian kayu, dan perambahan hutan.

Ukuran Kinerja

Hasil perhitungan korelasi antara peubah dengan keutuhan hutan dan manajemen perusahaan HPH sajikan dalam **Tabel 2.12**. Hasil korelasi tersebut secara umum memberikan pengetahuan bahwa penilaian HPH yang selama ini dilaksanakan oleh Departemen Kehutanan, berdasarkan SK Ditjen Pengusahaan Hutan No.537/Kpts/IV-RPH/89, belum dapat dipergunakan sebagai indikator yang baik, apabila keutuhan hutan digunakan sebagai indikator pelestarian hutan dan keberlanjutan perusahaan dalam jangka panjang.

Hubungan antara ketiga faktor tersebut, yaitu umur HPH, keutuhan hutan dan kinerja HPH tahun 1995 yang ditentukan Departemen Kehutanan disajikan pada **Gambar 2.2.**

Pemegang HPH tidak dapat mempertahankan kelestarian produksi kayu, karena kualitas hutan semakin menurun. Hal ini ditunjukkan oleh suatu kenyataan bahwa semakin lama umur HPH, semakin kecil prosentase keutuhan hutan. Sementara itu hasil pengukuran kinerja HPH oleh Departemen Kehutanan tahun 1995 menunjukkan sebaliknya, bahwa semakin lama umur HPH semakin baik kinerja HPH. Kondisi ini disebabkan oleh hal-hal pokok sebagai berikut:

Tabel 2.12. Korelasi antara Peubah dengan Kerusakan Hutan Primer dan Manajemen Perusahaan

Peubah	Kode Peubah	Korelasi Peubah dengan Keberadaan Primary Forest	Korelasi Peubah dengan Manajemen Perusahaan										
		T	K1	K2	K3	K4	T	K1	K2	K3	K4		
Administratif													
Potret Udara	PRT	-.43	-.35	-.31	-.25	.07	.18	.20	-.22	-.29	.12		
Tenaga Teknis Kehutanan	TT	-.26	-.36	-.53	.54	.54	.49	-.26	.21	.43	.64		
Pelaksanaan Lapangan													
Tata Batas	BTS	-.13	.16	-.04	-.33	.35	.46	.58	.60	.23	.23		
TPTI	TPI	-.24	-.28	-.34	.40	.60	.63	-.10	.75	.40	.67		
Perlindungan Hutan	LIN	-.18	-.22	-.47	.32	.61	.65	.51	.66	-.17	.75		
Manajemen Perusahaan													
Kontrak/swa-kelola	SWA	-.13	-.16	-.37	.34	.27	.37	-.08	.46	.46	.46		
Kaitan dng holding comp.	KONG	.19	.10	.13	.51	.43	.08	.05	-.35	.24	.36		
Lingkungan													
Pengaruh sektor lain	SEKT	.30	-.24	.21	.35	-.07	.01	.23	.26	.27	.25		
Integrasi dng industri	IND	-.27	-.36	-.60	-.02	-.46	.43	.31	06	.01	.78		
Umur HPH	UMR	-.67	-.03	-.52	-.51	.08	.43	.37	-.21	-.32	.04		

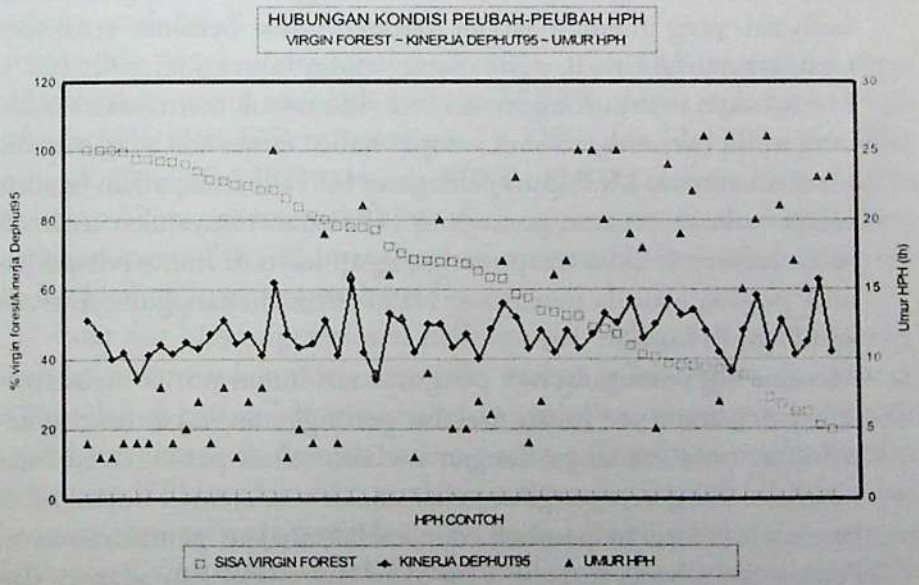
Keterangan :

T = seluruh HPH contoh
K1 = kelompok HPH dengan luas <100.000 Ha, umur<10 tahun
K2 = kelompok HPH dengan luas <100.000 Ha, umur>10 tahun
K3 = kelompok HPH dengan luas >100.000 Ha, umur<10 tahun
K4 = kelompok HPH dengan luas >100.000 Ha, umur>10 tahun

Angka dicetak tebal menunjukkan probabilitas sebaran r < 0.1

1. Jenis peubah yang diukur bersifat administratif. Misalnya adanya berbagai studi perencanaan, keberadaan sarjana kehutanan, dll.
2. Kegiatan yang diukur keberhasilannya, seperti pelaksanaan TPTI dan perlindungan hutan, adalah kegiatan yang mahal untuk mengukur kebenarannya di lapangan. Kesalahan penugkuran kegiatan tersebut menyebabkan penilaian kinerja manajemen perusahaan yang diukur atas dasar kegiatan tersebut menjadi tidak tepat.
3. Ukuran kinerja keuangan yang diterapkan dirumuskan berdasarkan ukuran keberhasilan investasi swasta yang tidak memperhitungkan nilai kayu di hutan sebagai sumberdaya publik. Kinerja finansial yang diatur dalam Standar Akuntansi Keuangan No 32/1994 tidak memperhitungkan kayu di hutan sebagai aktiva tetap perusahaan. Akibatnya, rusak atau hilangnya kayu di hutan tidak menjadi bagian dari kerugian perusahaan yang dapat dicerminkan dalam akunting keuangannya.

Gambar 2.2. Hubungan Umur HPH, Prosentase Virgin Forest dan Kinerja HPH Berdasarkan Penilaian Departemen Kehutanan Tahun 1995



Ukuran kinerja yang telah ditetapkan pemerintah di atas dapat membiaskan penilaian masyarakat terhadap kinerja pengusahaan hutan alam produksi, karena kinerja yang baik dalam prespektif swasta tidak memenuhi kinerja yang diharapkan masyarakat yang menginginkan hutan alam produksi dapat diusahakan secara berkelanjutan.

PENYEMPURNAAN INSTITUSI

Institusi pengusahaan hutan alam produksi diarahkan untuk memasukkan pemegang HPH ke dalam sistem kontribusi pengamanan dan rehabilitasi hutan. Penyempurnaan institusi pengusahaan hutan alam produksi adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan jumlah nilai yang harus dibayar dan cara pembayarannya sebagai bagian dari biaya tetap (*fixed cost*), sehingga unit pengusahaan hutan alam produksi masih layak secara finansial untuk memenuhi kriteria dicapainya azas perusahaan seperti yang ditetapkan dalam pasal 13 ayat 2, UU No. 5 tahun 1967. Permasalahan yang berkaitan dengan barang milik publik (*public goods*) adalah tidak adanya individu yang bersedia menanggung *fixed cost* atas keberadaan barang tersebut, sehingga biaya marginal setiap individu yang memanfaatkan barang milik bersama senantiasa lebih rendah daripada pendapatan marginalnya (Schmid, 1987). Hal ini akan mendorong semua individu untuk memanfaatkan barang milik bersama tersebut sampai habis, tanpa ada yang bersedia memeliharanya. Meskipun pemegang HPH mendapatkan legalitas secara hukum, namun pemegang HPH dan masyarakat secara *de facto* senantiasa akan tetap menganggap kayu di hutan sebagai barang publik, apabila pemegang HPH tidak menanggung *fixed cost* atas kayu di hutan[2].
2. Mendorong pemegang hak pengusahaan hutan untuk melaksanakan pelestarian produksi, melalui peningkatan kapasitas dan kapabilitas unit usahanya dengan melaksanakan peningkatan batas jurisdiksi yang menyangkut pelaksanaan manajemen hutan, kebebasan menentukan pembeli, dan melaksanakan pemasaran kayu. Peningkatan batas jurisdiksi ini akan meningkatkan adaptasi dan inovasi HPH untuk menghadapi resiko usahanya, akibat nilai *fixed cost* yang sudah ditanaman-kan dan jangka waktu bisnis yang pan-

jang. Inovasi tersebut dapat berorientasi pada proses atau produk (Archibugi, *et al.* 1994). Peningkatan batas jurisdiksi ini, berdasarkan perbandingan institusi antara pengelolaan hutan alam dan Perum Perhutani akan dapat mengurangi campur tangan pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan hutan, sehingga diharapkan dapat mengurangi biaya transaksi.

DAMPAK PERUBAHAN INSTITUSI TERHADAP KINERJA

Perubahan institusi dan inovasi HPH di atas akan menyebabkan kinerja HPH sebagai berikut :

Profitabilitas Pengusahaan Hutan

Pada kondisi produksi per ha sebesar 35 m^3 dan biaya eksploitasi (tanpa *overhead)* Rp. 22.240,- (US$ 10) per m^3, nilai IRR pengusahaan hutan sebesar 38,98 %. Apabila digunakan kriteria kelayakan dengan bunga riil 11% per tahun, secara finansial pengusahaan hutan tersebut layak. Pada kondisi ini, apabila biaya eksploitasi naik sampai 20 US$ per m3, yang lain tetap, aktivitas pengusahaan hutan masih layak pada volume produksi di atas 35 m^3 per ha.

Apabila biaya operasional naik 20%, nilai IRR aktivitas pengusahaan hutan turun menjadi sebesar 26,90%, biaya operasional naik sebesar 30% nilai IRRnya menjadi 19,12%, dan jika biaya operasional naik 40%[3] nilai IRR menjadi 8,08%. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan biaya operasional akibat dari ongkos pengesahan dokumen, perijinan, pergaulan, dll. memberikan pengaruh yang cukup nyata terhadap profitabilitas pengusahaan hutan.

Pada saat biaya operasional naik sampai 40%, profitabilitas pengusahaan hutan sudah tidak menarik, karena nilai IRR hanya sebesar 8,08% dan di bawah kriteria kelayakannya yaitu sebesar 11%. Kondisi seperti ini ditambah dengan resiko usaha cukup besar menyebabkan pemegang HPH melakukan penebangan yang tidak sah. Terbukti laju berkurangnya *primary forest* di dalam kawasannya, di luar penebangan legal yang disahkan dalam RKT dan di luar penggunaan kawasan HPH untuk kepentingan sektor lain, sebesar rata-rata 2,5% per tahun (Lihat **Tabel 2.12**).

Profitabilitas Pengusahaan Hutan Setelah Adanya Perubahan Institusi

Jika kayu di hutan dalam kawasan HPH yang dikelola menjadi asset bagi peme-gang HPH, maka ada kepastian pihak yang memegang hak secara legal (*holder of legal right)* sesuai dengan pengertian yang didefinisikan oleh Stone (1988). Nilai asset yang harus dibayar dimuka oleh pemegang HPH ditetapkan berdasarkan rata-rata tarif Iuran Hasil Hutan (IHH) yaitu sebesar Rp. 21.000,- per m^3.

Digunakannya tarif IHH, karena tarif IHH dianggap sebagai nilai intrinsik hasil hutan yang telah ditetapkan pemerintah berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 271/Kpts-IV/1993, pasal 1. Hasil analisis finansial tersebut menunjukkan bahwa kemampuan aktivitas pengusahaan hutan untuk mendukung pembayaran tunai atas aset hutan sangat rendah. Dengan biaya ekspoitasi (tanpa *overhead*) rata-rata sebesar US $ 10 per m^3, nilai IRR maksimum yang diberikan hanya sebesar 17,55% yaitu jika produksi rata-rata kayu bulat per ha sebesar 65 m^3. Sedangkan jika rata-rata biaya eksploitasi sebesar US$ 20 per m^3 dan produksi rata-rata kayu bulat per ha sebesar 35 m3, nilai IRR tersebut negatif.

Jika diperhatikan faktor eksternal yang lebih luas, perdagangan kayu tropis di dunia tidak pernah mengalami penurunan permintaan, apalagi jika dimasa mendatang dapat dibuktikan bahwa pengelolaannya diselenggarakan dengan memenuhi kriteria dan indikator pelaksanaan manajemen hutan lestari (Barbier, *et al.*, 1994). Oleh karena itu pelaksanaan penguatan *property right* pengusahaan hutan dengan cara memastikan kepemilikan asset kayu di hutan perlu diikuti upaya membuka kembali pasar ekspor kayu bulat, sehingga harga kayu bulat setara dengan harga internasional, yaitu sebesar rata-rata US$ 210 per m^3 (Kosonen, *et. al.*, 1996).

Jika harga kayu bulat setinggi harga internasional, nilai IRR pengusahaan hutan sebesar antara 35,34% sampai 53,26%, jika lainnya tetap, kecuali biaya ekspoitasi (tanpa *overhead*) naik rata-rata sebesar US $ 20 per m^3. Kenaikan tersebut untuk memenuhi spesifikasi sortimen ekspor.

Insentif untuk Pelestarian Produksi

Berbeda dengan pengelolaan perusahaan pada umumnya, dalam pengusahaan hutan alam, pengusaha menghadapi sumberdaya hutan (kayu di dalam hutan) yang setiap saat siap ditebang dan menjadi pendapatan perusahaan. Dalam kondisi institusi saat ini, terdapat kecenderungan setiap HPH menebang kayu di hutan lebih cepat. Namun demikian, meskipun terdapat kecenderungan perilaku seperti itu, bagi HPH yang tergabung dalam *group* atau *holding company* dan terintegrasi dengan industri perkayuan dapat mempertahankan keutuhan hutan dengan lebih baik. Berdasarkan hasil wawancara[4], kondisi seperti ini bukan disebabkan oleh adanya motivasi untuk melestarikan hutan, melainkan kepentingan untuk menjaga nama perusahaan secara keseluruhan (*holding company)* yang selama ini sudah dikenal citra baiknya oleh masyarakat dan pemerintah.

Penyempurnaan institusi pengusahaan hutan yang dapat diselenggarakan dengan tetap menghasilkan profitabilitas bagi pemegang HPH, diperkirakan hanya mampu mendorong pemegang HPH untuk melaksanakan pengamanan kayu di hutan. Namun demikian, permasalahan pelestarian produksi masih belum terpecahkan.

Dengan dasar keputusan finansial, pengusaha akan mendapatkan profitabilitas lebih tinggi apabila kayu yang ada di hutan ditebang dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, karena :

1. Menyimpan modal *(financial capital)* dalam bentuk hutan melalui pelaksanaan rehabilitasi hutan alam disamping memiliki resiko tinggi juga menghasilkan pertumbuhan modal cukup rendah[5] dibandingkan *opportunity cost of capital,* misalnya bunga deposito atau rentabilitas bentuk usaha lainnya.
2. Para pengusaha hutan alam produksi pada umumnya[6] tidak lagi meletakkan usahanya untuk bisnis jangka panjang, kecuali jika demikian halnya, untuk mempertahankan investasi yang sudah ditanamkan untuk mendirikan industri pengolahan kayu yang terintegrasi dengan HPHnya.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa upaya pelestarian produksi kayu dalam pengusahaan hutan alam tidak dapat diwujudkan apabila dilaksanakan oleh suatu organisasi yang perilaku memaksimumkan keuntungan hanya didasarkan oleh keputusan finansial dalam jangka

pendek. Perilaku tersebut dapat dicegah apabila keuntungan yang diperoleh dengan mempercepat penebangan kayu lebih kecil daripada *opportunity cost* jika pemegang HPH hanya mengusahakan hutan dengan tanpa ada produksi kayu, tetapi hanya melaksanakan rehabilitasi dan pengamanan hutan, karena kayu di hutannya sudah habis ditebang.

Berdasarkan analisis di atas, kontrak pengusahaan hutan alam harus berjalan sampai jangka waktu kontrak berakhir, agar pemegang HPH memperhitungkan kemungkinan terjadinya usaha tanpa produksi. Dengan demikian, kebijakan pemerintah mencabut hak pengusahaan hutan sebelum waktu konsesinya berakhir bukanlah disinsentif bagi HPH. Tetapi justru sebaliknya, kebijakan tersebut membebaskan pemegang HPH dari kewajiban melaksanakan rehabilitasi dan pengamanan hutan yang telah rusak selama waktu konsesi yang telah dilampauinya. ◆

CATATAN

1 Definisi oportunis oleh Williamson (1985) adalah dominannya kepentingan individu dengan cara tipu muslihat yang seringkali diikuti oleh sifat menipu dan mencuri. Penyebab terjadinya sikap oportunis tersebut adalah kurangnya informasi, khususnya informasi yang diperlukan untuk memperhitungkan upaya-upaya yang diperlukan untuk memperbaiki terjadinya kesalahan pelaksanaan pekerjaan, serta adanya distorsi kebijakan atau ketidak-sesuaian kebijakan dengan tujuan yang akan dicapai.

2 Berkaitan dengan kriteria yang harus dipenuhi bagi terselenggaranya hak (*right*) secara legal yang dinyatakan oleh Stone (1988) dan mekanisme operasionalisasinya oleh Sfeir (1991), Schmid (1987) menyatakan bahwa perhitungan profitabilitas berdasarkan kriteria perbandingan manfaat dan biaya (B/C) -- besar manfaat dan biaya yang ditentukan akan menyangkut pihak-pihak lain di luar proyek yang dimaksud -- mengakibatkan penguatan hak-hak yang sudah ada atau menetapkan hak-hak baru. Jika dikaitkan dengan pengusahaan hutan alam produksi dengan bentuk institusi yang saat ini diberlakukan, penerapan B/C menjadi bias, karena kayu di hutan tidak diperhitungkan sebagai asset pemegang HPH atau tidak merupakan *fixed cost* yang harus ditanggung pemegang HPH. Sehingga rusak atau hilangnya kayu di hutan ditanggung oleh negara

dan berada di luar batas proyek yang digunakan untuk menetapkan B/C tersebut.

3 Berdasarkan hasil wawancara dengan 11 pegawai yang bekerja di 8 HPH, 4 pegawai Konsultan Kehutanan dan 3 pegawai Departemen Kehutanan, yang seluruhnya tidak ingin disebut identitasnya, untuk situasi saat ini dengan berbagai jenis pengurusan untuk pengesahan berbagai dokumen, perijinan, biaya pergaulan, dll. menyebabkan kenaikan biaya operasional (biaya langsung pelaksanaan TPTI) sebesar antara 24% - 46%. Mereka sepakat bahwa timbulnya pembiayaan ini akibat dari adanya ketidak-pastian dalam menetapkan ukuran-ukuran keberhasilan yang dilaksanakan oleh HPH atau hasil kerja Konsultan Kehutanan. Adanya ketidak-pastian tersebut bukan hanya disebabkan oleh ketidak lengkapan tolok ukur penilaian (*measurement of performance*) melainkan juga akibat dari informasi lapangan yang tidak benar, tetapi tidak satu pihakpun mempunyai argumentasi untuk dapat menyalahkannya, misalnya informasi mengenai besarnya potensi hutan. Pegawai HPH mempunyai kesan terdapat perbedaan perlakuan oleh Departemen Kehutanan bagi HPH yang satu dan HPH yang lain, yang tidak lepas dari kaitan-kaitan pemilikan HPHnya. Namun meskipun begitu, pegawai HPH sepakat bahwa hal seperti itu tidak menjadi permasalahan sepanjang kegiatannya di lapangan dapat berlangsung.

4 Wawancara ini dilaksanakan mula-mula kepada seorang konsultan kehutanan senior, kemudian dilakukan *cross check* terhadap 3 orang pegawai pemerintah dan 4 orang pegawai HPH.

5 Berdasarkan asumsi biaya standar Departemen Kehutanan sebesar Rp 780.000,-/Ha untuk kegiatan rehabi-litasi hutan alam produksi dan akan menghasilkan 40 m3 kayu bulat pada 35 tahun yang akan datang, dengan harga Rp. 260.000,-/m3 dan biaya eksploitasi Rp. 60.000,-/m3, nilai IRR yang diperoleh sebesar 7,8%.

6 Hasil wawancara dengan 11 pegawai dari 8 HPH menunjukkan bahwa mereka pada umumya tidak mengetahui mengenai rencana investasi maupun re-investasi dalam perusahaannya maupun pengembangan usaha di bidang lain yang masih di dalam satu *holding company*. Hasil wawancara ini sejalan dengan hasil penelitian Badan Litbang Kehutanan (1996) bahwa peran *foresters* masih sangat lemah dalam pengambilan keputusan perusahaan terutama untuk permasalahan yang menyangkut investasi dan keuangan. Namun demikian mereka sepakat bahwa jenis-jenis investasi dan re-investasi yang ditanamkan saat ini sebagian besar berkaitan dengan kegiatan eksploitasi hutan, dan sangat minimal sekali investasi serupa ditanamkan untuk aktivitas rehabilitasi dan perlindung-

an hutan. Mereka juga sepakat, meskipun tidak dapat memberi kepastian, bahwa pemilik HPH banyak mengembangkan bisnisnya di luar sektor kehutanan baik di dalam maupun di luar negeri.

[5]
Implikasi Kebijakan

Kebijakan pengusahaan hutan alam produksi yang sudah berlangsung kurang lebih selama 30 tahun terbukti belum mampu menyelenggarakan pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Kebijakan tersebut di latar belakangi oleh suatu visi lembaga pemerintah c.q. Departemen Kehutanan yang bertindak lebih sebagai perusahaaan besar (*big firm*) daripada sebagai lembaga publik (*public body*). Kerangka pemikiran yang digunakan untuk merumuskan kebijakan lebih bertumpu pada aspek-aspek teknis dan teknologi pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan, sebaliknya belum memperhatikan arah perilaku aktor-aktor (swasta) yang terlibat sebagai unit-unit pengambil keputusan. Oleh karena itu, dalam penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan diperlukan penyempurnaan visi tentang keberadaan dan pemanfaatan fungsi sumberdaya hutan sebagai sumberdaya milik publik. Pengembangan ilmu dan pengetahuan kehutanan perlu ditujukan untuk memahami adanya karakteristik atau situasi sumberdaya hutan yang berpengaruh terhadap arah dan tindakan organisasi publik maupun swasta (*private*).

Rendahnya kemampuan dan kemauan pemegang HPH untuk melestarikan hutan bukan hanya akibat kurangnya insentif untuk melaksanakan teknologi pengelolaan hutan dan adanya motif keuntungan, tetapi akibat adanya fenomena 'bebas masuk' *(free entry)* terhadap sumberdaya hutan yang mempunyai karakteristik biaya transaksi tinggi.

Dengan memperhatikan perilaku 'bebas masuk', kebijakan pem-

bentukan KPHP dan patungan BUMN (PT. INHUTANI) dan pemegang HPH dianggap tidak efektif dalam menyelesaikan permasalahan pelestarian hutan, sebaliknya alokasi HPH untuk masyarakat desa hutan merupakan upaya yang bukan hanya memberikan peluang pengembangan usaha, tetapi juga memberikan motivasi bagi masyarakat untuk melaksanakan *learning process* pentingnya pelestarian hutan. *Learning process* masyarakat tersebut diperlukan dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang mempunyai karakteristik biaya transaksi tinggi.

Pemerintah masih memprioritaskan penyediaan bahan baku bagi industri perkayuan, sementara itu pemegang HPH tetap harus mempertahankan upaya untuk mendapat keuntungan sebesar-besarnya. Dengan demikian secara makro kebijakan pelestarian hutan belum menjadi prioritas. Implementasi kebijakan peningkatan *property right* hutan diperkirakan menghadirkan konflik kepentingan. Pemegang HPH cenderung mempertahankan kebijakan yang berlaku saat ini (*status quo*), sehingga kemauan politik (*political will)* pemerintah sangat penting artinya bagi penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan. Adanya inisiatif ekolabeling oleh konsumen diharapkan berperan mendorong penyempurnaan kebijakan tersebut.

Penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan alam produksi memberikan implikasi - implikasi tertentu baik bagi para pengambil keputusan maupun para ilmuwan yang berkecimpung di bidang kehutanan. Dalam bab ini diuraikan pentingnya perubahan kerangka pemikiran yang melandasi penyempurnaan kebijakan, implikasinya bagi pengembangan ilmu pengetahuan kehutanan, evaluasi terhadap beberapa kebijakan pengusahaan hutan alam produksi yang telah dan sedang dilaksanakan pemerintah, serta konflik kepentingan yang diperkirakan akan timbul jika penyempurnaan kebijakan diimplementasikan.

IMPLIKASI TERHADAP PEMBAHARUAN KERANGKA PEMIKIRAN

Kerangka Pemikiran Saat Ini: Hutan sebagai Faktor Utama

Kebijakan pengusahaan hutan alam produksi di Indonesia tidak terlepas dari rangkaian konsep dan asumsi yang digunakan sebagai landasannya. Berdasarkan isi peraturan perundangan yang telah di-

berlakukan, kerangka pemikiran yang digunakan untuk menetapkan kebijakan pelestarian hutan adalah meletakkan hutan (*natural capital*) sebagai faktor utama. Dalam hal ini hutan dikonsepsikan sebagai suatu ekosistem yang mempunyai fungsi alami dan tergantung dari tipe ekologis dan karakteristik hubungan makluk hidup yang ada di dalamnya. Pelestarian hutan tergantung dari keseimbangan sistem alami di dalam hutan itu sendiri. Kebijakan (*policy space)* pelestarian hutan berada dalam lingkungan internal hutan yang dianalisis. Dengan demikian, pemanfaatan dan pelestarain hutan memerlukan banyak jenis peraturan kerja (biasanya berupa petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) akibat adanya perbedaan-perbedaan tipe ekosistem hutan dan banyaknya jenis kegiatan yang harus dilakukan oleh para pengelola hutan.

Dengan demikian, keberhasilan pelestarian hutan sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk menghasilkan peraturan kerja yang tepat dan kemampuan para pengelola hutan untuk dapat mengerti dan melaksanakannya. Dalam pendekatan ini perdebatan mengenai upaya pelestarian hutan selalu diseputar peraturan kerja yang tidak benar akibat dari permasalahan penerapan keilmuan atau keabsahan data yang digunakan. Pembangunan kehutanan dilaksanakan secara monolitik, yang mana setiap aspek lain dari pembangunan yang berpengaruh terhadap kinerja pengusahaan hutan dianggap sebagai faktor eksogen.

Kerangka pemikiran di atas mendorong upaya untuk menjadikan pemerintah sebagai agen pembangunan yang kuat, dengan peralatan yang lengkap, sumber-daya manusia *(human capital)* yang terdidik dan terlatih, dan siap untuk menjalankan tugas agar seluruh peraturan kerja dapat dilaksanakan. Dalam negara-negara berkembang, yang menggunakan kerangka pemikiran ini, bahkan kegiatan pengamanan hutan dilaksanakan oleh pemerintah yang berfungsi seperti militer. (Sharma, 1993). Dalam hal ini negara dikatakan sebagai "*grand regulators*" yang mana pemanfaatan dan konservasi hutan dilaksanakan melalui pengorganisasian mekanisme internal di dalam tubuh organisasi pemerintah dengan menerbitkan peraturan-peraturan yang banyak jumlahnya. Sedangkan mekanisme pasar, harga, dan insentif dianggap sebagai faktor eksogen. (Sfeir, 1991).

Seperti telah diuraikan dalam Bab sebelumnya, peraturan dan perundangan pengusahaan hutan mereduksi kebijakan pengelolaan hutan menjadi pengaturan manajemen pengusahaan hutan. Adanya karakte-

ristik dan konflik kepentingan aktor-aktor yang terlibat seperti pemegang HPH, masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, pemerintah, sampai saat ini belum teratasi.

Dalam penetapan besaran jatah tebangan tahunan, cukup didasarkan pada ukuran fisik yang tetap (*fixed*) yaitu asumsi riap kayu di hutan, luas dan rotasi tebang, serta faktor eksploitasi dan faktor keamanan. Nilai *opportunity cost* dari modal yang digunakan tidak diperhitungkan, sehingga perilaku pengusaha dalam pengambilan keputusan yang dipengaruhi oleh faktor moneter tidak diakomodasikan dalam pendekatan ini. Dengan demikian, kerangka pemikiran ini tidak memperhatikan cara perumusan rotasi tebang optimal seperti yang ditetapkan dalam teori Faustmann-Pressler-Ohlin maupun konsekuensi untuk memenuhi asumsinya[1] (Johansson dan Löfgren, 1985).

Banyaknya jumlah peraturan yang berisi tentang prosedur teknik dan adminis-trasi pelaksanaan pekerjaan dapat diartikan bahwa peraturan perundangan peng-usahaan hutan adalah penjabaran implementasi teknologi[2] daripada implementasi institusi.

Permasalahan penggunaan kerangka pemikiran ini sebagai dasar pelaksanaan kebijakan pembangunan kehutanan adalah kurangnya informasi yang dimiliki pemerintah untuk mendukung akurasi peraturan kerja. Di samping itu pemerintah harus melaksanakan pengawasan agar pemegang HPH mematuhi peraturan seperti ditunjukkan di atas. Kegiatan pengusahaan hutan, khususnya perlindungan hutan, menjadi sangat tergantung pada kemampuan pengawasan yang dilakukan pemerin-tah, dan kenyataannya kemampuan pemerintah untuk melaksanakan pengawasan sangat terbatas. Hal ini ditunjukkan oleh kinerja pengusahaan hutan yang rendah (**Tabel 2.3**) dan banyaknya peringatan pemerintah bagi HPH.

Clarke, *et all.* (1992) menyatakan bahwa rendahnya kemampuan pengawasan pemerintah secara intensif terhadap pencurian kayu di negara-negara berkembang tidak dapat digantikan dengan cara memperberat hukuman bagi pencurian kayu. Instrumen kebijakan perlindungan hutan pada prinsipnya sangat tergantung dari pelaksanaan pengawasan pencurian kayu yang efisien dan sistem hukum yang baik. Pengertian efisien berarti dapat mendeteksi pencuri kayu baik inisiatornya maupun pelaksananya. Sebagai salah satu syarat, hukum harus dapat dijalankan secara konsisten yang disertai oleh kontrol sosial un-

tuk mencegah terjadinya korupsi dan kolusi. Jika hukum tidak dapat dilaksanakan secara konsisten, berat-nya hukuman justru akan menggantikan pencuri-pencuri kecil dengan pencuri-pencuri besar yang terorganisir yang disebabkan oleh peningkatan skala ekonomis pencurian kayu.[4] Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pelaksanaan pengelolaan hutan alam produksi memerlukan bentuk institusi yang dapat memecahkan permasalahan hubungan antar berbagai pihak dalam pelaksanaan pengelolaan hutan. Hal ini belum pernah dipertimbangkan dalam pengelolaan hutan alam oleh banyak negara (Sharma, 1993).

Pembaharuan Kerangka Pemikiran dan Pengembangan Ilmu Pengetahuan Kehutanan

Kerangka pemikiran ini dilandasi oleh suatu kenyataan bahwa hutan bukan hanya sebagai sumberdaya alam yang menunjang pembangunan ekonomi, tetapi juga sebagai sumberdaya alam yang menunjang pelestaraian sosial budaya dan lingkungan hidup. Dengan demikian, hutan menjadi sumberdaya alam milik publik (*public property resources).*

Pemerintah c.q. Departemen Kehutanan merupakan lembaga publik *(public institution*) yang berfungsi mengatur alokasi sumberdaya hutan agar dapat dimanfaatkan secara efisien dan adil. Dengan demikian, sumberdaya manusia (*human capital*) harus dipandang sebagai subyek, sedangkan hutan (*natural capital*) sebagai obyek, karena pusat perhatian pemerintah adalah mengendalikan perilaku ma-syarakat dan bukan sebagai pelaksana pengusahaan hutan. Faktor yang dianggap eksogen dalam kerangka pemikiran pertama, seperti sistem sosial, ekonomi dan politik, harus dipertimbangkan dalam setiap perumusan kebijakan.

Dengan suatu kerangka pemikiran bahwa tanpa memasukkan unsur sistem sosial, ekonomi dan politik dalam pelaksanaan pengelolaan hutan, pelestaraian hutan tidak akan dapat dicapai. Prinsip yang digunakan adalah bahwa pelestarian hutan bukanlah hasil kreasi dari keseimbangan fisik di dalam hutan itu sendiri (berdasarkan kerangka pemikiran pertama) melainkan merupakan hasil keseimbangan antar seluruh jenis kapital yang digunakan baik hutan sebagai *natural capital*,

infrastruktur (*physical capital*) seperti jalan, jembatan, pelabuhan, dll., modal (*financial capital*), sumberdaya manusia (*human capital*) serta institusi (*institutional capital*) (Sfeir, 1991).

Berdasarkan kerangka pemikiran ini pengusahaan hutan harus berjalan dengan mempertahankan keberlanjutan fungsi dari kelima aspek di atas. Keempat aspek pertama merupakan syarat perlu (*necessary condition*) sedangkan aspek kelima merupakan syarat cukup (*sufficient condition*).

Permasalahan yang dihadapi adalah bahwa keempat bentuk modal sebagai syarat perlu di atas tidak dimiliki oleh satu institusi tertentu, misalnya pemegang HPH, melainkan di miliki oleh berbagai pihak. Dalam hal ini hutan dan infrastruk-tur milik negara, sarana dan prasarana pengusahaan hutan milik pemegang HPH, modal selain dimiliki oleh pemegang HPH juga dapat dimiliki pihak lain misalnya bank yang memberikan pinjaman, sedangkan sumberdaya manusia dimiliki oleh para pekerja yang setiap saat dapat masuk dan/atau keluar perusahaan.

Tanpa memperhatikan manfaat *intangible*, keempat bentuk modal di atas tidak mempunyai substitusi yang sempurna. Sehingga keuntungan (*financial capital*) dari pelaksanaan pengusahaan hutan tidak secara alami akan ditanamkan kembali menjadi hutan oleh pengelolanya karena dengan bentuk institusi pengusahaan hutan yang diterapkan sekarang, nilai keuntungan yang diperoleh mempunyai *opportunity cost* lebih tinggi jika disimpan di bank atau digunakan sebagai modal usaha yang lain daripada ditanamkan kembali sebagai tegakan hutan (*natural capital*).

Permasalahan-permasalahan di atas memberikan argumentasi kuat bahwa kelembagaan pengusahaan hutan menjadi syarat cukup yang harus dipenuhi[4]. Fungsi institusi untuk memastikan kepemilikan keempat jenis modal yang digunakan dan menetapkan batas yurisdiksi masing-masing kelompok masyarakat terhadap pemanfaatan hutan, memberikan informasi mengenai resiko yang dihadapi dalam pelaksanaan pengusahaan hutan dan mendistribusikan tanggungan atas resiko tersebut, menetapkan pelaku pengelola hutan yang paling mungkin dapat menanggung resiko, serta melaksanakan manajemen pengendalian resiko tersebut.

Saat ini kompleksitas bentuk institusi yang mampu memecahkan

permasalahan pelestarian hutan tidak cukup difahami atau tidak dianggap penting. Kerusakan hutan akibat *over cutting* oleh pemegang HPH dan ketidak-patuhan pemegang HPH terhadap peraturan pemerintah, serta pencurian kayu yang terjadi di Indonesia, masih dipecahkan berdasarkan kerangka pemikiran pertama.

Salah satu hambatan perubahan orientasi kebijakan di atas adalah adanya kenyataan bahwa rimbawan telah mendapatkan ilmu dan pengetahuan seolah-olah mereka bekerja sebagai pemilik perusahaan atau sebagai pegawai di sebuah perusahaan swasta *(private sector)*. Sehingga hampir seluruh bagian kegiatan pengelolaan hutan perlu diatur berdasarkan ilmu dan pengetahuan yang telah diperolehnya. Sebaliknya ilmu dan pengetahuan yang mendukung analisis kebijakan publik (*public policy*) kurang berkembang. Oleh karena itu, dalam jangka panjang, diperlukan pergesaran arah pendidikan kehutanan sejak mereka duduk di perguruan tinggi ataupun berbagai jenis pendidikan lainnya.

IMPLIKASI TERHADAP KEBIJAKAN PENGUSAHAAN HUTAN ALAM PRODUKSI

Kebijakan penguatan *property right* hutan alam produksi dapat diterima hanya jika dilakukan pembaharuan kerangka pemikiran dalam menetapkan kebijaksanaan pengusahaan hutan alam produksi. Beberapa alternatif kebijakan yang berfungsi menguatkan *property right* hutan alam produksi serta permasalahan yang dihadapi dalam implementasinya, adalah sebagai berikut :

Memperhitungkan Kayu di Hutan sebagai Asset

Disamping fungsi kebijakan ini sebagai instrumen untuk meningkatkan perlindungan hutan alam. Kelebihan jika kebijakan ini diterapkan adalah bertambahnya pendapatan pemerintah dari perolehan nilai hutan yang dihimpun sejak awal pelaksanaan kontrak pengusahaan hutan.

Berdasarkan pembahasan dalam sebelumnya, untuk luas HPH 100.000 Ha, pemerintah akan menerima nilai kiwari bersih (*present value,* i = 11%) sebesar Rp. 62,5 milyar di luar Dana Reboisasi dan Iuran Hak Pengusahaan Hutan. Penerimaan pemerintah ini lebih besar

daripada menerima dalam bentuk Iuran Hasil Hutan dengan sejumlah nilai kiwari bersih sebesar Rp. 23,5 milyar (i = 11%).

Kebijakan ini mempunyai kelemahan apabila diterapkan secara menyeluruh dan berdasarkan mekanisme pasar yaitu tidak berubahnya alokasi sumberdaya hutan nasional, sehingga masyarakat, utamanya bagi masyarakat adat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan tetap tidak mendapatkan kesempatan untuk melakukan usaha dengan basis sumberdaya hutan.

Masalah lain yang akan dihadapi adalah bahwa kebijakan ini tidak hanya tergantung pada kewenangan di dalam batas jurisdiksi Departemen Kehutanan, melainkan ditentukan pula oleh kebijakan ekonomi makro secara nasional maupun kebijakan perdagangan internasional, yang keduanya tidak terlepas dari situasi ekonomi politik. Termasuk adanya kekuatan kelompok *lobby*[5] yang memberikan pengaruh dalam pengambilan keputusan pemerintah.

Untuk mengurangi terjadinya konflik kepentingan tersebut, kebijakan ini dapat diterapkan pada saat HPH akan diperpanjang atau terhadap HPH-HPH yang saat ini statusnya sudah dikelola sepenuhnya oleh BUMN atau HPH-HPH yang melaksanakan patungan dengan BUMN. Sampai dengan Maret 1996, jumlah HPH yang dikelola BUMN berjumlah 156 unit dengan luas 10.146.400. Ha, sedangkan HPH yang dikelola dengan cara patungan yang menyertakan saham BUMN sebesar 20 % - 49 % berjumlah 31 unit dengan luas 3.140.000 Ha. (DEPHUT, 1996b).

Disamping itu kebijakan ini seharusnya mendasari bentuk-bentuk kebijakan lain yang saat ini sedang dan akan dikembangkan pemerintah seperti pembentukan Kesatuan Pemangkuan Hutan Produksi (KPHP) serta patungan BUMN dan swasta dalam melaksanakan pengelolaan HPH.

HPH bagi Masyarakat Lokal

Bentuk manajemen pengusahaan hutan yang paling dekat dengan kerangka pemikiran kedua adalah hutan yang dikelola masyarakat adat (*community forestry*) (Dauvergne, 1993; Clarke, *et al,* 1992; Sfeir, 1991; Feeny, *et al.*, 1990). Dengan suatu anggapan bahwa masyarakat adat telah mempunyai sistem nilai dan institusi yang mampu melaksanakan

pengamanan hutan baik dari perilaku individu anggotanya maupun bagi pihak lain. Dalam hal ini biaya transaksi yang berupa biaya untuk mendapatkan informasi mengenai sifat-sifat hutan sebagai dasar untuk melaksanakan manajemen hutan dan biaya yang diperlukan untuk melaksanakan pengaturan kebijakan diantara para anggotanya sangat murah. Karena budaya mereka dan sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat sudah sejalan dengan kebutuhan pelestarian sumberdaya hutan[6], yang dicirikan oleh adanya efisiensi biaya pengusahaan hutan dan adanya *equity* dalam melaksanakan distribusi pendapatan yang dihasilkan.

Pengusahaan hutan yang dilaksanakan pemerintah pada umumnya berdasarkan modal dan luas area yang besar untuk suatu tujuan percepatan akumulasi kapital bagi pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional. Pengelolaan hutan oleh masyarakat adat tidak dapat memenuhi kebutuhan peme-rintah tersebut, karena tidak dapat dilaksanakan dalam satuan-satuan pengelolaan yang luas dengan menggunakan teknologi yang dapat mempercepat pemanenan kayu.

Selain adanya konflik kepentingan, pengembangan hutan yang dikelola masyarakat menghadapi permasalahan yaitu belum dapat diterima-nya oleh pemerintah suatu sistem pengusahaan hutan yang harus memperhatikan kecepatan pembagunan masyarakat *(community paced development)* dalam melaksanakan pemanfaatan sumberdaya hutan. Yang mana bagi masyarakat kecepatan tersebut menjadi bagian dari kecepatan perubahan sistem nilai yang berkembang dalam masyarakat. Dalam hal ini hutan bukan hanya menjadi kapital ekonomi melainkan juga menjadi bagian dari kebutuhan kehidupan masyarakat dengan sistem nilai sebagai tuntunannya (Mubyarto, dkk. 1992).

Tidak dapat diterimanya pengelolaan hutan oleh masyarakat antara lain juga akibat pengaruh perkembangan ilmu kehutanan, yang menggunakan pendekatan ilmiah (*scientific management*). Misalnya yang dikembangkan oleh Martin Faustmann (1822-1876) yang dilanjutkan oleh pemenang nobel Max Robert Pressler (1815-1886) dan dilanjutkan lagi oleh pemenang nobel ekonomi Bertil Ohlin (1898-1979), memberikan metoda untuk melaksanakan manajemen hutan, dalam hal ini menentukan waktu rotasi optimal, dengan asumsi bahwa hutan merupakan faktor produksi milik individu (*private property*). Konsep pendekatan ilmiah tersebut terus berkembang, sementara itu

konsep pengelolaan hutan yang dilaksanakan oleh masyarakat lokal belum pernah diadopsi pemerintah sebagai bentuk pengelolaan hutan secara legal. Salah satu negara yang menghidupkan kembali hak masyarakat lokal untuk mengusahaan hutan alam adalah Nepal yang telah dilakukan pada tahun 1976[7].

Pengusahaan Hutan Alam oleh BUMN

Sebagai suatu organisasi pemerintah, BUMN mempunyai misi khusus yang mempunyai tiga ciri yaitu menjadi bagian dari sektor publik, melaksanakan produksi barang dan atau jasa untuk dijual, serta membebankan biaya yang diperlukan kepada hasil penjualan yang diperoleh, sehingga tidak terlalu dibebankan tugas untuk mendapatkan keuntungan. (Aharoni, 1986).

Sebagai organisasi pemerintah yang melaksanakan pengusahaan hutan, BUMN telah secara *de jure* mendapatkan hak pemilikan hutan secara lengkap (*specified property right*). Oleh karena itu, secara teoritis, BUMN adalah lembaga yang paling mungkin melaksanakan pelestarian hutan karena keempat jenis kapital, yaitu hutan, infrastruktur, sumberdaya manusia dan modal berada dalam hak pemilikannya. Sehingga jika digunakan keputusan ekonomi perusahaan, hutan alam produksi lebih mungkin dapat dilestarikan oleh BUMN daripada oleh pemegang HPH swasta.

Kenyataannya tidak demikian. Hasil analisis terhadap kondisi hutan yang dimiliki oleh PT. INHUTANI III di Kalimantan Tengah menunjukkan bahwa laju kerusakan hutan alam, di luar hutan alam yang ditebang berdasarkan RKT, rata-rata sebesar 2,5% per tahun (PT. INHUTANI III, 1996). Kondisi ini menunjukkan bahwa kinerja BUMN dan pemegang HPH swasta dalam upaya melestarikan hutan alam produksi tidak berbeda.

Kondisi BUMN kehutanan dalam melaksanakan pengelolaan hutan adalah:

1. Secara *de facto,* sebagai bentuk perusahaan, BUMN tidak mempunyai kemandirian dalam pengambilan keputusan, sebagaimana layaknya perusahaan yang perlu memanfaatkan input seefisien mungkin.
2. Kapabilitas BUMN kehutanan yang memiliki sumberdaya ma-

nusia cukup memadahi tidak diarahkan untuk mencapai profesionalisme pengelolaan hutan. Hal ini terjadi antara lain karena ukuran kinerja BUMN kehutanan lebih dititik beratkan kepada kesehatan finansial yang berupa rentabilitas, likuiditas, dan solvabilitas, daripada rasio kelestarian, rasio pengolahan, dan rasio operasi[8], berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 826/KMK.013/1992 tentang sistem kinerja BUMN dan Surat Menteri Kehutanan No. 3604/IV-RPH/1992 kepada seluruh Direktur Utama BUMN Lingkup Departemen Kehutanan tentang Rumusan Indikator Tambahan.

Oleh karena itu jika institusi pengusahaan hutan tidak diperbaiki, kebijak-sanaan pemerintah yang melaksanakan patungan antara HPH yang kinerjanya kurang baik dengan BUMN dalam bentuk penyertaan saham BUMN antara 20% - 49% diperkirakan tidak akan memperbaiki kinerja HPH tersebut. Hal ini dikuatkan oleh Inhutani Executive Club (1995), yang menyatakan bahwa tugas BUMN dengan adanya pelimpahan HPH dan patungan dengan swasta semakin berat. Kapabilitas BUMN saat ini diperkiranan tidak dapat memenuhi tugas mengelola HPH tambahan sekitar 13.300.000 Ha.

Sementara itu pandangan pemegang HPH (swasta) berbeda dengan pandangan BUMN tersebut. Pemegang HPH menganggap bahwa BUMN tidak banyak berperan memperbaiki manajemen pengusahaan hutan. Kerjasama operasional (KSO) antara BUMN dan pemegang HPH berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 62/Kpts-II/1995 cenderung dimanfaatkan oleh oknum BUMN sebagai sarana mendapatkan keuntungan pribadi (*rent seeking*)[9].

Berdasarkan kenyataan di atas, peningkatan kinerja pengusahaan hutan alam produksi yang dilaksanakan oleh BUMN harus disertai dengan penyempurnaan kinerja BUMN melalui peningkatan peran rasio kelestarian dan rasio pengolahan. Disamping itu agar transparansi pengusahaan hutan lebih terbuka, pelaksanaan KSO yang berlaku sekarang hendaknya dikembangkan dalam bentuk lelang, yang mana penetapan luas dan pengukuran potensi hutan yang akan dilelang dilaksanakan oleh pihak ketiga.

Terdapat dua cara pelaksanakan lelang tersebut. Pertama, BUMN dapat mengkontrak penebang kayu dan menjualnya ke pasar. Kedua, BUMN dapat menjual hak untuk menebang bagian hutan tertentu

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Kebijakan peningkatan kinerja pengusahaan hutan alam produksi dapat dijalankan jika pemerintah dapat pula melaksanakan berbagai perubahan kebijakan baik di tingkat ekonomi makro, mikro, maupun upaya-upaya yang diperlukan untuk meningkatkan kapabilitas organisasi pemerintah.

Pelestarian Hutan dan Perolehan Devisa

Pada tingkat ekonomi makro, kebijakan utama yang perlu diperbaiki adalah mengurangi secara bertahap dan akhirnya menghapuskan pajak ekspor kayu bulat dan kayu gergajian. Pendapat ini sejalan dengan pendapat Bank Dunia (1995)[10]. Tujuan penghapusan pajak kayu bulat adalah memberikan insentif bagi pengelola hutan alam produksi agar nilai asset hutan yang telah diamankan mempunyai nilai pasar yang tinggi.

Penghapusan pajak ekspor kayu bulat dan kayu gergajian akan menghadirkan implikasi cukup serius bagi industri perkayuan nasional, khususnya kayu lapis. Karena harus berkompetisi dengan industri perkayuan negara-negara lain yang mampu membeli kayu bulat dengan harga lebih tinggi. Meskipun sebagian besar industri kayu lapis nasional terintegrasi dengan HPH, tidak berarti bahwa penyediaan bahan baku bagi industri kayu lapis dapat terpenuhi. Jika harga kayu bulat naik, pemilik HPH dan industri perkayuan akan mengkalkulasi ulang, apakah lebih baik menjual kayu bulat dan menutup pabrik kayu lapis yang sudah ada[11] atau mempertahankan pabrik kayu lapis yang ada dengan meningkatkan efisiensinya.

Kebijakan ekonomi makro yang saat ini dijalankan untuk mengembangkan industri perkayuan dan mengumpulkan pendapatan dari pengusahaan hutan tidak sejalan dengan upaya pelestarian hutan. Kebijakan tersebut berorientasi pada penarikan pendapatan seperti berupa Dana Reboisasi (DR) dan Iuran Hasil Hutan (IHH) di hilir, yaitu di industri pengolahan kayu, dari suatu proses aliran kayu. Akibatnya terdapat disinsentif bagi pemegang HPH (di hulu) untuk melaksanakan pelestarain hasil dan mengamankan hutan. Sementara itu industri perkayuan mendapat kemudahan berlebihan untuk mendapatkan bahan

baku melalui keharusan integrasi vertikal dengan HPH atau melalui pembelian saham HPH oleh pemilik industri perkayuan serta adanya pajak ekspor kayu bulat, sehingga tidak menumbuhkan insentif untuk mengembangkan teknologi pengolahan kayu.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa kerangka pendekatan pengembangan industri perkayuan lebih bertumpu pada pendekatan hukum (struktural) daripada menggunakan mekanisme pasar. Karena pemerintah pada kenyataannya tidak sepenuhnya dapat mengontrol pelaksanaan hukum tersebut, akibatnya kayu di hutan yang memiliki *opportunity cost* paling rendah yang dikorbankan.

Dalam jangka pendek harus diakui bahwa jika kapasitas produksi industri perkayuan dipertahankan, ancaman kelestarian hutan akan semakin tinggi. Sementara itu penurunan kapasitas produksi industri kayu lapis akan secara nyata mempengaruhi hasil perolehan devisa bagi negara. Tetapi tidak berarti bahwa pendapatan negara dari pengusahaan hutan berkurang, jika pembayaran asset kayu di hutan dilaksanakan.

Potensi Kayu Hutan Alam dan Pembiayaan Pemerintah

Pendapatan negara dari pengusahaan hutan, yang saat ini dalam bentuk pungutan pemerintah terutama dalam bentuk IHPH, DR, dan IHH, seharusnya merupakan bagian dari kinerja pengusahaan hutan nasional. Perolehan pendapatan pemerintah dari aktivitas pengusahaan hutan dan pemanfaatannya perlu dibahas sebagai dasar menyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan.

Cara yang ditempuh pemerintah yaitu memungut biaya pembinaan hutan alam dalam bentuk DR tidak lain adalah memungut sebagian depresiasi yang seharusnya diperhitungkan dalam pelaksanaan reinvestasi hutan. Karena aktivitas rehabilitasi hutan alam menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari aktivitas pengusahaan hutan, berdasarkan PP 21/1970 pasal 1 ayat 1. Sehingga jika DR tidak dipungut Departemen Kehutanan seperti sekarang, DR merupakan bagian dari investasi pengusahaan hutan.

Saat ini penggunaan DR sudah sangat beraneka ragam, seperti penelitian/studi, seminar, investasi alat-alat kantor seperti komputer,dll, sebagian dari belanja rutin, HTI, kredit hutan rakyat, kredit konservasi lahan, sawah sejuta ha, hutan tanaman pangan, HTI-transmigrasi,

HTI-hutan rakyat, hutan kemasyarakatan, dll. (Groome Poÿry, 1994). Pendanaan Departemen Kehutanan sebagian besar, lebih dari 65%, dibiayai oleh pungutan kehutanan yang *non budgeter* tersebut. Dengan memungut biaya produksi HPH dalam bentuk DR, penggunaan DR menjadi bagian dari belanja pemerintah secara umum. Sehingga efektivitas penggunaan dana tersebut untuk pelestarian hutan menjadi berkurang.

Dari waktu ke waktu potensi hutan alam produksi semakin menurun, sementara itu pembiayaan pemerintah untuk pendanaan pembangunan, khususnya untuk rehabilitasi hutan yang saat ini berasal dari DR, juga semakin berkurang. Oleh karena itu kebijakan pembayaran kayu di hutan oleh pemegang HPH dan menjadi asset HPH disamping bertujuan untuk memberikan disinsentif agar hutan tidak dibiarkan tidak aman dan tidak dimanfaatkan secara efisien, juga bertujuan untuk meningkatkan pendapatan pemerintah dari pengusahaan hutan.

Tuntutan Alokasi Sumberdaya Hutan secara Adil

Dengan potensi hutan alam produksi yang semakin menurun, jika karena alasan tertentu hutan alam masih harus dipertahankan dan tidak dikonversi menjadi hutan tanaman industri, maka pengusahaan hutan yang menggunakan teknologi tinggi dengan biaya tetap yang tinggi akan cenderung menghasilkan profitabilitas yang rendah. Hal ini terjadi karena pengusahaan hutan alam produksi mempunyai karakteristik khusus yaitu memerlukan waktu usaha yang panjang. Oleh karena itu jika hutan alam produksi dipertahankan dan potensinya menurun, pilihan teknologi pengelolaan hutan harus diupayakan sedemikian, sehingga biaya tetap yang dibebankan pada biaya produksi cukup rendah.

Rendahnya biaya tetap dalam pengusahaan hutan disamping secara finansial diperlukan luas hutan alam lebih kecil, dalam batas biaya sama (*break even point*), juga sekaligus membuka peluang terbukanya pelaksanaan pengusahaan hutan alam produksi oleh masyarakat lokal. Peran serta masyarakat lokal dalam pelaksanaan pengusahaan hutan ini di masa mendatang tidak terelakkan akibat kondisi lingkungan di sekitar hutan, terutama yang dihuni oleh masyarakat miskin dan sangat menggantungkan kehidupannya terhadap keberadaan hutan alam produksi.

Perdagangan Bebas dan *Ecolabeling*

Perdagangan bebas dan *ekolabeling* merupakan kondisi lingkungan pengusahaan hutan yang tidak dapat dielakkan. Dua isu perdagangan internasional tersebut secara langsung akan mempengaruhi kebijakan pembangunan nasional pada umumnya, khususnya bagi pembangunan kehutanan. Tiga implikasi penting adanya perdagangan bebas dan ekolabeling bagi kebijakan pengusahaan hutan alam produksi adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan pengusahaan hutan harus diarahkan untuk menggerakkan perilaku pengelola hutan dengan dorongan mekanisme pasar *(driven by incentive)*. Salah satu ciri penting dari perdagangan bebas dan ekolabeling adalah tingginya peran konsumen yang berpengaruh terhadap strategi perusahaan. Oleh karena itu perusahaan mempunyai kebebasan (*voluntary*) dalam menghadapi pasar yang terbuka tersebut, mekanisme pasar yang menentukan arahnya. Bagi pengusahaan hutan di Indonesia situasi ini cukup menyulitkan, karena kebijaksanaan yang dilaksanakan selama ini lebih berupa pemaksaan perilaku pengelola hutan melalui peraturan pemerintah (*driven by law).*
2. Untuk dapat mewujudkan kebebasan pengelola hutan dalam menetapkan strategi usahanya, dalam batas-batas daya dukung hutan alam yang dikelolanya, harus terdapat kepastian batas jurisdikasi antara pemegang HPH dan pemerintah. Sehingga strategi usaha yang dilakukan HPH benar-benar mencerminkan kemampuan usaha secara individu. Kepastian batas jurisdiksi tersebut akan dapat memastikan hasil penilaian kinerja perusahaan oleh lembaga-lembaga independen dalam rangka penilaian sertifikasi hutan. Karena jika tidak demikian, kerancuan penilaian akan terjadi, karena baik-buruknya kinerja HPH sangat dipengaruhi oleh campur tangan peran pemerintah. Kepastian batas jurisdiksi tersebut juga memberikan implikasi penting bagi terciptanya insentif bagi pemegang HPH untuk meningkatkan profesionalisme dan kapabilitas sumberdaya manusia yang dimiliki, karena seperti yang saat ini terjadi, banyaknya campur tangan pemerintah (etatisme) justru menurunkan peran sarjana kehutanan yang bekerja di HPH [12].
3. Dalam pelaksanaan pembangunan kehutanan, semakin menguat-

nya peran mekanisme pasar tidak berarti peran pemerintah semakin berkurang, tetapi justru sebaliknya semakin meningkat. Secara teoritis dikemukakan bahwa apabila kegagalan pasar terjadi, maka perbaikannya tidak dapat dilakukan oleh mekanisme pasar itu sendiri melainkan diperlukan intervesi dari luar, dalam hal ini adalah pemerintah. Dua aspek penting yang memerlukan intervensi pemerintah dalam pengusahaan hutan adalah kemungkinan terjadinya *under price* akibat tidak dapat dikalkulasikan nilai intrinsik lingkungan sosial dan budaya dari hutan yang dikelola dan pentingnya alokasi kesempatan usaha yang berbasis sumberdaya hutan bagi masyarakat, mengingat terdapatnya ketimpangan ekonomi dalam masyarakat (Kartasasmita, 1996). Dengan demikian, pemerintah perlu memastikan peranannya yaitu hanya sebatas kebijakan publik yang diperlukan bagi peningkatan kesejahteraan publik secara keseluruhan, dan tidak terlalu jauh memasuki wilayah individu/swasta dalam hal ini adalah masalah bisnis HPH, yang seharusnya lebih banyak dipengaruhi oleh mekanisme pasar.

Keempat aspek yang dipertimbangkan dalam pelaksanaan kebijakan pengusahaan hutan alam produksi di atas, dapat dirumuskan dalam bentuk hierarki, dengan menggunakan AHP. Berdasarkan empat aspek yang dipertimbangkan dalam pelaksanaan kebijakan pengusahaan hutan alam produksi di atas, secara normatif pemerintah mempunyai pilihan-pilihan untuk menjalankan kebijakan pengusahaan hutan alam produksi.

Jika pendekatan yang digunakan adalah pendekatan hukum (87,5%) dan hampir mengabaikan pendekatan insentif (12,5%), seperti yang dilaksanakan pemerintah saat ini, maka BUMN kehutanan akan menjadi andalan dalam penguatan property right hutan (33,6%). Sedangkan pengembangan pengelolaan hutan juga menjadi prioitas (45%) karena tuntutan alokasi kesempatan usaha secara adil bagi masyarakat semakin diperlukan. Pendekatan tersebut tidak sejalan dengan lingkungan global yang akan mempengaruhinya, yang mana jika berlangsung perdagangan bebas, maka pendekatan insentif sangat diperlukan dalam melaksanakan penataan institusi pengusahaan hutan alam produksi.

Tingginya peran BUMN dan peningkatan *equity* dalam pengusahaan hutan produksi hanya akan menjadikan kebijakan pengusahaan

hutan alam bersifat *anthopocentris* atau *human centre (Young, 1992)* yaitu hanya mempertimbangkan keadilan sosial dalam ruang lingkup masyarakat, tetapi keadilan sosial tersebut dapat mengakibatkan degradasi hutan, jika hutan dipanen secara berlebihan atau tidak ada satu pihakpun yang bersedia dan mampu mengamankannya.

Untuk memperbaiki penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan, perlu dipastikan bahwa kerangka pemikiran kedua, seperti diuraikan di atas, dapat menjadi dasar perumusan kebijakan pengusahaan hutan. Demikian pula tujuan pengusahaan hutan harus dipastikan untuk mencapai pelestarian hutan, dengan suatu kesadaran penuh bahwa hutan mempunyai keterbatasan daya dukung dan perlu pengamanan hutan untuk mencapai pelestariannya. Sehingga, dalam hal ini, kebijakan pengusahaan hutan yang mempengaruhi kebijakan pengembangan industri perkayuan, dan bukan sebaliknya. Sementara itu terdapat hal lainnya yang harus dimasukkan sebagai dasar perumusan kebijakan pengusahaan hutan yaitu diperlukannya alokasi sumberdaya hutan untuk membuka peluang usaha bagi masyarakat seluas-luasnya.

Pertimbangan-pertimbangan di atas dapat memastikan peranan hukum dan peranan insentif yang keduanya diperlukan. Pendekatan hukum berguna bagi penetapan produksi maksimal hutan alam serta alokasi kepada siapa hutan alam produksi akan dikelola, sedangkan pendekatan insentif akan mengarahkan perilaku pemegang HPH agar mengarah pada efisiensi pemanfaatan kayu di hutan dan pengamanan hutan alam. Adanya keseimbangan peran hukum dan peran insentif akan menjadikan kebijakan pengusahaan hutan tidak bersifat anthopocentris melainkan mengarah kepada keberlanjutan pembangunan.

BUMN kehutanan, meskipun dapat dianggap sebagai pengusaha sekaligus pemilik sumberdaya hutan, ternyata tidak cukup mendapat prioritas sebagai pelaku pengelolaan hutan alam, walaupun kebijakan insentif dan kebijakan hukum diberlakukan bersama-sama (50%-50%). Hal ini ditunjukkan oleh tingkat kepentingannya antara 22% - 34% dibandingkan dengan 21% - 41 % untuk pelaksanaan kebijakan penetapan kayu di hutan sebagai asset pemegang HPH dan antara 37% - 45% untuk kebijakan pengembangan pengelolaan hutan oleh masyarakat sekitar hutan. Arah kebijakan yang diperlukan agar BUMN mencapai tujuan pengelolaan hutan secara berkelanjutan, seperti telah diuraikan di muka, adalah dengan memperbaiki kinerja BUMN mau-

pun menjalankan bentuk-bentuk manajemen pengusahaan hutan yang dapat dilakukan BUMN seperti melaksanakan lelang kayu.

Berdasarkan pemahaman terhadap peraturan yang melatarbelakangi pelaksana-an KPHP, kebijakan ini dapat dianggap sebagai kebijakan penataan institusi. Namun karena unsur utama institusi yaitu diperlukannya penguatan *property right* kayu di hutan tidak tercermin dalam kebijakan KPHP, maka KPHP dipandang sebagai suatu mekanisme yang diperlukan untuk melaksanakan penataan secara fisik (tata hutan) sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari aktivitas pengusahaan hutan secara umum, seperti telah ditetapkan dalam PP No. 21 tahun 1970.

KONFLIK KEPENTINGAN

Dari hasil penelitian yang telah diuraikan sebelumnya menunjukkan bahwa kepentingan-kepentingan normatif yang seharusnya dapat dilaksanakan pemerintah telah bergeser. Kedua pihak, yaitu pemerintah dan pemegang HPH terbawa dalam situasi *opportunism*.[13] Sikap oportunis tersebut disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut :

1. Pemerintah sejak awal pengelolaan hutan alam produksi tidak mempunyai infor-masi yang lengkap tentang luas, lokasi, dan potensi hutan[14].
2. Belum terdapat rumusan kontrak yang lengkap, pada saat hutan alam produksi pengelolaannya dialihkan kepada swasta dan BUMN[15].
3. Kebijakan pemerintah belum dapat dirumuskan secara tepat, berdasarkan tuntutan kepentingan normatif, karena kurangnya memperhitungkan sifat sumberdaya milik umum (*public goods*), tidak cukupnya penentuan unit-unit ekonomi yang diper-timbangkan, serta banyak dipengaruhi oleh kepentingan kelompok pengusaha besar dan kepentingan politik[16].
4. Pemegang HPH beradaptasi dengan keadaan di atas (butir 1 sampai 3), sehingga memiliki *risk perception*[17] yang rendah terhadap upaya pelestarian hutan.

Berdasarkan kenyataan di atas, untuk mengubah perilaku kedua belah pihak agar mencapai kepentingan-kepentingan normatif yang telah ditetapkan, kebijakan yang diperlukan adalah menetapkan hu-

tan sebagai *asset*. Jika kebijakan ini dijalankan proses transaksi/kontrak antara pemerintah dan pemegang HPH harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Harus tersedia informasi mengenai sumberdaya hutan yang lengkap dan dapat diketahui oleh kedua belah pihak.
2. Informasi tersebut harus dapat dipergunakan untuk menentukan jumlah asset hutan yang dipindahkan hak pengelolaannya dari pemerintah kepada pemegang HPH
3. Harus terdapat ukuran kinerja dalam pelaksanaan pengusahaan hutan bagi pemegang HPH sehingga :
   a) Pemanfaatan hasil hutan/kayu tidak melebihi riap hutan
   b) Kontrol pelaksanaan pengusahaan hutan oleh pemegang HPH dapat dilaksanakan secara efektif (jelas dan transparan) oleh pemerintah.
4. Pemerintah dan pemegang HPH dalam menjalankan transaksi/kontrak, secara hukum harus mempunyai kekuatan yang sama. Pihak ketiga harus mendapat kesempatan untuk melaksanakan kontrol. Dengan demikian batas jurisdiksi antara pemerintah dan pemegang HPH menjadi jelas.

Apabila pemerintah tidak memiliki organisasi yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas untuk merumuskan dan melaksanakan transaksi/kontrak di atas, maka ukuran kinerja pelaksanaan kontrak tidak mungkin dapat diwujudkan dan dapat dikontrol pelaksanaannya. Perilaku pemegang HPH dipengaruhi oleh peraturan dan ukuran kinerja yang ditetapkan pemerintah. Keduanya memberikan implikasi kepada jumlah biaya yang harus dikeluarkan oleh pemegang HPH. Perhitungan biaya untuk memenuhi kontrak atau tidak memenuhi kontrak menjadi acuan pengambilan keputusan pemegang HPH. Pemegang HPH tidak akan memenuhi kontrak jika biaya yang ditanggung lebih rendah.

Jika terdapat kerjasama pemerintah dan pemegang HPH untuk saling tidak memenuhi kontrak akan mengorbankan nilai hutan alam produksi sebagai asset yang dikontrakkan. Berdasarkan bentuk transaksi tersebut, dapat disusun skenario yang akan dilakukan masing-masing aktor yaitu pemerintah dan pemegang HPH.

Berdasarkan analisis di atas, peran pemerintah untuk memperkuat organisasinya guna meningkatkan *bargaining position* dalam pengambilan keputusan sangat penting artinya. Sebab jika pemerintah mempu-

nyai posisi yang lemah dalam pengambilan keputusan, maka pemegang HPH akan cenderung mempertahankan kondisi *status quo* serta akan menjalankan usahanya dalam jangka pendek.

Prioritas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan bahan baku kayu bulat industri perkayuan harus diikuti oleh kebijakan penetapan asset kayu bagi pemegang HPH sehingga dapat dipastikan bahwa orientasi usaha HPH dalam jangka panjang. Sebaliknya, dengan prioritas untuk mendapatkan keuntungan, strategi HPH adalah mempertahankan status quo dengan usaha jangka pendek.

Berdasarkan analisis kepekaan, strategi HPH tersebut dapat diperbaiki (menjadi lebih baik) jika prioritas usaha HPH bukan mendapatkan keuntungan tetapi untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri perkayuan yang dimilikinya. Sehingga dalam hal ini integrasi vertikal antara HPH dan industri pengolahan kayu mempunyai peran positif. ◆

CATATAN

1. Salah satu asumsi penting yang harus dipenuhi, dan berkaitan dengan penelitian ini, adalah lahan hutan dapat dibeli, dijual maupun disewakan dalam suatu mekanisme pasar bersaing sempurna (Johansson dan Löfgren, 1985). Dengan kata lain, hutan dianggap memiliki *property right* spesifik sehingga pengelolannya mendapatkan insentif untuk dapat memaksimumkan upaya-upaya peningkatan kualitas hutan dan dapat memperjual-belikan hutan tersebut sebagaimana asset lainnya.
2. Definisi "teknologi" adalah sebagai berikut : *a system based on the application of knowledge, manifested in physical objects and organizational forms, for the attainment of specific goals.* Dengan tambahan penjelasan sebagai berikut : 1). *Successful technological development requires the presence of effective demand*, 2). *Only market force can produce technological innovation*, 3). *Science does not always play the decisive role in the development of technology, ... most technology have been developed and applied with little scientific input.* 4). *Technology differs from science in the type and depth of knowledge that is required. .... technology is not applied science.* (Rudi Volti, 1992).
3. Di Nepal, berdasarkan UU Kehutanan (*Forestry Act*, 1967) pemerintah berhak menembak mati pencuri kayu. Dalam kenyataannya peraturan seperti ini tidak pernah dijalankan. Demikian pula pengadilan yang dija-

lankan tidak cukup efektif mengatasi masalah pencurian kayu. Keadaan ini disebabkan oleh suatu kondisi adanya korupsi dan suap yang dilakukan terhadap oknum pejabat pemerintah, sehingga fasilitas hukum dan sarana pengadilan tersebut tidak efektif. (Clarke, *et all*, 1992). Juga demikian halnya yang terjadi di Filipina. (Hyman, E.L. 1983. *Forestry Administration and Policy in Philippines*. Environment Management. 511-524). Di Indonesia keadaannya menyerupai kondisi di dua negara tersebut. Hal ini ditunjukkan oleh hasil wawancara bahwa untuk melaksanakan proses-proses administrasi, pemegang HPH harus menambah biaya *variable*-nya antara 24% - 46%. (Lihat catatan kaki no. 20). Tim Koordinasi Pengamanan Hutan (TKPH) juga tidak berhasil mengamankan hutan (Kumaat, 1997).

4 Hasil penelitian Deacon (1994) yang menggunakan 120 negara, termasuk Indonesia, sebagai contoh penelitiannya mendukung pernyataan ini. Salah satu faktor penyebab rusaknya hutan adalah lemahnya pengamanan kepemilikan hutan (*insecure property right*), sehingga institusi pengusahaan memegang peranan sangat penting.

5 Kekuatan asosiasi pengusahaan hutan merupakan kelompok *lobby* yang sangat besar peranannya dalam memberikan pengaruh terhadap kebijakan pengusahaan hutan. Pernyataan ini dikemukakan oleh seluruh responden yang diwawancarai dalam penelitian ini. Demikian pula dinyatakan oleh sejumlah peneliti lainnya yaitu King (1996), Broad (1995), Ross (1995), Cullen (1994), Deacon (1994), Dauvergne (1993), Kammen (1993), dan Ascher (1993).

6 Hasil wawancara dengan Yayasan Pancur Kasih dan Institut Dayakologi Reseach and Development (IDRD), dua lembaga swadaya masyarakat di Pontianak, Kalimantan Barat, yang sedang melaksanakan aktivitas pemetaan hak adat dan studi mengenai budaya masyarakat dayak.

7 Pemerintah Nepal menjadikan hutan mereka milik negara pada tahun 1957. Semula hutan tersebut milik masyarakat adat. Hutan negara (*state property*) tersebut secara *de facto* berubah menjadi sumberdaya dengan akses terbuka (*open access resources*). Masyarakat adat yang semula dapat mengontrol pemanfaatan hutan dihapus haknya. Akibatnya laju kerusakan hutan lebih besar daripada periode sebelumnya. Menghadapi situasi seperti itu, pemeritah Nepal pada tahun 1976 menghidupkan kembali hak-hak masyarakat adat untuk melaksanakan pengelolaan hutan (Feeny, *et all*, 1990).

8 Berdasarkan Surat Menteri Kehutanan No. 3604/IV-RPH/1992, rasio kelestarian dihitung dengan membagi besaran luas tanaman dengan luas tebangan, rasio pengolahan dihitung dengan membagi besaran volume

kayu yang diolah dengan volume kayu yang ditebang, sedangkan rasio operasi dihitung dengan membagi hasil penjualan dengan harga patokan produksi + beban usaha + bunga.

9 Berdasarkan wawancara secara terpisah dengan seorang direktur dan seorang bekas direktur pemegang HPH yang berkantor di Jakarta, yang tidak bersedia disebutkan identitasnya.

10 Dengan kerangka pemikiran yang berbeda, terutama didominasi oleh kerangka pemikiran ekonomi neoklasik, Bank Dunia merekomendasikan pentingnya menghapus pajak ekspor kayu bulat yang saat ini besarnya rata-rata US$ 1000 per m3 serta menghapus pajak kayu gergajian yang besarya bervariasi antara US$ 250 sampai US$ 500 per m3. Upaya tersebut, dengan pendekatan ekonomi neoklasik memang akan meningkatkan efisiensi penggunaan kayu bulat. Namun demikian hal itu dapat terjadi jika institusi pengusahaan hutan diperbaiki, seperti hasil penelitian ini, perbaikan tersebut dapat dilakukan dengan memperhitungkan kayu di hutan sebagai asset dan harus dibayar di muka oleh pemegang HPH. Perbaikan institusi ini tidak dibicarakan dalam rekomendasi Bank Dunia tersebut.

11 Kemungkinan menutup pabrik kayu lapis yang sudah ada cukup besar mengingat rata-rata pabrik kayu lapis di Indonesia didirikan antara tahun 1983 sampai 1987, sehingga umur pakai peralatan utamanya seperti mesin kupas, pres panas, dan lain-lain sudah mempunyai nilai buku yang sangat kecil atau bahkan tidak mempunyai nilai depresiasi. Demikian pula peralatan tersebut sudah tidak efisien karena teknologi yang digunakan lebih sesuai jika digunakan kayu bulat dengan diameter besar. Sementara itu untuk mendapatkan diameter besar dari produksi kayu hutan alam sudah semakin sulit (Kartodihardjo, 1993).

12 Rendahnya peran sarjana kehutanan yang bekerja di HPH ini sesuai dengan hasil penelitian Litbang Kehutanan (1996). Demikian pula hasil wawancara dengan pemegang HPH, yang tidak bersedia disebutkan identitasnya, menyatakan bahwa semakin tinggi kolusi antara pemegang HPH dan pemerintah semakin rendah peran sarjana kehutanan yang bekerja di HPH. Ginanjar Kartasasmita dalam naskahnya yang dimuat di harian Republika (25-10-1994) berjudul Pembangunan Ekonomi dan Etika Bisnis, menyatakan bahwa jika pemerintah berperan secara dominan akan mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi yang dikembangkan masyarakat. Dari pengalaman Indonesia dan negara lain sistem etatisme tidak mampu mengelola sumberdaya dan kekayaan negara secara efisien karena tidak berkembangnya prakarsa dan kreativitas masyarakat.

13 Definisi *opportunism* oleh Williamson (1985) adalah dominannya kepentingan individu dengan cara tipu muslihat yang seringkali diikuti oleh sifat menipu dan mencuri. Penyebab terjadinya sikap oportunis tersebut adalah kurangnya informasi, khususnya informasi yang diperlukan untuk memperhitungkan upaya-upaya yang diperlukan untuk memperbaiki terjadinya kesalahan pelaksanaan pekerjaan, serta adanya distorsi kebijakan atau ketidak-sesuaian kebijakan dengan tujuan yang akan dicapai.

14 Pada saat kontrak dilaksanakan, pemegang HPH mendapat tugas untuk melaksanakan survai hutan untuk mengetahui batas-batas kawasan dan potensi hutan. Pemerintah tidak cukup mampu melaksanakan kontrol pelaksanaan survai hutan tersebut. Sifat ekosistem hutan dan kondisi sosial budaya masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan belum diketahui secara lengkap dan tidak cukup dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan.

15 Terutama yang menyangkut kayu di hutan sebagai *asset*.

16 Hal ini juga dinyatakan oleh Ascher (1993), Kammen (1993), Dauvergne (1993), Cullen (1994), Deacon (1994), Ross (1995), Broad (1995), dan King (1996).

17 Berdasarkan hasil wawancara. (Lihat catatan kaki No.21).

[6]
Beberapa Catatan

RINGKASAN TEMUAN

Hasil rangkuman temuan pembahasan ini adalah sebagai berikut:

1. Hutan alam primer (*primary forest*) yang telah ditebang sebelum waktunya (di luar hutan alam primer yang telah ditebang berdasarkan rencana penebangan tahunan yang disetujui pemerintah) per tahun berdasarkan 60 HPH contoh, rata-rata sebesar 2,5%. Dengan rataan umur HPH selama 13 tahun, HPH menyelesaikan tata batas hutan sebesar 49,48%, sedangkan kewajiban untuk melaksanakan perlindungan hutan diselesaikan rata-rata 33,75% dari standar kegiatan yang telah ditetapkan pemerintah. Jumlah tenaga teknis kehutanan baru dipenuhi sebesar 39,17% dari standar yang ditetapkan pemerintah.
2. Permasalahan pengusahaan hutan alam produksi berkaitan dengan dua kondisi yaitu adanya kepentingan pemerintah dan pemegang HPH untuk memanfaatkan sumberdaya hutan alam produksi yang bersifat konflik, serta tingginya biaya yang diperlukan untuk mengontrol pelaksanaan kontrak (*high transaction cost*), karena organisasi pemerintah tidak mampu mengamankan hak-hak properti (*property right*) akibat luas dan rendahnya aksesibilitas hutan alam produksi. Kondisi dan karakteristik hutan tersebut menimbulkan fenomena penunggang-an gratis (*free rider*) dan perilaku pencari rente (*rent seeking behavior*).
3. Hasil analisis sidik lintas menunjukkan bahwa rencana pengusahaan hutan serta pelaksanaan tata batas, aktivitas rehabilitasi hutan bekas tebangan, dan aktivitas pengamanan hutan tidak memberikan implikasi terhadap keutuhan hutan. Sementara itu investasi pengusahaan hutan alam sangat rendah yaitu sebesar 1% terhadap nilai produksinya. Hal ini menunjukkan bahwa pemegang HPH

berperilaku sebagai penunggang gratis dan tidak berorientasi usaha jangka panjang melalui upaya pelestarian produksi. Inovasi teknologi manajemen hutan tidak dilaksanakan, karena potensi insentif yang mungkin dapat diperoleh harus dibayarkan berupa biaya tidak resmi yang besarnya antara 24% - 46% dari biaya *variable*. Biaya tidak resmi ini merupakan konsekuensi adanya perilaku pencari rente dalam pengusahaan hutan alam produksi.

4. Institusi tidak mengatur kayu di hutan sebagai aset pemegang HPH serta memberikan batas jurisdiksi yang sempit bagi pemegang HPH, sehingga pemegang HPH tidak berhak menentukan manajemen pengelolaan hutan. Kebijakan pertama mengakibatkan rendahnya kepedulian pemegang HPH terhadap pengamanan kayu di hutan, sedangkan kebijakan kedua menyebabkan : a). Organisasi HPH cenderung tidak mengembangkan kemampuannya melaksanakan pengelolaan hutan. Hal ini ditunjukkan oleh jumlah tenaga kerja per ha di HPH lima kali lebih kecil daripada di Perum Perhutani, serta prosentase investasi terhadap nilai produksi yang ditanam pemegang HPH 23 kali lebih kecil daripada Perum Perhutani, b). Institusi tidak dapat mengendalikan tetapi justru meningkatkan biaya transaksi dalam pelaksanaan pengusahaan hutan.
5. Jika kayu di hutan diperhitungkan sebagai aset pemegang HPH, dan pemegang HPH harus membayar dimuka kayu di hutan seharga Rp. 21.000,- (tarif IHH yang berlaku), profitabilitas pengusahaan hutan alam produksi tidak lagi menarik minat swasta. Hasil analisis finansial menunjukkan bahwa kemampuan usaha untuk mendukung pembayaran tunai atas aset hutan sangat rendah. Dengan biaya eksploitasi (tanpa *overhead*) rata-rata sebesar US $ 10 per m3, nilai IRR maksimum yang dihasilkan hanya sebesar 17,55% jika produksi rata-rata kayu bulat per ha sebesar 65 m3. Sedangkan jika rata-rata biaya eksploitasi sebesar US$ 20 per m3 dan produksi rata-rata kayu bulat per ha sebesar 35 m3, nilai IRR tersebut nol. Dengan demikian, untuk mendukung perubahan institusi pengusahaan hutan alam produksi, pasar ekspor kayu bulat harus dibuka, agar harga kayu bulat naik. Jika harga kayu bulat di dalam negeri sama dengan harga internasional, perubahan institusi meningkatkan nilai IRR antara 35,34% sampai 53,26%,

jika lainnya tetap, kecuali biaya ekspoitasi (tanpa *overhead*) naik rata-rata sebesar US $ 20 per m3. Kenaikan biaya tersebut untuk memenuhi spesifikasi sortimen ekspor.

6. Penyempurnaan institusi pengusahaan hutan alam yang dapat diselenggarakan dengan tetap menghasilkan profitabilitas bagi pemegang HPH, diperkirakan hanya mampu mendorong pemegang HPH melaksanakan pengamanan kayu di hutan. Permasalahan pelestarian produksi (*over cutting*) masih belum terpecahkan, karena pengusaha bisa mendapatkan profitabilitas lebih tinggi apabila kayu yang ada di hutan ditebang dalam waktu sesingkat-singkatnya. Hal ini menunjukkan bahwa upaya pelestarian produksi kayu dalam pengusahaan hutan alam tidak dapat diwujudkan apabila dilaksanakan oleh organisasi yang perilaku memaksimumkan keuntungan hanya didasarkan oleh keputusan finansial dalam jangka pendek. Perilaku tersebut dapat dicegah apabila keuntungan yang diperoleh dengan mempercepat penebangan kayu lebih kecil daripada *opportunity cost* jika pemegang HPH hanya mengusahakan hutan dengan tanpa ada produksi kayu, karena kayu di hutan sudah habis ditebang. Sementara itu, dalam waktu yang sama, pemegang HPH harus melaksanakan rehabilitasi dan pengamanan hutan. Untuk mewujudkan kondisi tersebut, kontrak pengusahaan hutan alam harus menetapkan bahwa pemegang HPH tidak diperkenankan mengundurkan diri sebelum masa kontraknya habis, dan disertai kewajiban untuk melaksanakan rehabilitasi hutan, agar pemegang HPH memperhitungkan kemungkinan terjadinya usaha tanpa produksi.

Berdasarkan ringkasan temuan di atas, dapat dicatat beberapa hal berikut:

1. Dengan berlakunya institusi pengusahaan hutan alam produksi selama kurang lebih 35 tahun memberikan indikasi bahwa selama periode tersebut kerugian yang disebabkan oleh penunggangan gratis dalam pengusahaan hutan alam produksi dapat dikompensasi oleh keuntungan pemegang HPH sebagai perusa-haan swasta (*private firm*) dan perilaku pencari rente (*rent seeking behavior)* yang timbul dari lemahnya institusi. Pembenaran adanya kompensasi tersebut diakibatkan karena visi pengusahaan hutan dibangun di atas sua-

tu pengertian bahwa hutan dibawah penguasaan pemerintah dan pemegang HPH. Proses kalkulasi pengambilan keputusan kurang mengikut-sertakan kepentingan masyarakat luas yang sebenarnya juga menjadi pemilik hutan.

2. Untuk memasukkan pelaku penunggang gratis dan pencari rente ke dalam sistem kontribusi pengamanan hutan, diadopsi suatu instrumen kebijakan pengusahaan hutan alam produksi dengan cara memperhitungkan kayu di hutan sebagai aset pemegang HPH. Dalam pelaksanaannya ditetapkan pemerintah melalui mekanisme transaksi administratif. Agar kemampuan organisasi HPH dapat berkembang, teknologi manajemen pengelolaan hutan ditentukan melalui mekanisme transaksi tawar-menawar antara pemerintah dan pemegang HPH.
3. Insentif untuk melestarikan produksi kayu di hutan akan efektif mempengaruhi perilaku pemegang HPH apabila pemegang HPH tidak diperkenankan mengundurkan diri sebelum masa kontraknya habis, dan disertai kewajiban untuk melaksanakan rehabilitasi hutan selama waktu kontrak. Untuk mencapai profitabilitas usaha, pemegang HPH harus dibebaskan menjual kayu bulat yang dihasilkan baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun ekspor.

SARAN

Kebijakan pengusahaan hutan alam produksi yang sudah berlangsung selama 35 tahun belum mampu menyelenggarakan pengusahaan hutan secara berkelanjutan. Kebijakan tersebut di latar belakangi oleh suatu visi lembaga pemerintah c.q. Departemen Kehutanan yang bertindak lebih sebagai perusahaaan besar (*big firm*) daripada sebagai lembaga publik (*public body).* Kerangka pemikiran yang digunakan untuk merumuskan kebijakan lebih bertumpu pada aspek-aspek teknis dan teknologi pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan, sebaliknya belum memperhatikan arah perilaku aktor-aktor (swasta, masyarakat, dan organisasi pemerintah) yang terlibat sebagai unit-unit pengambil keputusan. Di tingkat operasional, tugas pemerintah menjadi pengatur kegiatan pengelolaan hutan di lapangan, yang semestinya dapat mengandalkan kreativitas masyarakat. Oleh karena itu, dalam penyempurnaan kebijakan pengusahaan hutan terlebih dahulu diperlukan penyem-

purnaan strategi tentang pemanfaatan dan pelestarian fungsi hutan sebagai sumberdaya milik publik. Implementasinya dapat dilaksanakan melalui penataan hak-hak untuk mengendalikan perilaku pemegang HPH menuju pemanfaatan fungsi hutan secara berkelanjutan.

Strategi tersebut diharapkan dapat dipergunakan pemerintah untuk menyempurnakan berberapa instrumen kebijakan pengusahaan hutan alam produksi yang kini sedang dilaksanakan, seperti pembentukan KPHP, pengelolaan hutan oleh BUMN dan penggabungan BUMN dan swasta, serta pengembangan pengusahaan hutan oleh masyarakat desa hutan.

Pengembangan ilmu, pengetahuan, dan teknologi kehutanan disamping diarahkan untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan hutan, juga perlu diarahkan untuk memahami adanya karakteristik atau situasi sumberdaya hutan yang berpengaruh terhadap arah dan tindakan organisasi publik maupun swasta *(private)* dalam pelaksanaan pengusahaan hutan. ◆

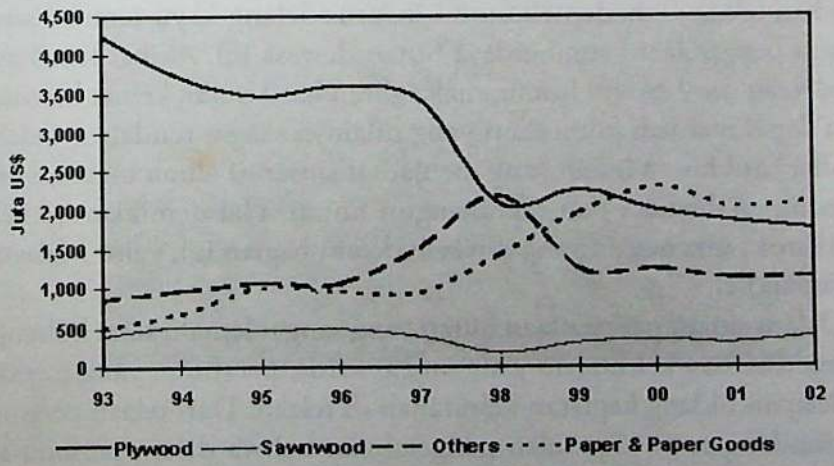
BAGIAN III

Mengungkap Fakta, Stagnasi Pembaruan Kebijakan

[1]
Pendahuluan

Kinerja usaha kehutanan menjadi bagian penting dari upaya mengambil manfaat ekonomi dari sumberdaya hutan produksi secara berkelanjutan. Dalam dasawarsa terakhir usaha kehutanan telah mengalami perubahan, baik peranannya terhadap penghasil devisa bagi negara maupun komposisinya. Selama periode 1993-2002 peran kayu lapis masih dominan, yaitu sekitar 48% dari seluruh nilai ekspor hasil hutan. Namun mulai tahun 2000 peran kayu lapis telah digantikan oleh nilai ekspor kertas dan bahan-bahan dari kertas (**Gambar 3.1**). Jumlah nilai ekspor produk-produk hasil hutan hampir dua kali lipat dibandingkan ekspor produk pertanian, namun nilai ekspor hasil hutan hanya menyumbang rata-rata 18% dari nilai total ekspor sektor industri.

Gambar 3.1. Perkembangan Nilai Ekspor Produksi Industri Hasil Hutan, 1993-2002



Usaha kehutanan sangat dipengaruhi oleh sumber bahan bakunya, dalam hal ini kayu bulat. Kecepatan penurunan potensi hutan alam yang diikuti oleh penurunan target produksi log telah secara signifikan berpengaruh terhadap legalitas sumber bahan baku bagi industri perkayuan. Meningkatnya jumlah kayu *illegal* mudah dideteksi, setidaknya secara akademis, karena dengan penurunan target produksi kayu bulat, dengan permintaan yang relatif tetap, harga kayu bulat tidak meningkat secara signifikan. Sejauh ini kenaikan harga kayu bulat masih disebabkan oleh faktor musim[1]. Padahal harga kayu bulat yang tinggi, setidaknya mendekati harga internasional, akan mempunyai dampak ekonomi yang positif, baik sebagai insentif pembangunan hutan tanaman, upaya untuk menaikkan produktivitas hutan alam, maupun untuk meningkatkan efisiensi dan nilai tambah industri perkayuan itu sendiri.

Perilaku pasar kayu bulat serta lemahnya pemerintahan saat ini turut berpengaruh, bahkan sangat nyata berpengaruh, terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah. Untuk itu dalam Bab berikutnya ditelaah sejauhmana kebijakan pengendalian produksi kayu bulat dari hutan alam yang telah dijalankan pemerintah membawa hasil. Disamping itu ditelaah pula kinerja pembangunan hutan tanaman secara nasional untuk mengetahui bagaimana pengembangannya di masa mendatang.

Untuk mendalami lebih jauh, bagaimana kebijakan yang terkait dengan usaha kehutanan perlu segera dibenahi, dalam bagian ini juga diuraikan telaah terhadap ekonomi institusi lelang kayu temuan serta lembaga pengelolaan[2] sumberdaya hutan dewasa ini. Akibat lemahnya pengelolaan sumberdaya hutan, maka aliran hasil hutan keluar kawasan hutan dapat menjadi komoditas yang nilainya sangat rendah. Rendahnya nilai hasil hutan inilah yang menjadi disinsentif aliran investasi untuk mempertahankan dan membangun hutan. Hal demikian ini berbeda dengan dua negara yang ditelaah dalam bagian ini, yaitu Malaysia dan Finlandia.

Dalam situasi pengelolaan hutan yang sangat lemah, serta hubungan pemerintahan kehutanan yang sangat kritis, peraturan yang mencakup delapan bidang kegiatan kehutanan di telaah. Dari telaah peraturan-perundangan ini diperoleh pengetahuan bahwa dalam perumusan peraturan – perundangan kehutananpun masih dijumpai masalah yang

sangat serius.

Seluruh uraian Bagian III ini menjadi penjelas bagaimana refleksi kebijakan usaha kehutanan dilaksanakan dan daripadanya diharapkan dapat teridentifikasi faktor-faktor yang menjadi penentu penurunan kinerja usaha kehutanan, serta diharapkan dapat dirumuskan pokok-pokok kebijakan pemulihan usaha kehutanan ke depan. ◆

CATATAN

1 Secara umum musim kemarau menghambat angkutan kayu melalui sungai.

2 Pengelolaan hutan mempunyai makna yang sangat luas terutama dikaitkan dengan penguasahaan negara atas kawasan hutan. Pengelolaan hutan bukan sekedar kumpulan kegiatan tata hutan, pemanfaatan, rehabilitasi dan reklamasi, perlindungan dan konservasi, serta pengendalian dan pengawasan. Pengelolaan hutan mempunyai makna adanya orientasi penguasaan terhadap informasi status, fungsi dan potensi hutan oleh pihak yang bertanggungjawab terhadap keberlanjutan fungsi sumberdaya hutan.

[2]
Kebijakan Pengendalian Produksi

Pengendalian produksi kayu bulat merupakan bagian penting dari upaya menjalankan prinsip menuju kelestarian produksi (*sustain yield principles*) yang pada gilirannya menuju pelestarian usaha kehutanan (*sustainable forest management*/SFM), baik dalam pengelolaan hutan alam maupun tanaman. Secara konseptual, jumlah produksi kayu bulat tergantung kondisi hutan dan ditetapkan berdasarkan ketentuan etat tebangan, sehingga dalam kondisi normal, produksi kayu bulat mempunyai jumlah tertentu yang relatif tetap selama tidak ada input teknologi secara berarti.

Dalam kenyataannya, meskipun ketentuan penetapan etat harus dipenuhi, namun keputusan usaha kehutanan juga ditentukan oleh jumlah investasi yang ditanamkan serta biaya usaha yang ditanggung. Oleh karena itu perencanaan produksi dalam suatu usaha akan sangat terkait dengan perencanaan investasi, dan memerlukan kecermatan penetapan di awalnya, karena hasil perencanaan ini akan digunakan dalam jangka panjang. Penurunan jumlah produksi yang dilakukan secara tiba-tiba di tengah jalan, tanpa dapat melakukan pengurangan investasi akan meningkatkan biaya produksi, yang pada gilirannya justru akan meningkatkan jumlah produksi gelap untuk memperoleh keuntungan normal yang sewajarnya.

Kebijakan pemerintah dalam pengendalian produksi berdasarkan kuota, dengan demikian, mempunyai akibat jangka pendek maupun

jangka panjang, yang sangat signifikan. Adanya kebijakan ini menunjukkan adanya sinyal, bahwa hutan yang dikelola oleh usaha-usaha kehutanan sudah menurun, sehingga produksi selayaknya diturunkan, namun penurunan produksi pada kondisi investasi yang tetap juga tidak dapat mudah dilaksanakan, akibat pertimbangan biaya produksi sebagaimana diutarakan di atas. Oleh karena itu, kajian ini dilakukan untuk memahami akibat-akibat jangka pendek dan jangka panjang diberlakukannya pengendalian produksi berdasarkan kuota tersebut.

Tujuan kajian ini adalah untuk memahami masalah tidak terkendalinya produksi kayu bulat serta melakukan analisis dampak kuota produksi bagi upaya pencapaian pelestarian hutan produksi. Kajian ini dilakukan dengan menelaah konsep pelestarian hutan produksi, memahami fenomena di lapangan, menetapkan masalah, serta mengidentifikasi kebijakan yang diusulkan.

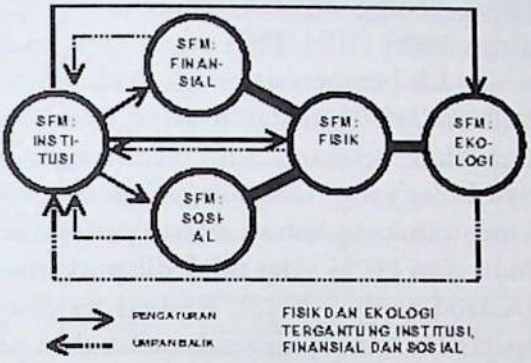
KONSEP DAN PENYESUAIANNYA DI LAPANGAN

Upaya pencapaian manajemen pengelolaan hutan lestari (SFM) sangat tergantung pada lima kondisi di bawah ini:

1. SFM – PRODUKSI: jumlah produksi kayu bulat sesuai pertumbuhan hutan, yang dijabarkan dalam bentuk etat luas maupun volume;
2. SFM – FINANSIAL: jumlah pendapatan suatu usaha atau unit manajemen/UM dapat menutup seluruh biaya untuk mendapat keuntungan normal;
3. SFM – SOSIAL: keberadaan UM mendapat pengakuan dan memberi manfaat bagi masyarakat;
4. SFM – INSTITUSI: aturan main dan transaksi yg berjalan mengarahkan perilaku pihak-pihak untuk dapat mengendalikan produksi kayu bulat;
5. SFM – EKOLOGI: terselanggaranya "best practices" kerja lapangan sehingga dampak negatif dapat dikendalikan.

Secara teknis, kerusakan hutan alam produksi disebabkan oleh penebangan kayu melebihi pertumbuhan hutan, yang pada gilirannya membawa dampak negatif bagi ekologi dan lingkungan. Namun keputusan teknis tersebut sangat tergantung pada aspek-aspek finansial, sosial, maupun institusional (**Gambar 3.2**).

Gambar 3.2. Konsep Pengelolaan Hutan Lestari (SFM)



Masalah-masalah sosial dan institusional dapat mempengaruhi aspek finansial, dalam hal ini berpengaruh langsung terhadap penambahan biaya produksi. Untuk menghindari biaya produksi per m3 yang tinggi, salah satu cara yang ditempuh adalah menambah produksi kayu bulat. Jika kondisi demikian terjadi, maka penerapan kebijakan-kebijakan teknis dan manajemen hutan untuk mengatur pelestarian pasti tidak dapat berjalan. Kondisi di lapangan berikut menunjukkan buruknya situasi institusional pemerintahan yang menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan teknis tidak lagi mampu mendorong perubahan.

Pertama, hubungan institusional pemeritahan saat ini belum mampu mewujudkan kesamaan langkah bagaimana hutan produksi dikelola dan dikendalikan produksinya.

Angka-angka dalam **Tabel 3.1.** menunjukkan bahwa secara nasional produksi kayu yang dikonsumsi industri perkayuan lebih dari 40% berasal dari ijin-ijin Bupati serta lelang dari penangkapan illegal logging, yangmana kedua sumber ini sebenarnya tidak dapat dikontrol Departemen Kehutanan. Di lapangan, produksi ini dapat diambil dari kawasan hutan yang masih dikelola oleh HPH, bahkan dilakukan di hutan lindung maupun kawasan konservasi.

Kedua, usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomi biaya tinggi yang terhitung sebagai biaya transaksi sebesar 12%-13% dari biaya total produksi per m^3 (**Tabel 3.2**). Disamping itu, pungutan resmi yang dibayar juga ditambah dengan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh Pemda dan masyarakat, sehingga mengambil porsi

antara 37%-46% dari total biaya produksi per m3. Ketiga, implikasi dari ketidak-pastian kebijakan pengelolaan hutan serta tingginya biaya transaksi yang harus ditanggung oleh usaha kehutanan, telah mengakibatkan bangkrutnya usaha HPH. Dari tahun 1998 sampai April 2004, jumlah HPH yang tidak beroperasi per tahun rata-rata 35 perusahaan.

Namun demikian, kebangkrutan tersebut tidak dapat dilihat sebagai fenomena lima tahun belakangan ini. Perhitungan untuk mengetahui produksi kayu bulat yang tidak dilaporkan dari tahun 1977 sampai tahun 1998 menunjukkan bahwa selama periode tersebut rata-rata produksi kayu bulat dari HPH yang tidak dilaporkan sebesar 12,8 juta m3 per tahun (Kartodihardjo, 2002). Realitas tersebut menunjukkan bahwa pengusaha HPH sendiri juga telah melakukan pengurasan sumberdaya hutan melebihi jatah tebangan yang ditetapkan pemerintah cukup lama, sehingga menyebabkan kebangkrutannya saat ini.

Tabel 3.1. Prosentase Kayu Bulat dari Sumber-sumber Ijin Bupati dan Lelang yang dikonsumsi Industri Perkayuan

	SHARE (%)			
	2002		2003	
	RENCANA	REALISASI	RENCANA	REALISASI
Indonesia	25.1	30.1	24.7	41.5
Sumatera	25.1	23.3	22.4	37.4
Kalimantan	25.0	45.4	29.4	52.8
Jawa	33.4	47.3	29.9	40.0
Sulawesi	2.8	23.3	26.0	41.1
Maluku	27.4	48.6	53.2	70.6
Papua	1.6	2.2	2.5	27.6

Sumber: Diolah dari berbagai sumber, termasuk dari Laporan RPBI 2002 dan 2003.
Keterangan: Ijin Bupati dalam bentuk IPKK, IPKH, IPKHH, IPKTM, IPHKm, IHPH Kecil; KUD/CV/Yayasan/UD/PT.

Tabel 3.2. Biaya Produksi dan Transaksi Pengusahaan Hutan Alam, 2003

	Komposisi Biaya Per M3 (dalam %)			
	Riau	Kaltim	Sulteng	Papua
Biaya Produksi	44	41	44	51
Biaya Transaksi	12	13	13	12
Biaya Sebelum Pungutan Resmi	56	54	57	63
Pungutan Resmi	44	46	43	37
Jumlah Biaya	100	100	100	100

Sumber: Mardipriyono (2004)

INSTRUMEN KEBIJAKAN *SOFT LANDING*

Tujuan kebijakan *soft landing* sangat bagus, karena dipertimbangkan berdasarkan semakin rusaknya kondisi hutan alam produksi, sehingga dengan kebijakan ini diharapkan tekanan terhadap hutan alam produksi menjadi berkurang. Penetapan kuota produksi tersebut adalah kebijakan baru yang belum pernah dilakukan oleh Departemen Kehutanan sebelumnya. Kebijakan yang biasa berjalan adalah pengendalian produksi melalui pengesahan Rencana Karya Tahunan (RKT) setiap perusahaan.

Kuota produksi yang menetapkan jumlah produksi kayu setiap propinsi ditetapkan berdasarkan 185 HPH pada tahun 2001 yang masih senantiasa memberikan laporan administratif kepada Departemen Kehutanan. Untuk tahun 2002 ditetapkan dengan cara mengurangi sebesar 25%, tahun 2003 15%, tahun 2004 10% dan tahun 2005 5%. Alokasi jumlah kuota propinsi kepada setiap HPH ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan oleh Pemda. Dengan demikian, kebijakan ini ditinjau dari aspek manajemen hutan tidaklah tepat, karena tidak didasarkan pada inventarisasi mengenai potensi tegakan hutan di setiap unit usaha/manajemen.

Implementasi kuota produksi seolah-olah dapat berjalan, bahkan rencana produksi kayu bulat berdasarkan RKT yang dilaporkan berada dibawah kuota[1]. Meskipun di atas kertas hal ini dapat terjadi, namun secara faktual kenyataan ini sulit diterima, mengingat masih tingginya

permintaan kayu. Dan lebih jauh daripada itu, kenyataan tersebut bertentangan dengan ketidak-sepakatan kebijakan ini oleh pengusaha dan pemerintah daerah sebelumnya, yang dianggap dapat mematikan HPH dengan penetapan produksi kayu bulat yang sangat kecil[2].

Di lapangan, sisa kuota dapat "diperdagangkan" oleh Pemda dengan memberikan ijin pemanfaatan kayu dengan berbagai bentuk[3]. Sementara itu HPH tetap berproduksi sebagaimana investasi dan peralatan yang tersedia di lapangan. Dalam hal ini HPH lebih menggunakan kaedah SFM-Finansial daripada menggunakan batasan produksi sebagaimana yang telah ditetapkan pemerintah. Kenyataan demikian ini dapat diyakini karena dengan berjalannya batasan produksi oleh pemerintah tidak mengakibatkan kenaikan harga kayu[4].

Hal-hal di atas menunjukkan bahwa kebijakan *soft landing* tidak memberi dampak positif dalam arti mampu mengendalikan produksi kayu bulat, sebaliknya justru memberi peluang adanya ijin-ijin oleh Pemda yang meningkatkan pasokan kayu bulat (lihat kembali **Tabel 3.1**). Oleh karena itu kebijakan tersebut perlu disertai implementasi instrumen kebijakan lainnya agar tujuan kebijakan tersebut dapat tercapai.

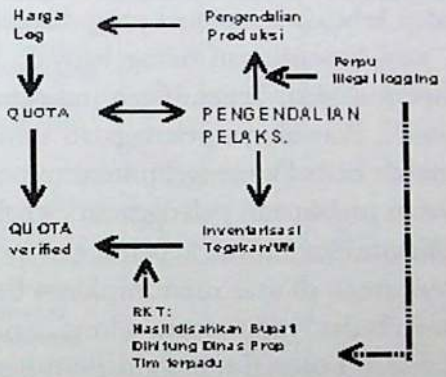
CAKUPAN KEBIJAKAN PENGENDALIAN PRODUKSI

Skema dalam **Gambar 3.3** diajukan untuk memahami cakupan kebijakan pengendalian produksi yang seyogyanya dijalankan. Pertama, kuota semestinya dilakukan verifikasi untuk setiap unit usaha/manajemen melalui inventarisasi tegakan setiap unit manajemen. Kedua, pengendalian produksi dilakukan baik melalui terobosan penegakan hukum, misalnya melalui Perpu tentang pengendalian *illegal logging*, serta melalui hubungan-hubungan pemerintahan (pusat dan daerah) yang memungkinkan terwujudnya kesamaan tujuan dan cara bagaimana pengelolaan hutan produksi dijalankan.

Ketiga, perlu ada negosiasi untuk menjalankan kebijakan yang memungkinkan Pemda mendapat *income* langsung dari pengusahaan hutan, namun proses-proses administrasi yang dilakukan oleh Pemda, misalnya dalam pengesahan RKT, ditiadakan. Tujuan proses yang ketiga ini di satu sisi diharapkan dapat menghilangkan peluang terjadinya ekonomi biaya tinggi, dan di sisi lain Pemda mendapat *income* langung dari pelaksanaan pengusahaan hutan produksi.

Apabila dipetakan secara nasional, hubungan Pemerintah, Pemda, pengusaha, dan masyarakat dapat mengikuti skema pada **Gambar 3.4**. Hubungan keempat pihak yang dianggap sentral dalam upaya pengendalian produksi tersebut dapat mengikuti kombinasi antara setuju dan tidak setuju terhadap tujuan pengelolaan hutan produksi, serta setuju dan tidak setuju terhadap cara yang akan ditempuh. Maka dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok[5], yangmana setiap kelompok memerlukan kebijakan yang berbeda-beda untuk menyelesaikan masalah-masalah hubungan pemerintahan yang ada.

Gambar 3.3. Pengaruh Kebijakan Pengelolaan Hutan terhadap Implementaasi Kuota Produksi



Gambar 3.4. Klasifikasi Pihak-pihak dalam Pengelolaan Hutan

	SEPAKAT TUJUAN	TIDAK SEPAKAT
SEPAKAT	Pendekatan rasional – manajemen hutan 5%	Negosiasi Tujuan dan Cara 80%
TIDAK SEPAKAT	Policy Input Trial & Error 15%	

Kelompok pihak-pihak yang sepakat tujuan, dalam situasi saat ini, masih sangat terbatas, diperkirakan sekitar 20%[6]. Dari kelompok ini yang telah sepakat baik tujuan maupun cara bagaimana hutan produksi dikelola dan dikendalikan produksinya, hanya 5%. Terhadap kelompok

yang terakhir ini, upaya yang dilakukan relatif paling mudah, yaitu dengan menjalankan ketentuan-ketentuan manajemen hutan. Yang perlu dilakukan pemerintah adalah memperkuat kondisi yang telah ada dan menjalankan kebijakan bagi usaha kehutanan yang sifatnya memberi insentif bagi unit manajemen, sehingga produksi dapat dikendalikan dan produktivitas hutan alam dapat ditingkatkan. Sedangkan kelompok yang sepakat tujuan namun tidak sepakat cara yang perlu ditempuh adalah dengan melakukan komunikasi untuk mendapat input bagi kemungkinan alternatif kebijakan pengelolaan hutan produksi di wilayah ini.

Pendekatan kebijakan di atas didasarkan pada suatu kenyataan bahwa kebijakan yang bersifat instruksional terbukti tidak berjalan (Lihat **Tabel 3.3**). Aspek legalitas menjadi kehilangan daya kemanfaatan, bahkan mungkin daya keadilannya; meskipun di lapangan juga sangat banyak terjadi pelanggaran terhadap kebijakan nasional yang dilakukan bukan untuk kepentingan daerah atau kepentingan orang banyak, namun lebih sebagai usaha untuk memperjuangkan kepentingan individu dan/atau kelompok (*rent seeking behavior*)[7]. Banyaknya pelanggaran untuk kepentingan individu/kelompok tersebut berbalik mengeliminasi argumen kemanfaatan dan keadilan sebagai alasan melakukan pelanggaran. Sebab argumen seperti itu tidak selayaknya dimanfaatkan untuk kepentingan individu/kelompok.

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa upaya pengendalian produksi kayu bulat, yang secara teknis dapat dilakukan dengan pendekatan-pendekatan rasional menggunakan instrumen manajemen hutan hanya akan efektif di wilayah yang sempit. Dan untuk memperluas wilayah itu yang diperlukan adalah pendekatan-pendekatan institusional khususnya hubungan pemerintahan yang lebih luas. Bagaimana pendekatan yang terakhir ini dapat berjalan tergantung di satu pihak, hubungan-hubungan antar sektor, dan di pihak lain sangat tergantung *leadership* setiap lembaga, terutama lembaga pemerintah (daerah).

SINTESIS

Kajian singkat ini sampai pada kesimpulan bahwa fenomena pengelolaan hutan alam produksi saat ini sejalan dengan apa yang telah digambarkan oleh Garret Hardin lebih dari tiga puluh lima tahun yang lalu yaitu sebagai fenomena *the tragedy of the common*. Setiap pihak cenderung memaksimalkan keinginannya untuk memanfaatkan sum-

berdaya milik umum, sehingga kawasan hutan yang berstatus dikuasai negara seperti barang tanpa pemilik.

Tabel 3.3. Kelembagaan dan Kinerja Pemegang Ijin Pemanfaatan Hutan Alam

No	Indikator	Jumlah Perusahaan					
		Unit			Persentase		
		Baik	Sedang	Buruk	Baik	Sedang	Buruk
A. Kelembagaan							
1	Kepastian Kawasan	5	21	18	11.4	47.7	40.9
2	Luasan dan batas yang jelas antara kawasan unit pengelolaan dengan kawasan masyarakat dan telah mendapat persetujuan para pihak terkait	4	10	30	9.1	22.7	68.2
3	Kesesuaian dengan Kerangka hukum, potensi tegakan minimal menurut ketentuan, kebijakan dan peraturan yang berlaku dalam rangka pengelolaan hutan alam secara lestari	9	16	19	20.5	36.4	43.2
B. Kinerja Perusahaan							
1	Kesehatan finansial pemegang hak/izin	3	6	35	6.8	13.6	79.5
2	Tingkat investasi dan reinvestasi yang memadai dan memenuhi kebutuhan dalam pemanfaatan hutan, administrasi penelitian dan pengembangan, serta peningkatan kemampuan sumberdaya manusia	6	12	26	13.6	27.3	59.1
3	Ketersediaan prosedur implementasi pemanfaatan hutan untuk memantau tingkat kerusakan akibat eksploitasi/ pembalakan yang akan berpengaruh terhadap tegakan sisa untuk efektivitas permudaan	5	13	26	11.4	29.5	59.1
4	Kuantitas hasil hutan kayu dan luasan hutan yang dipanen setiap tahun untuk setiap tipe hutan (AAC tidak melebihi riap tegakan)	3	19	22	6.8	43.2	50.0
5	Peningkatan peran serta masyarakat setempat yang aktivitas ekonominya berbasis hutan	5	20	19	11.4	45.5	43.2

Sumber: Diolah dari publikasi ICW dan Greenomics Indonesia (2004)

yang terakhir ini, upaya yang dilakukan relatif paling mudah, yaitu dengan menjalankan ketentuan-ketentuan manajemen hutan. Yang perlu dilakukan pemerintah adalah memperkuat kondisi yang telah ada dan menjalankan kebijakan bagi usaha kehutanan yang sifatnya memberi insentif bagi unit manajemen, sehingga produksi dapat dikendalikan dan produktivitas hutan alam dapat ditingkatkan. Sedangkan kelompok yang sepakat tujuan namun tidak sepakat cara yang perlu ditempuh adalah dengan melakukan komunikasi untuk mendapat input bagi kemungkinan alternatif kebijakan pengelolaan hutan produksi di wilayah ini.

Pendekatan kebijakan di atas didasarkan pada suatu kenyataan bahwa kebijakan yang bersifat instruksional terbukti tidak berjalan (Lihat **Tabel 3.3**). Aspek legalitas menjadi kehilangan daya kemanfaatan, bahkan mungkin daya keadilannya; meskipun di lapangan juga sangat banyak terjadi pelanggaran terhadap kebijakan nasional yang dilakukan bukan untuk kepentingan daerah atau kepentingan orang banyak, namun lebih sebagai usaha untuk memperjuangkan kepentingan individu dan/atau kelompok (*rent seeking behavior*)[7]. Banyaknya pelanggaran untuk kepentingan individu/kelompok tersebut berbalik mengeliminasi argumen kemanfaatan dan keadilan sebagai alasan melakukan pelanggaran. Sebab argumen seperti itu tidak selayaknya dimanfaatkan untuk kepentingan individu/kelompok.

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa upaya pengendalian produksi kayu bulat, yang secara teknis dapat dilakukan dengan pendekatan-pendekatan rasional menggunakan instrumen manajemen hutan hanya akan efektif di wilayah yang sempit. Dan untuk memperluas wilayah itu yang diperlukan adalah pendekatan-pendekatan institusional khususnya hubungan pemerintahan yang lebih luas. Bagaimana pendekatan yang terakhir ini dapat berjalan tergantung di satu pihak, hubungan-hubungan antar sektor, dan di pihak lain sangat tergantung *leadership* setiap lembaga, terutama lembaga pemerintah (daerah).

SINTESIS

Kajian singkat ini sampai pada kesimpulan bahwa fenomena pengelolaan hutan alam produksi saat ini sejalan dengan apa yang telah digambarkan oleh Garret Hardin lebih dari tiga puluh lima tahun yang lalu yaitu sebagai fenomena *the tragedy of the common*. Setiap pihak cenderung memaksimalkan keinginannya untuk memanfaatkan sum-

berdaya milik umum, sehingga kawasan hutan yang berstatus dikuasai negara seperti barang tanpa pemilik.

Tabel 3.3. Kelembagaan dan Kinerja Pemegang Ijin Pemanfaatan Hutan Alam

No	Indikator	Jumlah Perusahaan					
		Unit			Persentase		
		Baik	Sedang	Buruk	Baik	Sedang	Buruk
A. Kelembagaan							
1	Kepastian Kawasan	5	21	18	11.4	47.7	40.9
2	Luasan dan batas yang jelas antara kawasan unit pengelolaan dengan kawasan masyarakat dan telah mendapat persetujuan para pihak terkait	4	10	30	9.1	22.7	68.2
3	Kesesuaian dengan Kerangka hukum, potensi tegakan minimal menurut ketentuan, kebijakan dan peraturan yang berlaku dalam rangka pengelolaan hutan alam secara lestari	9	16	19	20.5	36.4	43.2
B. Kinerja Perusahaan							
1	Kesehatan finansial pemegang hak/izin	3	6	35	6.8	13.6	79.5
2	Tingkat investasi dan reinvestasi yang memadai dan memenuhi kebutuhan dalam pemanfaatan hutan, administrasi penelitian dan pengembangan, serta peningkatan kemampuan sumberdaya manusia	6	12	26	13.6	27.3	59.1
3	Ketersediaan prosedur implementasi pemanfaatan hutan untuk memantau tingkat kerusakan akibat eksploitasi/ pembalakan yang akan berpengaruh terhadap tegakan sisa untuk efektivitas permudaan	5	13	26	11.4	29.5	59.1
4	Kuantitas hasil hutan kayu dan luasan hutan yang dipanen setiap tahun untuk setiap tipe hutan (AAC tidak melebihi riap tegakan)	3	19	22	6.8	43.2	50.0
5	Peningkatan peran serta masyarakat setempat yang aktivitas ekonominya berbasis hutan	5	20	19	11.4	45.5	43.2

Sumber: Diolah dari publikasi ICW dan Greenomics Indonesia (2004)

Pada saat semua keinginan tersebut terpenuhi, tidak seorangpun dirugikan, tetapi perilaku yang demikian itu sebenarnya sebuah tragedi yang menghancurkan siapa saja di kemudian hari (*will ruin to all).*

Dengan fenomena tersebut, salah satu kepastian jalan yang semestinya ditempuh bukanlah jalan sederhana, sebatas urusan penetapan produksi maupun berbagai bentuk instrumen manajemen hutan lainnya. Melainkan, sebuah jalan yang memungkinkan kembali tersusunnya hak-hak dasar atas sumberdaya hutan, baik bagi pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, maupun bagi pengusaha. Hak-hak dasar tersebut secara fundamental dapat membangkitkan insentif dalam bentuk rasa memiliki, dan bersama dengan sistem insentif lainnya, terutama ekonomi, rasa memiliki tersebut dapat ditingkatkan menjadi melindungi dan meningkatkan asset hutan.

Semakin taktis dan *simple* jalan yang ditempuh, dan semakin pendek *time horizon* yang digunakan oleh para pembuat kebijakan pengelolaan hutan, semakin cepat hutan akan rusak. Karena bentuk kebijakan apapun, yang tidak menyentuh perbaikan hak-hak dasar atas sumberdaya hutan tidak akan mempunyai pengaruh signifikan terhadap upaya pengendalian produksi kayu dari kawasan hutan negara. Meskipun masih perlu ditunjukkan oleh kajian yang lebih mendalam, terutama secara kuantitatif, kebijakan *soft landing* justru meningkatkan kerusakan hutan, serta menurunkan pendapatan negara dari sumberdaya hutan. Hal ini disebabkan oleh: 1/. Jumlah produksi yang ditetapkan tidak didasarkan atas hasil inventarisasi yang benar dari setiap unit manajemen, 2/. Penurunan produksi dengan investasi yang tetap akan memicu produksi gelap, untuk menutupi tingginya biaya tetap, 3/. Perilaku *rent seizing* yang dilakukan oknum birokrat meningkatkan daya jual kayu-kayu yang semestinya belum saatnya ditebang berdasarkan rute etat tebangan yang semestinya, 4/. Periode dijalankannya kebijakan *soft landing* tidak disertai periode meningkatnya harga kayu, sehingga *soft landing* tidak menurunkan pasokan kayu, baik dalam skala wilayah maupun skala nasional, 5/. Jatah tebangan yang diajukan dalam RKT berada dibawah jatah produksi akan mengurangi pendapatan negara dari pungutan kayu.

Fenomena di atas juga menunjukkan, jika tidak menjalankan kebijakan untuk memperbaiki hak-hak dasar, sikap yang lebih bijaksana

adalah, diam. Sebab, arahan legalitas sebenar apapun yang sifatnya satu arah, dan tidak menyangkut hak-hak dasar, tidak akan ditanggapi pihak lain. Situasi demikian sejatinya sudah melampaui urusan hukum. Kejadian seperti itu sudah berupa kerusakan institusi sebagai modal sosial, dimana pihak yang satu tidak pernah percaya kepada pihak lainnya, dan akibat kesalahan kebijakan, ketidak-percayaannya itu terbukti tidak mendatangkan resiko berat yang harus ditanggungnya.

Terakhir dalam sintesis ini kembali ditegaskan bahwa meskipun topik yang dibahas hanyalah aspek teknis tentang pengendalian produksi hutan alam, namun keberhasilan upaya yang ditempuh sangat tergantung dari *leadership* yang akan menjalankan bagaimana tata pemerintahan pengelolaan hutan dapat diperbaiki. Jangkauan masalah kebijakan yang sangat luas seperti ini barangkali akan menjadi tantangan baru bagi profesi kehutanan baik yang ada di pemerintahan, dunia usaha, akademisi maupun lembaga non pemerintah. ◆

CATATAN

1 Penjelasan lisan oleh pegawai Departemen Kehutanan pada tanggal 15 Juli 2004 di Bogor. Pernyataan ini dibenarkan oleh seorang pengusaha HPH di Jakarta, tgl 30 Juli 2004. Lihat Tabel 5, halaman 31.

2 Keempat Gubernur empat propinsi di Kalimantan pernah membuat kesepakatan untuk menolak kuota atau jatah penebangan hutan yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan (Kompas, 7 Januari 2004)

3 Informasi dari Didik Prasetyo yang dikemukakan melalui *maillinglist* rimbawan interaktif tgl 3 Agustus 2004, untuk kasus di Kalimantan Timur. Juga penjelasan peserta seminar di Jambi pada saat konsultasi publik konsep pembangunan kehutanan oleh Bank Dunia, 14-15 September 2004.

4 Kenaikan harga kayu bulat dari hutan alam masih dipengaruhi oleh alasan klasik, yaitu kelangkaannya akibat sulitnya transportasi melalui sungai. Hal ini disebabkan musim kemarau. Selama periode diterapkannya kebijakan pembatasan produksi, harga kayu bulat tidak beranjak naik. Penjelasan ini diberikan oleh seorang pengusaha HPH di Jakarta, tgl 30 Juli 2004.

5 Dalam hal ini dianggap tidak dimungkinkan adanya kelompok yang tidak setuju terhadap tujuan tetapi setuju terhadap cara yang akan ditempuh dalam pengelolaan hutan produksi.

6 Pertimbangan situasi lapangan dan hasil diskusi dengan salah satu pegawai di Departemen Kehutanan.

7 Menurut Ross, *rent seeking* mempunyai dua pengertian, yaitu: pertama, pengusaha yang mencari rente yang ada karena kebijakan pemerintah dengan melakukan penyuapan kepada politisi atau birokrat; dan kedua, politisi atau birokrat yang mencari rente yang telah dimiliki oleh swasta dengan mengancam pengusaha dengan regulasi yang mahal. Michael L. Ross. 2001. op cit.

[3]
Hutan Tanaman

Pada pertengahan tahun 1980an, pemerintah dihadapkan pada dua kondisi yang saling kontradiktif. *Pertama*, banyak HPH yang hutannya rusak dan tidak diperpanjang serta pengelolaannya dilimpahkan kepada BUMN, sehingga pemerintah harus melaksanakan mekanisme baru dalam upaya rehabilitasi hutan alam. *Kedua,* penerimaan devisa melalui ekspor kayu olahan, khususnya kayu lapis, serta daya serap tenaga kerja oleh HPH dan industri perkayuan harus dipertahankan.

Menghadapi kenyataan demikian, pembangunan HTI dianggap sebagai suatu solusi untuk meningkatkan produktivitas hutan produksi, sehingga insentif pembangunan HTI diwujudkan, dan kenyataannya sangat menarik swasta, terutama adanya subsidi dari Dana Reboisasi. Namun demikian, karena pasokan kayu dari hutan alam terus 'melimpah' – karena juga dipasok dari kayu illegal – yang menyebabkan harga kayu HTI sangat murah, maka perusahaan HTI tidak pernah diperhitungkan layak secara finansial, jika ia mandiri.

Kebijakan pemerintah tersebut telah dimanfaatkan oleh sejumlah investor nakal untuk mendapatkan fasilitas pembangunan HTI yang tujuannya memperolah kayu dari hutan alam yang dijadikan lokasi HTI serta memperoleh subsidi dari dana reboisasi.

Menghadapi kenyataan demikian, pemerintah seharusnya melakukan perbaikan monotoring dan pengendalian sistem pengusahaan hutan alam produksi (HPH), sebagai penyebab utama rusaknya hutan

alam. Perbaikan tersebut tidak kunjung dilakukan karena berbagai sebab. Oleh karena itu, dari visi pemerintah, kebijaksanaan pembangunan HTI diinterpretasikan sebagai suatu jalan penyelesaian masalah. Rusaknya hutan alam di dalam kawasan HPH dikeluarkan dari kawasan HPH dan menjadi kawasan HTI, sehingga kinerja HPH seolah-olah tidak menurun akibat adanya kerusakan hutan di dalam kawasannya. Dengan kebijakan ini, sistem pengusahaan hutan alam produksi (HPH) dapat dipertahankan, karena terbebas dari buruknya kinerja akibat hutan yang rusak. Kebijakan pembangunan HTI secara implisit melegitimasi rusaknya hutan alam yang dilakukan oleh HPH. Pembangunan HTI tidak pernah ada, seandainya HPH mampu mengelola hutan alam dengan baik. Oleh karena itu tidak heran apabila kebijakan HTI tersebut dianggap sebagai suatu *blunder* oleh kalangan organisasi non pemerintah.

Dengan dimasukkannya dana reboisasi ke dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) tahun 1998, atas permintaan IMF, menurut pemerintah, pembangunan HTI akan mengalami hambatan. Karena kredit yang ada dengan bunga paling rendah 12% akan mengakibatkan pembangunan HTI tidak layak secara finansial.

Pernyataan pemerintah tersebut belum tentu benar, mengingat terdapat 22 perusahaan yang mengelola sekitar 1,2 juta Ha HTI justru tidak menggunakan fasilitas subsidi dari DR yang ditawarkan pemerintah. Salah satu direktur dari perusahaan kelompok ini, mengungkapkan alasannya bahwa adanya subsidi dana reboisasi yang diikuti oleh masuknya BUMN dalam manajemen perusahaan meningkatkan *in*efisiensi perusahaan. Karena menambah biaya manajemen perusahaan dan biaya lainnya untuk urusan administratif yang berkaitan dengan pencairan dana reboisasi. Pada umumnya perusahaan-perusahaan yang tidak menerima subsidi sudah mempunyai kepastian pasar hasil kayu dari HTInya, utamanya untuk industri perkayuan yang sudah ada maupun untuk ekspor.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa, bagi perusahaan-perusahaan tertentu, adanya subsidi pembangunan HTI dianggap tidak memberikan manfaat karena *biaya transaksi*nya tinggi. Oleh karena itu, dari sudut pandang ini, masuknya DR ke dalam APBN yang meniadakan pinjaman DR tanpa bunga bukanlah hambatan pembangunan HTI seperti yang dikatakan pemerintah. Karena apa yang terjadi di

lapangan, hambatannya bukan pada suku bunga pinjaman yang tinggi, melainkan pada tingginya biaya transaksi[1] serta lemahnya kesiapan insentif pemungkin.

Berdasarkan permasalahan pembangunan HTI seperti diuraikan di atas, secara umum kelemahan kebijakan pembangunan HTI disebabkan tingginya intervensi pemerintah di satu pihak dan lemahnya *policy setting* di pihak lain. Sebaliknya, permasalahan pembangunan HTI bukan disebabkan oleh kegagalan penerapan teknologi di lapangan.

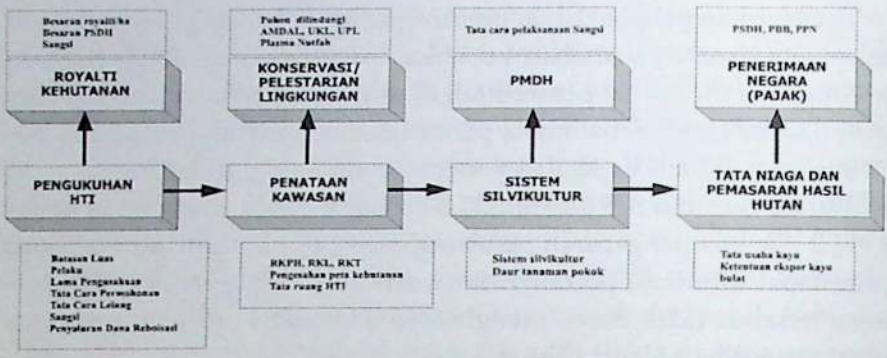
Dalam **Gambar 3.5** ditunjukkan berbagai pengaturan pembangunan HTI. Apabila pengaturan pembangunan HTI tersebut secara teknis sudah dapat diterima, pertanyaannya adalah : "Mengapa segenap peraturan tersebut tidak dapat menghasilkan kinerja HTI secara nasional seperti yang diharapkan? (**Tabel 3.4**)"

Lemahnya implementasi pengaturan HTI tersebut terletak pada dua pokok masalah kelembagaan pembangunan HTI yaitu :

1. Pilihan kelembagaan yang menggabungkan antara "keharusan membangun HTI" atas inisiatif pemerintah dan "pilihan-pilihan alokasi investasi" yang menjadi dasar keputusan swasta, yang keduanya dikemas dalam bentuk lembaga patungan antara swasta dan BUMN bukanlah solusi yang dapat mengatasi permasalahan-permasalahan investasi HTI. Bentuk kelembagaan seperti itu juga telah mengaburkan tugas dan fungsi pemerintah sebagai lembaga publik, dan di pihak lain membebani swasta yang benar-benar ingin berinvestasi untuk menghadapi masalah semakin kurangnya kayu untuk memasok kebutuhan bahan baku industrinya.
2. Sepanjang kinerja pengelolaan hutan alam masih seperti saat ini, dimana kayu dari hutan alam dapat dengan leluasa memasok, tanpa mampu dikendalikan, industri perkayuan secara nasional yang sudah *over capacity*, maka insentif bagi pembangunan HTI secara ekonomi tidak akan berfungsi secara efektif. Nilai insentif dari Dana Reboisasi yang relatif besar jumlahnya, dengan sistem pencairan yang lemah akuntabilitasnya, justru mendorong terjadinya *moral hazard*.

Kinerja pembangunan HTI yang dinilai oleh LPI dapat dilihat dalam **Tabel 3.4.**

Gambar 3.5. Pokok-pokok Pengaturan Pembangunan Hutan Tanaman Industri



Tabel 3.4. Kelembagaan dan Kinerja Pembangunan Hutan Tanaman

No	Indikator	Jumlah Perusahaan					
		Unit			Persentase		
		Baik	Sedang	Buruk	Baik	Sedang	Buruk
A. Kelembagaan							
1	Kepastian Kawasan	5	15	48	7.4	22.1	70.6
2	Kejelasan penguasaan/pemilikan atas tanah di areal kerja	6	18	44	8.8	26.5	64.7
3	Kesesuaian dengan Kerangka hukum, kebijakan dan peraturan yang berlaku dalam rangka pemanfaatan hutan tanaman	11	28	29	16.2	41.2	42.6
B. Kinerja Perusahaan							
1	Kemampuan Investasi Perusahaan	6	21	41	8.8	30.9	60.3
2	Kesehatan Finansial Pemegang Hak/Izin	7	14	47	10.3	20.6	69.1
3	Penataan Areal Kerja	5	25	38	7.4	36.8	55.9
4	Pengaturan Hasil Lestari	4	20	44	5.9	29.4	64.7
5	Perlindungan Hutan	5	13	50	7.4	19.1	73.5
6	Ketersediaan mekanisme dan implementasi peningkatan ekonomi masyarakat setempat	9	20	39	13.2	29.4	57.4
7	Ketersediaan mekanisme resolusi konflik sosial	18	20	30	26.5	29.4	44.1

Sumber: Diolah dari publikasi ICW dan Greenomics Indonesia (2004)

PERKEMBANGAN HTI DUNIA : *BENCHMARK* KEBERHASILAN

Luas HTI di dunia tahun 2000 sudah mencapai sekitar 135 juta Ha, dengan pertumbuhan sekitar 10% per tahun. Dari HTI seluas itu sekitar 75% berada di daerah *temperate* dan sisanya berada di daerah tropis. Tetapi dalam sepuluh tahun terakhir laju pembangunan HTI di daerah tropis jauh lebih tinggi daripada di daerah *temperate*. Di negara-negara lain yang sudah maju dalam pembangunan HTI, hampir seluruhnya ditopang oleh kemajuan teknologi termasuk bioteknologi yang memungkinkan tingginya produktivitas tanaman. Salah satu kondisi mengapa perkembangan mereka sudah sampai pada taraf demikian, adalah adanya "iklim kelangkaan" sumber-sumber ekonomi (a.l. kayu) di satu pihak, dan adanya kepastian hak di pihak lain.

Oleh karena itu tidak heran apabila pelaku pembangunan HTI di dunia sudah terjadi pergeseran dari pemerintah menuju ke swasta. Swastalah yang memaksimalkan penggunaan faktor produksi seperti lahan, tenaga kerja dan modal kerja yang semakin mahal dengan cara meningkatkan setinggi-tingginya produktivitas hasil.

Harus diakui bahwa kondisi pengelolaan hutan di Indonesia sampai saat ini masih terjebak pada "iklim kelimpahan" sumberdaya hutan, khususnya kayu, dari banyaknya kayu illegal. Tentu saja kelimpahan ini bersifat semu, akibat dari lemahnya kelembagaan yang dapat mempermudah diperolehnya hasil hutan (kayu) meskipun hasil hutan itu sudah semakin berkurang jumlahnya. Di pihak lain, harus diakui pula bahwa iklim kepastian usaha belum mendukung dunia usaha kehutanan secara umum. Implikasi dari kondisi demikian adalah rendahnya apresiasi terhadap prestasi kerja di lapangan, karena berbagai kemudahan bisa didapatkan tanpa harus menunjukkan prestasi kerja sebagai unsur penilaian utama.

Melihat kenyataan-kenyataan demikian, masalah pembangunan HTI di Indonesia bukan terletak pada masalah-masalah teknis/teknologi, melainkan terletak pada masalah kelembagaan.

KLASIFIKASI PERMASALAHAN HTI DAN OPSI KEBIJAKAN

Fokus penyempurnaan kebijakan pembangunan HTI adalah mewujudkan kepastian usaha dan kelayakan pembangunan HTI. Pembenahan kebijakan yang perlu dilakukan menyangkut tiga aspek pokok yaitu : kebijakan subsidi/sistem pendanaan, kebijakan patungan, dan kebijakan penyelesaian konflik penggunaan lahan.

Secara operasional apa yang dapat dijalankan saat ini adalah melakukan evaluasi kinerja perusahaan HTI utamanya yang mendapat subsidi Dana Reboisasi. *Appraisal* dilakukan baik terhadap kondisi tanaman, kemungkinan adanya konflik dengan masyarakat, maupun manajemen pengusahaannya. Penyehatan perusahaan HTI perlu dilakukan untuk mencari solusinya kasus demi kasus.

Telah diketahui bahwa banyak HTI yang mubazir akibat belum aksesibel terhadap industri yang dapat memanfaatkan hasilnya, lokasi yang tidak tepat, terjadi kebakaran, konflik penggunaan lahan, dll. Dalam keadaan demikian dan apabila swasta sudah tidak berminat mengelolanya, maka perlu segera dicari solusi pemecahannya, baik dengan pendekatan administratif maupun hukum. Unit usaha HTI harus mengembalikan Dana Reboisasi apabila pembangunan tanaman HTInya gagal.

Apabila lembaga patungan (swasta-BUMN) justru menjadi penghambat swasta untuk melanjutkan pengusahaan HTI secara efisien, maka perlu segera dilakukan pembenahan menjadi usaha swasta murni. Insentif pembangunan HTI harus dapat diimplementasikan secara selektif, karena subsidi terbukti tidak selalu menjadi hal yang penting dalam pembangunan HTI. Terhadap HTI yang mempunyai prospek untuk dipertahankan, perlu segera dilakukan penyelesaian berbagai masalah, utamanya yang menyangkut konflik penggunaan lahan. ◆

CATATAN

1 Biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan

perjanjian (*policing cost*) (North, 1991). Dalam pembangunan HTI, termasuk ke dalam biaya transaksi adalah berbagai urusan yang dilakukan oleh pengusaha untuk melakukan berbagai transaksi dengan pemerintah, serta melakukan transaksi dengan masyarakat misalnya untuk menyelesaikan sengketa penggunaan lahan, dll.

[4]
Ekonomi Institusi Lelang Kayu Temuan

Peran pemerintah dalam melaksanakan pengamanan aset negara, khususnya terhadap aset sumberdaya hutan, sangat penting karena status sumberdaya hutan di Indonesia sebagian besar dikuasai oleh negara. Efektivitas pengamanan aset tersebut menjadi salah satu prasyarat untuk mewujudkan pelestarian sumberdaya hutan, keadilan pemanfaatannya bagi masyarakat luas, maupun tambahan pendapatan bagi pemerintah.

Sebagaimana diketahui, kerusakan sumberdaya hutan yang telah terjadi sudah meliputi jumlah yang sangat luas dan berbagai upaya telah dilakukan untuk mencegahnya. Namun berbagai upaya ini nampak belum efektif, dengan indikasi kerusakan yang semakin meningkat.

Salah satu kebijakan yang telah dijalankan oleh Departemen Kehutanan beserta jajaran kehutanan di daerah serta unsur-unsur kejaksaan dan kepolisian adalah melakukan penangkapan atas kayu-kayu curian dan hasil-hasil penangkapan ini dapat dikategorikan sebagai kayu temuan, sitaan maupun rampasan. Untuk mengembalikan aset negara tersebut, pemerintah menjalankan kebijakan pelelangan kayu-kayu tersebut dengan prosedur berdasarkan Surat Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan, Menteri Kehutanan, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI tentang Lelang Kayu Temuan, Sitaan dan Rampasan atas Jenis Kayu Selain Rimba Campuran No 51/KMK.01/1997, No-

mor 72/Kpts-VI/1997, Nomor Kep 010/JA/2/1997 dan Nomor Pol: Kep/02/I/1997.

Berdasarkan informasi tentang pelaksanaan lelang di lapangan menunjukkan bahwa harga lelang jauh dibawah harga pasar, di samping itu terdapat indikasi bahwa pelaksanaan pelelangan kayu ini dapat dipergunakan sebagai alat pemutihan terhadap kayu-kayu *illegal*. Informasi tersebut perlu diketahui lebih jauh dan apabila memang terjadi demikian perlu diketahui masalah-masalah pokok yang terjadi dalam pelaksanaan lelang dan dicari solusinya. Oleh karena itu kajian mengenai pelelangan kayu temuan ini dilakukan dengan mempelajari dokumen kebijakan, menghimpun data dan informasi dari lapangan, serta melakukan wawancara dengan beberapa pihak. Kajian ini dilakukan selama 2 minggu termasuk persiapan dan penulisannya menjadi kebijakan ringkas (*policy brief*).

LELANG DAN KEBIJAKANNYA

Dalam kajian ini kebijakan difokuskan pada pelaksanaan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 319/Kpts-II/1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Bersama Menteri Keuangan, Menteri Kehutanan, Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia tentang Lelang Kayu Temuan, Sitaan dan Rampasan Atas Jenis Kayu Selain Rimba Campuran. Isi surat keputusan ini pada dasarnya menguraikan prosedur pelaksanaan lelang kayu temuan, sitaan dan rampasan, serta peran berbagai pihak yang terlibat.

Secara umum, prosedur lelang kayu tersebut tidak berbeda dengan prosedur-prosedur pelelangan pada umumnya, sehingga permasalahan yang akan ditemukan nanti diantaranya juga serupa dengan masalah-masalah lelang yang lain. Berdasarkan prosedur tersebut peran serta lembaga-lembaga pemerintah seperti disajikan dalam **Tabel 3.5.**

Permasalahan konseptual dapat ditinjau baik dalam pelaksanaan lelang secara sempit, maupun kaitannya dengan sifat de facto *open access resources*[1] dari sumberdaya hutan secara luas.

Tabel 3.5. Keterlibatan dan Peran Lembaga

Pihak-Pihak	Keterlibatan/Peran
· Masyarakat	· Memberi pengakuan atau tidak atas pemilikan kayu yang ditemukan · Mengetahui adanya pelaksanaan lelang dari pengumuman panitia lelang
· Dinas Kehutanan Propinsi dan Kabupaten/Kota, Kepala Unit Perhutani dan ADM Perhutani	· Pemohon lelang · Penetapan harga dasar · Menerima pembayaran DR dan PSDA serta biaya pengganti
· Dinas Perindustrian dan Perdagangan	· Penetapan harga dasar
· Kejaksaan	· Memberi petunjuk untuk menentukan permohonan lelang diterima atau ditolak oleh Kantor Lelang Negara
· Departemen Kehutanan	· Menanggung biaya pengganti dan memberi persetujuan jika kayu tidak ada yang membeli dan dialokasikan ke lembaga nir laba
· Kantor Lelang Negara	· Melaksanakan pelelangan
· Anggota Asosiasi Pengusahaan Hutan, Inhutani I-V, Perhutani	· Peserta Lelang
· Bank Pemerintah	· Menerima titipan uang hasil lelang dan menerima DR dan PSDH atas nama rekenin Menteri Kehututanan
· Kantor Kas Negara	· Menerima uang hasil lelang

Dari delapan kali lelang kayu temuan di Riau selama periode tahun 2001 – 2003 diketahui bahwa harga rata-rata kayu lelang tersebut, sebelum dikenakan DR dan PSDH, sebesar Rp. 70.800,- per m^3 (DisHutProp Riau, 2004). Data yang diperoleh dari Kabupaten Barito Utara, Kalimantan Tengah periode 1999 – 2002 juga menunjukkan bahwa rata-rata harga lelang, sebelum dikenakan DR dan PSDH, sebesar Rp 48.300,- per m^3 (Saritano, 2003). Sedangkan lelang yang telah dilakukan di Kalimantan Barat selama periode 2003 – 2004 menunjukkan harga lelang, sebelum dikenakan DR dan PSDH, sebesar Rp. 98.500,- per m^3. Lelang serupa yang telah dilakukan di DKI Jakarta selama tahun 2004 diperoleh harga rata-rata Rp 115.000,- per m^3, sebelum dikenakan DR dan PSDH (DisHut DKI Jakarta, 2004). Harga di tiga tempat pelelangan tersebut **(Tabel 3.6)** apabila dikenakan

DR dan PSDH dengan tarif Rp 170.000,- per m^3 menjadi rata-rata antara Rp. 218.300,- - Rp 285.000,- per m^3. Harga ini masih jauh di bawah harga pasar kayu bulat kelas 2 yang berkisar antara Rp 600.000,- - Rp. 700.000,- per m^3.

Jumlah kayu temuan juga relatif sangat kecil dibandingkan dengan perkiraan jumlah kayu *illegal* yang beredar. Di propinsi Riau, misalnya, selama periode 1999 – 2003 jumlah kayu temuan sebesar 58.443 m^3 atau rata-rata 11.689 m^3 per tahun; dan kurang dari 1% perkiraan jumlah kayu illegal yang beredar di propinsi itu, yaitu sebesar 1,4 juta m^3 per tahun[2]. Di DKI Jakarta, jumlah kayu temuan sepanjang tahun 2003 sebesar 25.017 m^3 ekuivalen log. Jumlah ini juga sangat kecil dibandingkan dengan peredaran kayu *illegal* yang mungkin hampir 90% kayu yang masuk ke DKI Jakarta[3].

Berdasarkan kenyataan-kenyataan di atas, kajian kebijakan ini ditujukan untuk menjawab tiga pokok permasalahan, yaitu:

1. Mengapa harga lelang senantiasa di bawah harga pasar.
2. Mengapa pelaksanaan lelang berjalan tidak efektif, dengan jumlah temuan kayu yang rendah.
3. Apakah pelelangan kayu tersebut tidak dipergunakan sebagai alat "pemutihan" kayu *illegal.*

Tabel 3.6. Rata-rata Harga Lelang

Wilayah	Periode	Harga Lelang (Rp)[1)]
Riau	2001 - 2003	70.800
Kalimantan Barat	2003 - 2004	98.500
Kalimantan Tengah	1999 - 2002	48.300
DKI Jakarta	2004	115.000

1). Sebelum dikenakan DR dan PSDH

Masalah pelelangan kayu tidak berdiri sendiri melainkan berkaitan dengan beberapa kondisi dan kebijakan lainnya. Kebijakan pelelangan kayu, sebagaimana diuraikan dalam SK Menhut No 319/1997, memberi kepastian penetapan pihak-pihak yang terlibat serta prosedur ad-

ministrasi yang perlu ditempuh, sedangkan bagaimana tujuan lelang dapat dicapai, sangat ditentukan oleh faktor-faktor lainnya, baik di dalam maupun di luar sistem pelaksanaan lelang tersebut.

Secara konsepsional harga lelang yang rendah dapat disebabkan oleh penetapan harga dasar di satu sisi, serta tingkat persaingan dalam pelaksanaan lelang di sisi lain. Sedangkan tingkat efektivitas pelaksanaan lelang ditentukan oleh efektivitas kegiatan perlindungan hutan, khususnya dalam pelaksanaan pengamanan aset sumberdaya hutan yang dilaksanakan oleh seluruh jajaran kehutanan baik Departemen Kehutanan, Propinsi maupun Kabupaten, serta pelaksanaan sistem yustisi yang melingkupi jajaran kepolisian, kejaksanaan dan kehakiman. Dalam kaitan ini juga terkait dengan sistem insentif bagi masing-masing instansi maupun individu yang bertugas dalam pengamanan aset sumberdaya hutan tersebut.

Berdasarkan keeratan hubungan-hubungan fungsional tersebut, maka efektivitas pelaksanaan lelang kayu temuan tidak dapat hanya dilihat dari kebijakan Departemen Kehutanan, khususnya yang tertuang dalam SK MenHut No. 319/1997 mengenai prosedur pelaksanaan lelang kayu temuan.

DE FACTO *OPEN ACCESS*

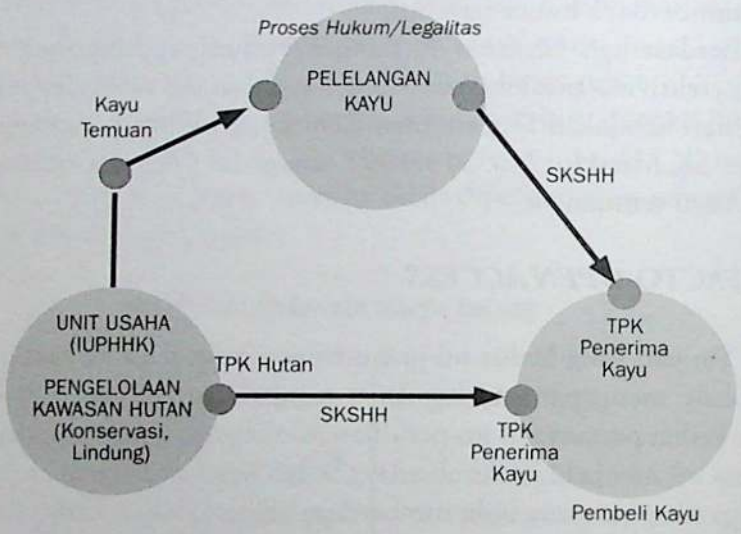
Tinjuan yang kedua ini justru mempertanyakan mengapa lelang diperlukan, mengapa tata niaga kayu menjadi urusan pemerintah, dan dibalik kedua pertanyaan itu per dijawab mengapa kebijakan yang berjalan selama ini menjadikan sumberdaya hutan bersifat de facto *open access,* sehingga sikap rasa memiliki sumberdaya hutan tidak lagi utuh dalam suatu kolektivitas masyarakat dan negara dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan formal sebagaimana diatur dalam peraturan-perundangan, melainkan menjadi sikap rasa memiliki secara individual dan kelompok yang menggunakan kekuasaan dan kewenangan non formal.

Dalam pandangan konsep yang kedua ini, masalah kebijakan dan pelaksanaan lelang hanyalah suatu symptom dari akar masalah yang lebih mendasar. Dalam konteks ini, pilihan kebijakan dapat diarahkan kepada dua alternatif, yaitu:

1. Berdasarkan kebijakan yang telah berjalan. Sebagai akibat pemerintah tidak melepaskan kayu sebagai *private goods*, maka tata niaga

kayu ditetapkan dan diatur kontrolnya oleh pemerintah, sehingga pelelangan kayu adalah bagian dari perluasan arena kebijakan kehutanan (**Gambar 3.6**). Pengaturan dan kontrol tata niaga kayu, termasuk di dalamnya pengaturan terhadap kayu-kayu temuan, telah berjalan tidak efektif dengan biaya transaksi tinggi serta dipenuhi hubungan-hubungan kontrol dan awasi (*command and control*) yang sangat lemah. Kontrol kayu di luar kawasan hutan ini memerlukan koordinasi dan komitmen yang mungkin biaya yang diperlukan lebih mahal daripada nilai kayu yang akan dapat diamankan. Apabila ini terjadi, maka sistem ini secara kelembagaan dan ekonomi tidak layak diteruskan.

Gambar 3.6. Lelang sebagai Perluasan Arena Kebijakan Kehutanan



2. Kayu di luar hutan sebagai *private goods*. Apabila kayu yang beredar di luar kawasan hutan dianggap sebagai *private goods*, maka keterlibatan lembaga kehutanan dalam pelaksanaan tata niaga tidak lagi diperlukan. Hal ini dapat berjalan apabila pemerintah dapat menyelenggarakan pengelolaan sumberdaya hutan baik untuk hutan produksi, lindung, maupun kawasan konservasi dengan intensitas yang tinggi, serta mampu menumbuhkan rasa pemilikan kolektivitas antara masyarakat dan negara terhadap sumberdaya hutan. Ini dapat berjalan apabila lembaga-lembaga kehutanan tidak lagi

bertumpu hanya pada komoditas hutan tetapi memperhatikan status dan administrasi kawasan hutan. Apabila pembaruan sistem pe-ngelolaan hutan ini tidak dapat berjalan, maka secara kelembagaan menjadikan kayu di luar hutan sebagai *private goods* tersebut tidak layak.

Pilihan terhadap pendekatan yang kedua meskipun tidak dapat dijalankan saat ini, namun unsur-unsur penguatan kelembagaan pengelolaan hutan tetap diperlukan untuk meningkatkan kinerja kebijakan yang telah berjalan. Namun hasilnya pastilah tidak akan optimal.

KONDISI LAPANGAN

Berdasarkan temuan di lapangan, gambaran umum faktor-faktor yang menentukan harga lelang, efektivitas pelaksanaan lelang, serta digunakannya lelang sebagai sarana pemutihan kayu *illegal logging*, sebagai berikut:

Harga Dasar

Terdapat pedoman penetapan harga patokan lelang kayu temuan, yaitu Harga Patokan (Rp/m^3) = Harga franco TPK (Rp/m^3) – (PSDH + DR) (Rp/m^3) – Keuntungan pemenang lelang (10%, Rp/m^3). Beberapa permasalahan yang dijumpai di lapangan adalah sebagai berikut:

1. Belum ada keputusan Pemda yang seragam tentang penetapan harga patokan lelang kayu. Di Kalimantan Tengah, misalnya, terdapat SK Gubernur yang menetapkan harga tersebut, tetapi SK Bupati (Barito Utara) menetapkan lebih rendah. Di Riau SK tersebut ditetapkan bersama-sama antara Kanwil Kehutanan, Dinas Perindustrian, dan Dinas Perdagangan tahun 1995, dan saat ini sudah tidak digunakan lagi. Di Kalimantan Barat tidak ada SK penetapan harga tersebut oleh pemerintah propinsi tetapi telah dibuat di masing-masing kabupaten/kota.
2. Standar biaya PSDH dan DR tidak memperhatikan kualitas kayu (rendah atau tinggi) sehingga untuk kayu-kayu berkualitas rendah di satu sisi akan mempunyai harga patokan sangat rendah dan di sisi lain akan mempunyai harga lelang yang relatif tinggi. Kondisi demikian ini dianggap sebagai penyebab tidak lakunya kayu-kayu

dengan kualitas rendah. Selama ini penetapan harga lelang kayu oleh pemerintah daerah masih terbatas pada log sebagai kayu pertukangan, tetapi log yang kualifikasinya kayu serpih (banyak di Riau) belum ada[4].

3. Untuk kasus di Riau, kayu-kayu yang tidak terjual tidak pernah dialokasikan ke lembaga nir laba sebagaimana diatur dalam SK 319/1997.Sedangkan di Kalbar, tidak terjadi kayu lelang yang tidak laku, tetapi harga penawaran terakhir (Undangan ke 3) selalu sangat rendah. Meskipun pengumuman pelaksanaan lelang menggunakan media setempat, namun peserta lelang tidak pernah mengalami perubahan dan seakan-akan telah terjadi kelompok-kelompok yang eksklusif. Di Kalbar kelompok ini cukup dominan dalam pengaturan peserta lelang dan hasil akhirnya[5], lihat Box 1.
4. Posisi tawar instansi kehutanan pada umumnya sangat rendah dalam menetapkan harga dasar. Alasan merendahkan harga patokan, karena jika terlalu tinggi, kayu tidak akan laku[6]. Yang terjadi di DKI, dalam lelang ke 1 dan ke 2 biasanya tidak ada yang hadir, dan lelang yang ke 3 baru ada yang hadir. Ini menyebabkan harga penawaran sangat rendah. Di DKI pelaksanaan lelang telah diblokir, sehingga tidak mungkin bisa memunculkan persaingan secara terbuka[7].

Box 1.

Masalah Struktural Pelelangan Kayu

Permainan dalam proses lelang menyebabkan rendahnya nilai lelang yang diperoleh. Dalam kasus pelelangan di Ketapang, Agustus 2004 – kayu ditemukan Mei 2004, dari 5 penawar lelang, yang dibuka hanya 1 dan yang empat lainnya me-ngundurkan diri (tidak hadir). Diketahui bahwa peserta-peserta lelang sudah terbentuk kelompok-kelompok. Jika suatu kelompok tertentu yang ikut, anggota kelompok lainnya tidak akan ikut. Setelah pelaksanaan lelang selesai, pembayaran DR/PSDH yang belum lunaspun kayunya telah diambil oleh pemenangnya. Pemilik industri perkayuan, yang diketahui kesulitan mendapat bahan baku tidak pernah ikut lelang tersebut. Disarankan solusinya berikut:

1. Terhadap kayu temuan, sitaan dan rampasan sebaiknya dialokasikan langsung kepada pembangunan dae-rah seperti pembuatan rumah murah, dll
2. Harga dasar sebaiknya ditetapkan oleh DepHut
3. Pelaksanaan lelang dilakukan oleh Lembaga Lelang Independen

Sumber: Wawancara dengan LSM Titian, Pontianak, 1 Desember 2004.

Efektivitas Pelaksanaan Lelang

Fenomena di lapangan yang dapat memberi penjelasan rendahnya efektivitas pelaksanaan lelang di atas dapat diketahui dari perbandingan antara biaya dan manfaat yang ditanggung dan diperoleh oleh pemerintah daerah sebagai ujung tombaknya.

Biaya dan Resiko

Ada istilah "Upaya mengamankan kayu *illegal* harus ditempuh dengan biaya *illegal* pula". Anggaran daerah untuk menjalankan proses penangkapan dan pelelangan kayu tersebut dianggap tidak memadai. Ini disebabkan dalam pelaksanaan SK Menhut 319/1997, pihak yang menemukan kayu temuan – dalam hal ini Dinas Kehutanan Propinsi dan Kabupaten – dan meneruskan proses administrasinya ke kepolisian dan kejaksaan untuk mendapatkan legalitas kayu, memerlukan biaya untuk petugas-petugas yang terkait tersebut[8].

Biaya angkutan untuk kayu temuan dengan jarak sekitar 5 km sebesar Rp 400.000,- muat/bongkar sekitar Rp 600.000,- per truk. Anggaran dari APBN

tersedia, tetapi sangat kecil dan bukan masalah ini saja; turunnya sekitar bulan Agustus, dan oleh karenanya meskipun sedikit seringkali tidak habis. Ini yang kemudian dianggap oleh Departemen Kehutanan sebagai rendahnya prestasi penggunaan anggaran ini[9].

Permasalahan juga timbul apabila kayu ditemukan di tengah laut dan harus menggunakan speedboat perusahaan, karena perusahaan tersebut kemudian dianggap pihak yang melaporkan adanya kayu curian, sehingga dapat diteror (Kalbar). Kejadian ini juga terjadi di Riau, dimana kini semakin sulit untuk memperoleh tempat menyimpan kayu temuan. Perusahaan atau masyarakat merasa tidak aman jika tempatnya digunakan sebagai penitipan kayu curian tersebut. Dalam hal tertentu, dimana pihak yang dititipi kayu temuan tidak cukup bertanggungjawab, kayu sebagai barang bukti tersebut seringkali berkurang jumlahnya. Tentu saja ini menjadi tanggungjawab yang menemukan. Jadi, seringkali dalam pelaksanaan lelang, yang berjalan hanya berlandaskan surat-surat administratif, sedangkan barang buktinya telah hilang. Di Riau, dari temuan di awal tahun 2004 sebanyak 2400 batang kayu bu-

lat tinggal 2200 batang.

Menyusun putusan pengadilan untuk menjadikan status kayu temuan, memerlukan uang yang tidak sedikit. Dalam suatu kejadian dimana DepHut menang atas putusan pengadilan, kemudian perusahaan naik banding dan menyebabkan pengadilan berlarut-larut; petugas DepHut yang ikut dalam sidang-sidangnya selalu mengajukan biaya perjalanannya ke Dinas Kehutanan DKI Jakarta. Dalam kondisi demikian ini tidak ada jalan lain kecuali mencari dana yang sebenarnya "illegal". Inilah ironinya. Mengamankan aset negara yang secara *illegal* beredar tetapi menggunakan dana *illegal* pula.

Ongkos yang harus dibayar juga terkait dengan posisi petugas-petugas di lapangan yang tidak pernah merasa aman. Hal ini juga terkait dengan sistem penilaian (kum) bagi para penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yangmana sistem penilaian tersebut tidak menyebabkan timbulnya insentif bagi kegiatan mereka di lapangan[10]. Hal lainnya juga menyangkut kebijakan pemerintah, misalnya dalam pelaksanaan pengendalian illegal logging oleh berbagai bentuk Tim Terpadu. Sebagai kegiatan rutin, kontrol terhadap kayu-kayu curian ini hasilnya masih lebih besar dari hasil Tim Terpadu yang pernah ada. Ironinya, anggaran Tim terpadu selalu lebih besar. Ini menimbulkan kecemburuan petugas-petugas di daerah.

Manfaat

Akibat hasil lelang yang langsung harus disetor ke kas negara tidak memberi insentif bagi daerah untuk melakukan pemrosesan atas kayu-kayu temuan, sitaan dan rampasan. Alasan ini disampiakan para pihak di Riau, Kalbar, maupun Kalteng. Manfaat dari suatu upaya penyimpanan kayu temuan seringkali juga menjadi sia-sia ketika pihak lain yang ikut bertanggungjawab tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Di DKI Jakarta, misalnya, banyak kayu2 temuan yang sudah diukur DisHut DKI Jakarta tetapi dilepas oleh oknum polisi. Melihat kenyataan yang demikian ini, pilihan Pemda cenderung kerah tidak memaksakan untuk mengurusi kayu-kayu temuan.

Kenyataan-kenyataan di atas menjadi alasan mengapa volume kayu temuan yang diproses menurut peraturan-perundangan yang berlaku jumlahnya relatif sedikit. Rendahnya efektivitas instrumen pelelangan

kayu temuan ini bukanlah disebabkan semata-mata oleh lemahnya aturan yang berlaku, melainkan besarnya kepentingan dibalik pelaksanaan lelang-lelang kayu yang telah dijalankan.

Pemutihan Kayu *Illegal*

Dari pengamatan di lapangan dan konsultasi serta wawancara yang telah dilakukan tidak ada satupun pihak yang mengatakan bahwa pelaksanaan lelang yang telah dilakukan sebagai sarana untuk melakukan pemutihan kayu illegal. Namun demikian, semua pihak yang diwawancarai sepakat bahwa kemungkinan kearah itu bisa terjadi. Kenyataan-kenyataan seperti lemahnya hukuman bagi pelaku yang terbukti melakukan kesalahan dalam pelaksanaan tata niaga maupun pencurian kayu dapat merupakan kelemahan disinsentif sehingga dugaan tersebut dapat terjadi. Di Kalimantan Barat, misalnya, belum pernah terjadi hukuman terhadap pelaku kesalahan lebih dari 6 bulan, sedangkan di Riau hukuman yang pernah dijatuhkan atas pelaku *illegal logging* hanya selama 4 bulan.

Barang bukti, berupa kayu buat, yang dititipkan di suatu tempat kadang-kadang berkurang jumlahnya, tetapi pada saat persidangan akan berlangsung barang bukti tersebut jumlahnya lengkap kembali. Ini menunjukkan betapa "fleksibel" kondisi wilayah hukum dimana unsur-unsur yang menjadi bagian dari proses hukum sangat mudah untuk diubah-ubah dan sangat mudah pula untuk disesuaikan dengan prosedur hukum yang dijalankan kemudian.

ANALISIS KEBIJAKAN

Sintesis Hasil Lapangan

Apa yang telah dijabarkan sebagai kondisi di lapangan, menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dengan volume kayu temuan yang relatif sangat kecil, dibandingkan dengan konsumsi kayu di setiap wilayah, dapat diduga bahwa harga kayu lelang hasil temuan tidak berpengaruh terhadap perubahan harga pasar kayu bulat di wilayah tersebut. Apabila dugaan tersebut benar, maka secara ekonomi pelaksanaan lelang kayu menempati segmen tersendiri, dimana pertimbangan dan keputusan

pelaksanaanya lebih ditentukan secara inklusif di dalam sistem lelang yang sedang berjalan, dan sebaliknya tidak banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luarnya. Dengan kondisi demikian, semakin rendah harga lelang, semakin memungkinkan biaya-biaya dibebankan kepadanya, dan lelang tersebut tetap akan berjalan karena tetap menguntungkan.

2. Di lapangan, pembebanan biaya tersebut berupa keikutsertaan pihak-pihak baik formal maupun informal, dan keikut-sertaan tersebut menyebabkan biaya yang harus dibebankan sebagai biaya transaksi agar pelaksanaan lelang tersebut dapat terselenggara. Ekonomi biaya tinggi ini dapat berjalan dengan menekan harga kayu lelang sebelum dikenakan DR dan PSDH.
3. Apabila harga lelang sebelum dikenakan DR dan PSDH antara Rp. 48.300,- sampai Rp. 115.000,- per m^3 dan rata-rata tarif DR ditambah PSDH sebesar Rp. 170.000,- pe rm^3, harga rata-rata kayu di pasar sebesar Rp 600.000,- serta keuntungan pemenang lelang 10%, maka terdapat nilai rente ekonomi antara Rp. 255.000,- sampai Rp. 321700,- per m^3 atau antara 42,5% sampai 53,6% dari harga rata-rata kayu di pasar. Nilai tersebut cukup besar dan dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang turut melanggengkan berjalannya sistem ini sebagaimana disebut dalam butir 2.
4. Pemerintah (daerah) dalam ke-nyataannya bukanlah satu entitas, meskipun mempunyai tujuan dan sasaran yang sama. Dalam hal ini, pemerintah daerah, baik propinsi maupun kabupaten, memperhitungkan kelayakan pelaksanaan operasi pelelangan kayu temuan berdasarkan biaya (pengorbanan) dan pendapatan (manfaat) yang diperolehnya. Kebijakan yang berjalan selama ini menunjukkan bahwa kelayakan pelaksanaan operasi pelelangan kayu tersebut – secara institusional – rendah. Hal demikian ini juga berlaku bagi petugas lapangan secara individual yang tidak mengkaitkan diri dengan proses-proses transaksi pelaksanaan lelang.
5. Masalah-masalah pelaksanaan lelang kayu juga terkait dengan masalah-masalah tidak sinkronnya kebijakan antar lembaga pemerintah daerah (lihat Box 2) maupun tidak berjalannya penyelesaian masalah-masalah implementasi kebijakan pemerintah di lapangan[11]. Adanya dualisme kebijakan ataupun tidak terselesaikannya masalah kebijakan akibat lemahnya koordinasi, telah melemahkan

Box 2.

Kesenjangan Kebijakan Propinsi dan Kabupaten di Kalimantan Tengah

Bersarkan SK Gubernur No. 522.21/1999/ Kanwil, 31 Agustus 1999, harga dasar lelang kayu per m3 adalah sebagai berikut:

1. Jenis Kayu Indah Rp. 175.000,-
2. Jenis Kayu Meranti Rp. 151.000,-
3. Jenis Kayu Campuran Rp. 125.000,-

Beradasarkan Nota Dinas Bupati Kabu-paten Barito Utara No. 500/166/EK, 12 Juni 2000, penetapan harga dasar lelang per m3 adalah sebagai berikut:

1. Jenis Kayu Indah Rp. 50.000,-
2. Jenis Kayu Meranti Rp. 25.000,-
3. Jenis Kayu Campuran Rp. 15.000,-

Dalam setiap pelelangan di Kabupaten Ba-rito Utara, ketentuan harga dasar yang dipergunakan mengacu kepada SK Bupati. Khusus untuk kayu temuan dikenakan pungutan Sumbangan Pembangunan Dae-rah (SPD) dan denda yang ditetapkan berdasarkan Perda.

Atas kelebihan kayu-kayu dari SKSHH yang telah dikeluarkan dikenakan pungutan suplisi atau pemutihan dan diterbitkan SKSHH baru, asalkan membayar SPD.

Sumber: Komunikasi email dengan Saritano (Palangkaraya), 24 November 2004.

kepercayaan pihak satu terhadap lainnya, sehingga melemahkan kinerja implementasi kebijakan secara keseluruhan.

Lingkup Masalah Kebijakan

Dengan ditemukannya kelima permasalahan mendasar pelaksanaan lelang kayu di atas menunjukkan bahwa dalam penyempurnaan kebijakan pelelangan kayu – misalnya dengan menetapkan standar harga patokan yang lebih tinggi – tidaklah dapat memperbaiki kinerja pengamanan aset negara, kecuali dikaitkan dengan penyempurnaan kebijakan-kebijakan berikut:

1. Kebijakan tata usaha kayu;
2. Kebijakan alokasi hasil lelang kayu;
3. Penguatan status petugas lapangan khususnya polisi hutan/PPNS;
4. Penataan kebijakan pemerintah kabupaten yang berkaitan dengan

pungutan;

5. Penguatan fungsi dan tugas pemerintah propinsi dalam melaksanakan pengendalian peredaran hasil hutan, khususnya kayu.

Meskipun demikian, penyempurnaan segenap kebijakan tersebut masih menggunakan kerangka pemikiran, bahwa kayu yang beredar di luar kawasan hutan masih sebagai barang publik, sehingga pemerintah (daerah) masih perlu terus mengontrolnya. Kebijakan yang cukup fundamental apabila seluruh hasil hutan telah diselesaikan proses-proses administrasinya ketika sampai di TPK hutan. Dengan demikian seluruh proses tata niaga hasil hutan tidak diperlukan dan seluruh sumberdaya kehutanan didayagunakan untuk menguatkan pengelolaan hutan.

Dalam pembahasan dengan pihak-pihak di daerah juga terbersit rekomendasi untuk memusnahkan kayu temuan, sitaan maupun rampasan. Hal ini berdasarkan pertimbangan: kecilnya jumlah kayu yang ditemukan, nilainya yang sangat rendah sehingga tidak mempunyai arti dibandingkan dengan biaya yang digunakan, serta situasi kelembagaan yang dalam jangka pendek tidak dapat diperbaiki, sehingga pelaksanaan lelang justru merusak kelembagaan dan moral aparat pemerintah.

Terhadap rekomendasi-rekomendasi di atas perlu dikaji lebih mendalam untuk segera dapat menetapkan pilihan yang tepat dengan resiko yang sekecil mungkin.

Arah Penyempurnaan SK Menteri Kehutanan

Apabila penyempurnaan kebijakan diarahkan secara khusus untuk memperbaiki SK Menteri Kehutanan No. 319/1997, maka pokok-pokok permasalahan di lapangan yang dapat dipergunakan sebagai landasan penyempurnaan SK tersebut adalah:

1. Bagi pemerintah daerah, dimana instansi kehutanan sebagai instansi yang mengajukan permohonan lelang, pengalaman selama ini menunjukkan bahwa besarnya biaya untuk menjalankan proses pelelangan ini jauh lebih besar daripada pendapatan yang diperoleh daerah;
2. Kemampuan mengumpulkan nilai manfaat (khususnya uang) secara institusional sangat lemah. Setiap pelaksanaan proses pengurusan, misalnya dari pihak pemohon lelang (instansi kehutanan)

ke Kantor Lelang Negara, memerlukan biaya. Biaya ini diterima dan menjadi milik perorangan bukan institusi;

3. Pengurusan hasil kayu temuan bukan hanya memerlukan biaya yang cukup tinggi, tetapi juga semakin sulit mendapatkan sarana/ prasarana yang diperlukan, seperti lahan tempat penitipan kayu, alat angkutan, dll. Ini akibat adanya tekanan bagi siapa saja yang bersedia membantu pemerintah dalam pelaksanaan lelang tersebut;
4. Harga dasar lelang yang ditetapkan Pemda sangat rendah, disamping itu pelaksanaan lelang yang dilakukan tidak kompetitif, sehingga harga lelang senantiasa tertekan.

Berdasarkan permasalahan pokok di atas, pertanyaan pokok yang perlu dijawab dalam pembaruan kebijakan pelelangan kayu adalah:

1. Apa pertimbangan dilaksanakannya lelang kayu temuan, sitaan dan rampasan? Apa kelebihan dan kelemahan apabila kayu temuan, sitaan dan rampasan dimusnahkan?
2. Bagaimana mewujudkan insentif bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan lelang kayu?

a. Bagaimana status kayu bulat maupun kayu olahan yang ditemukan; Apakah "milik" Menteri Kehutanan atau semestinya dikonsentrasikan menjadi "milik" Dinas Kehutanan Propinsi, atau menjadi "milik" Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota.
b. Bagaimana menyusun peraturan yang relevan dengan fakta-fakta lapangan; Apakah harga dasar lelang harus ditetapkan oleh Menteri Kehutanan atau oleh Pemprop atau oleh Pemkab.

3. Bagaimana meningkatkan persaingan dalam pelaksanaan lelang agar dapat dicapai harga lelang yang meningkat? Jika "pasarnya" tidak kompetitif, bagaimana mengatur pelelangan sehingga didapat harga lebih tinggi?

Dilelang atau Dimusnahkan?

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa kelembagaan lelang sebagaimana dirancang semula tidak berjalan. Kondisi ini menghasilkan rendahnya efektivitas pelelangan kayu temuan – jumlah yang dilelang – yang telah dilakukan. Realitas demikian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan lelang, sekalipun ada perbaikan SK MenHut No.

319/1997, tidaklah dapat dihasilkan perbaikan kinerja, kecuali lima aspek lainnya, yaitu: (1). Kebijakan tata usaha kayu, (2). Kebijakan alokasi hasil lelang kayu, (3). Penguatan status petugas lapangan khususnya polisi hutan/PPNS, (4). Penataan kebijakan pemerintah kabupaten yang berkaitan dengan pungutan, (5). Penguatan fungsi dan tugas pemerintah propinsi dalam melaksanakan pengendalian peredaran hasil hutan, khususnya kayu, juga menjadi bagian dari perbaikan kebijakan.

Dengan demikian maka kebijakan pemusnahan kayu temuan, sitaan, rampasan, perlu menjadi pertimbangan awal sebelum penyempurnaan SK Menhut No. 319/1997 dilakukan. Salah satu pertimbangan kebijakan pemusnahan kayu tersebut adalah apabila biaya pengganti yang diperlukan lebih besar daripada nilai lelang yang diperoleh. Dalam kaitan ini, pelaksanaan lelang dapat diselenggarakan di ibukota propinsi, agar lebih dapat dikendalikan untuk memperoleh harga lelang yang tinggi. Apabila biaya angkutan kayu ke propinsi lebih mahal daripada nilai lelang yang akan diperoleh, maka kayu tersebut sebaiknya dimusnahkan di tempat asal ditemukan[12].

Insentif dan Peserta Lelang

Peraturan yang dapat berjalan adalah peraturan yang bukan saja tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, tetapi juga perlu dilihat relevansinya dengan kenyataan di lapangan. Realitas bahwa efektivitas pelaksanaan lelang sangat rendah adalah akibat kecilnya insentif bagi Pemda. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan bahwa hasil pelelangan kayu dialokasikan ke Pemda, dan dalam hal ini ke Dinas Kehutanan Propinsi.

Agar perolehan nilai lelang dapat ditingkatkan dengan peningkatan harga lelang yang setinggi-tingginya, maka iklim pengaturan lelang perlu dieliminir. Untuk itu peserta lelang sebaiknya tidak perlu dibatasi. Pengaturan pembatasan dengan kriteria apapun – di lapangan – akan menjadi obyek pengaturan, karena publik secara luas tidak mempunyai kesempatan untuk mengikutinya. Di samping itu, pembiayaan yang sifatnya dapat secara langsung meningkatkan insentif bagi petugas lapangan, sangat diperlukan. Dalam hal ini, sebagaimana draft isi pembaruan kebijakan lelang (Box 3) yang akan menggunakan lembaga independen untuk melakukan pengukuran, meskipun sistem seperti itu

secara konsepsional baik, namun dalam operasionalnya akan semakin tidak memberikan penguatan fungsi dan insentif bagi para petugas di lapangan.

Biaya konsultan yang akan dipergunakan itu sebaiknya dialokasikan untuk memperkuat sistem tata niaga secara keseluruhan, khususnya penguatan insentif bagi pertugas di lapangan.

Box 3.

Pokok-pokok Isi Draft SK Menteri Kehutanan tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelelangan terhadap Hasil Hutan Temuan, Sitaan dan Rampasan.

1. Pengukuran obyek lelang akan dilakukan oleh Perusahaan Konsultan Kehutanan Independen;
2. Peserta lelang dibatasi hanya oleh anggota Badan Revitalisasi Industri Kehutanan (BRIK) dan memiliki nomor Ekspor Terdaftar Perusahaan Industri Kayu (EPTIK);
3. Apabila harga dasar lelang tidak dapat dicapai, penawar tertinggi pada lelang terakhir ditetapkan sebagai pemenang.
4. Uang hasil lelang disetorkan ke Kas Negara;
5. Biaya pengganti ditanggung oleh pemenang lelang.

Sumber: Draft SK diperoleh dari hasil rapat internal Dep. Kehutanan, tanggal 6 Desember 2004.

REKOMENDASI

Mengingat lemahnya kinerja pelelangan kayu terkait sangat erat dengan kebijakan yang lain, maka penyempurnaan kebijakan lelang perlu memperhatikan kebijakan-kebijakan yang terkait. Sebelum masuk dalam pembahasan perubahan SK Menhut No. 319/1997, disarankan dibahas terlebih dahulu beberapa pertanyaan mengenai masalah-masalah pokok sebagaimana diuraikan di atas yang akan dipecahkan. ◆

CATATAN

1 Dikatakan sebagai de facto *open access* karena secara de yure kawasan hutan dikuasai negara dan penyelenggaraan kehutanan dilimpahkan kepada pemerintah. Sehingga secara de yure sumberdaya hutan tersebut bukanlah bersifat *open access* melainkan sebagai *state property*. Implementasi kebijakan pemerintah memungkinkan terjadinya de facto *open access* tersebut.

2 Diperhitungkan 50% dari jumlah devisit kebutuhan bahan baku kayu bulat di propinsi Riau, dengan rata-rata antara tahun 1999 – 2003 sebesar 2,8 juta m^3 per tahun (Dinas Kehutanan Propinsi Riau, 2004)

3 Menurut salah seorang Kepala Sub Dinas Kehutanan DKI Jakarta, perkiraan kayu yang masuk ke DKI Jakarta per tahun antara 6 – 7 juta m^3 ekuivalen log. Kayu-kayu ini sebagian besar kayu *illegal*. Wawancara tanggal 29 Nopember 2004 di Kantor Dinas Kehutanan DKI Jakarta.

4 Hasil konsultasi dengan Dinas Kehutanan Propinsi Riau, mantan Kepala Sub Dinas Perlindungan Hutan, 27 Nopember 2004.

5 Di Kalbar setiap cukong telah mempunyai jaringan tersediri untuk mendapatkan peluang masuk dalam pelelangan kayu. Disinyalir setiap pelelangan kayu diikuti oleh jaringan cukong tertentu, dan tidak diikuti oleh Menurut salah seorang Kepala Sub Dinas Kehutanan DKI Jakarta, perkiraan kayu yang masuk ke DKI Jakarta per tahun antara 6 – 7 juta m^3 ekuivalen log. Kayu-kayu ini sebagian besar kayu *illegal*. Wawancara tanggal 29 Nopember 2004 di Kantor Dinas Kehutanan DKI Jakarta.

6 Tentu saja alasan ini tidak dapat diterima, karena banyak penyebab lainnya yang mengakibatkan rendahnya harga lelang. Hasil diskusi dengan salah seorang aktivis LSM Titian, Pontianak, tgl 1 Desember 2004.

7 Menurut salah seorang Kepala Sub Dinas Kehutanan DKI Jakarta, informasi mengenai pelaksanaan lelang hanya dikuasasi oleh kelompok tertentu, jaringan demikian ini sudah sangat kuat, karena juga terdapat unsur-unsur aparat keamanan yang ikut bermain di dalamnya. Wawancara tanggal 29 Nopember 2004 di Kantor Dinas Kehutanan DKI Jakarta.

8 Besarnya uang ini sangat tergantung dari jumlah kayu, untuk di Riau misalnya, berkisar antara Rp 7 – Rp 10 juta,- untuk setiap instansi. Diskusi dengan pemegang HPH dan HTI di Jakarta, 29 Nopember 2004.

9 Kenyataan ini diungkapkan baik sewaktu konsultasi di Pekanbaru maupun di Pontianak.

10 PPNS yang selama ini sebagai pegawai fungsional tidak mendapat cukup insentif baik pendapatannya maupun pengukuran kinerjanya. Produk hukum yang disusun oleh Biro Kepegawaian Departemen Kehutanan yang tidak melibatkan Ditjen PHKA ini menganggap bahwa kehadiran

polhut di seminar lebih tinggi dinilainya daripada melakukan pekerjaannya di lapangan (Kasubdin Perlindungan Hutan, DshutProp, Kalbar). Disarankan polhut kembali diatur DepHut yang alokasinya dapat ditetapkan oleh DisHutProp, dan bukan PemKab.

11 Pemerintah propinsi beberapa kali telah melaporkan kelemahan-kelemahan kebijakan pelaksanaan lelang maupun perlindungan hutan secara lebih luas kepada Departemen Kehutanan tetapi belum ada penyelesaian hingga saat ini. Dalam kaitannya dengan perlindungan hutan, misalnya, saat ini di Pontianak terdapat 110 pucuk senjata yang tidak dapat digunakan akibat tidak adanya pass jalan. Contoh lainnya, Dinas Kehutanan Propinsi Riau merasa perlu mengembalikan anggaran perlindungan hutan eks HPH karena prosedur penggunaannya tidak sesuai dengan kondisi lapangan dan pencairannya yang sangat terlambat. Sementara itu pada saat Pemda Ketapang mengeluarkan SKSAHH (Surat Keterangan Sahnya Angkutan Hasil Hutan) yang dipergunakan untuk mengangkut kayu-kayu *illegal* juga tidak ada tanggapan dari pemerintah pusat. Baik jajaran DisHutProp Kalbar, DKI Jakarta, maupun Riau menyatakan bahwa dalam pelaksanaan lelang yang dilakukan oleh kepolisian maupun kejaksaan tidak diketahui apakah uang hasil lelang telah disetor ke Kantor Kas Negara atau belum. Hal ini menunjukkan bahwa sistem yang berlaku saat ini belum memberikan mekanisme transparansi antar instansi yang terlibat.

12 Pendapat ini sejalan dengan pendapat Arman Malolongan, Kepala Pusat Pengendalian Kehutanan Regional wilayah Kalimantan, yang disampaikan dalam diskusi hasil kajian ini tanggal 23 Desember 2004.

[5]
Lembaga Pengelola Sumberdaya Hutan

Sebenarnya hutan negara tidak *open acces*, karena secara hukum dikuasai oleh negara. Kondisi open akses terjadi akibat lemahnya pengelolaan hutan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah, serta pemegang ijin usaha akibat ketiga pihak ini dimasa lalu dan bahkan hingga saat ini lebih berorientasi kepada komoditi, kayu dan pohon, dan bukan berorientasi kepada pengelolaan kawasan hutan.

Kelemahan ini menjadi salah satu penyebab tidak dapat dikendalikannya penebangan kayu, sumber terjadinya kegagalan pelaksanaan rehabilitasi hutan maupun lahan, maupun lemahnya pelaksanaan perlindungan dan konservasi hutan. Administrasi kehutanan yang sedang berjalan saat ini, akibat lemahnya pengelolaan kawasan, lebih diselenggarakan dengan tanpa acuan fakta lapangan, sebaliknya menggunakan acuan dokumen dan angka yang tidak pasti kebenarannya.

Ketika dari waktu ke waktu keuangan negara semakin terbatas, pemecahan masalah pembangunan kehutanan sangat tergantung strategi yang diterapkan pemerintah, terutama dalam hal menetapkan prioritas kegiatan yang paling tepat. Salah satu landasan strategi yang perlu digunakan adalah, bagaimana pemerintah menetapkan keputusan dan/atau menjalankan kebijakan sehingga dapat:

1. Setidak-tidaknya mempertahankan kapasitas pengelolaan kawasan

hutan yang ada saat ini;

2. Berupaya dapat menarik investasi maupun peran masyarakat untuk turut serta mendukung tujuan pembangunan kehutanan pada umumnya dan khususnya meningkatkan kapasitas pengelolaan kawasan hutan.

DILEMA

Beberapa kasus pengelolaan hutan dewasa ini telah mengalami dilema dalam penetapan kebijakan. Berikut disampaikan beberapa di antaranya:

1. Aspek Produksi. Seburuk apapun kinerja IUPHHK, keberadaannya telah mengisi peran pemerintah dalam pengelolaan (kawasan) hutan. Dicabutnya ijin IUPHHK, akibat kelemahan pengelolaan kawasan hutan yang berdasarkan UU Kehutanan diselenggarakan oleh pemerintah, terbukti mempercepat kerusakan hutan. Sementara itu, peraturan perundangan memberi mandat kepada pemerintah untuk memberi peringatan sampai dapat mencabut IUPHHK yang kinerjanya tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan pemerintah.
2. Aspek Rehabilitasi. Pemerintah perlu menjalankan rehabilitasi hutan dan lahan untuk merespon tingginya kerusakan hutan dan meluasnya lahan kritis. Di pihak lain, keputusan pemerintah juga ditentukan oleh keputusan politik penganggaran kegiatan ini, sehingga sasaran yang telah ditetapkan sulit tercapai, bukan hanya akibat kegagalan hasil kegiatannya, melainkan juga akibat penyimpangan sejak perencanaan dilaksanakan.
3. Aspek Perlindungan dan Konservasi. Banyak negara berkembang telah melangkah untuk memanfaatkan sumberdaya hutan sebagai daya dukung lingkungan melalui perlindungan dan konservasi, namun pelaksanaan ini di Indonesia mendapat hambatan akibat orientasi masyarakat lebih kepada pemanfaatan hasil hutan dalam jangka pendek. Bahkan orientasi demikian ini juga banyak didukung oleh pemerintah daerah.
4. Aspek Kawasan. Masih rendahnya prestasi pemerintah untuk menyelesaikan pengukuhan kawasan hutan mengharuskan kegiatan ini menjadi prioritas nasional. Sementara itu, perkembangan di

lapangan sudah begitu jauh melebihi kapasitas pemerintah untuk sekedar dapat menyelesaikan pengukuhan kawasan hutan – perlu tambahan instrumen penyelesaian konflik, karena penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan non kehutanan dipacu oleh keunggulan komparatif investasi non kehutanan serta desakan pertumbuhan penduduk yang telah menggunakan kawasan hutan sebagai lahan pertanian dan pemukiman.

PENGELOLAAN HUTAN MALAYSIA[1]

Pandangan Indonesia dalam beberapa kasus kehutanan sering tidak sejalan dengan pandangan Malaysia. Terjadinya illegal logging maupun penyelundupan kayu juga telah menjadikan ketegangan tersendiri akibat adanya perbedaan kepentingan maupun perbedaan potensi. Terlepas dari kondisi demikian ini, Malaysia telah melakukan perubahan kebijakan pengelolaan hutannya, yang sangat berperan memperkuat posisinya.

Uraian di bawah menjelaskan secara ringkas beberapa hal penting pengelolaan hutan Malaysia, baik mengenai kondisi, apa yang telah dicapai, dan apa pelajaran yang dapat diambil.

Kondisi

Manajemen Hutan

1. Dengan intensitas pengelolaan hutan yang cukup tinggi, yaitu antara lain telah adanya kawasan hutan seluas antara 5.000 – 10.000 Ha yang dikelola oleh ranger, maka pelaksanaan sistem silvikultur dapat dijalankan secara lebih fleksibel sesuai dengan kondisi di lapangan (rotasi tebangan antara 25-35 tahun). Inventarisasi nasional yang dilakukan setiap 10 tahun sekali beserta informasi lainnya dapat digunakan untuk melakukan kontrol, baik terhadap Unit Manajemen (swasta) yang mengelola konsesinya sendiri atau kontrak-kontrak penebangan yang telah direncanakan oleh pemerintah.
2. Tingginya intensitas pengelolaan hutan menyebabkan efektifnya pelaksanaan rehabilitasi hutan.

Iuran Kehutanan

1. Tiga macam iuran kehutanan yang diterapkan adalah: 1/. CESS (dana reboisasi) 10 RM (3US$)/$m^3$/semua jenis ukuran kualitas, royalti/m^3 berdasarkan dipt dan non dipt (8 RM(2.4US$) – 57 RM(17.1US$)/m^3), dan untuk konsesi ada *licence fee* tergantung luas, infrastruktur, maupun *standing stock* (sekitar 1.000 RM(300US$)/Ha). Pungutan ditetapkan berdasarkan hasil produksi, dan dibayar di muka.
2. Ada *expor fee* 5 RM(1.5US$)/$m^3$ dan levy 80/24US$ (*finish product*) – 200/60US$ (*sawn timber*) RM/m^3.

Kelembagaan

1. Tiga lembaga pemerintah yaitu *Forestry Department Peninsular Malaysia, Forest Researh Institute Malaysia* (FRIM), dan MTIB mempunyai kedudukan sejajar di bawah *Ministry of Natural Resources and Environment* dan *Ministry of Plantation Industries and Commodities.*
2. Kelembagaan ditetapkan berdasarkan *prinsip check and balance.* Misalnya:
   (1). Ranger yang tugasnya melakukan pengelolaan dan manajemen hutan pada umumnya, kinerjanya dinilai oleh lembaga lain yaitu *Malaysian Timber Certification Council* (MTCC),
   (2). Dalam pelaksanaan konversi hutan untuk hutan tanaman atau penggunaan lainnya, yang melakukan land clearing bukan perusahaan yang akan menanam,
   (3). Pemerintah melakukan *timber tracking* dari hutan sampai ke *log yard* di *mill site*, setelah itu ditangani oleh M*alaysian Timber Industry Board* (MTIB) – lembaga semi pemerintah.
3. Di samping MTCC dan MTIB, juga telah lama dibentuk *Malaysian Timber Council* (MTC) yaitu lembaga swasta yang tugasnya melakukan diversifikasi bahan baku, mengembangkan industri dan perdagangan. Lembaga ini telah mempunyai cabang di London, Shanghai dan Dubai.
4. Saat ini MTCC memiliki kekayaan (*cash*) sebesar 89 juta RM (26,7 juta US$) sebagai *endowment fund.* Sedangkan MTC memi-

liki kekayaan (*cash*) 350 juta RM (105 juta US$) sebagai *endowment fund*;
5. Pembiayaan ranger didukung oleh pemerintah federal (gaji), pemerintah negeri (peralatan), dan dari pungutan CESS (rehabilitasi hutan).

National Forestry Council (NFC)

1. Ketua NFC adalah Wakil Perdana Menteri, dengan anggota para Menteri. Lembaga ini lebih berperan memberikan keputusan politik dan transparansi dalam pengambilan keputusan kehutanan nasional.
2. NFC telah menyetujui jatah produksi tahunan untuk rencana 8 tahun yang datanya dari inventarisasi berkala 10 tahunan, meliputi: Peninsular seluas 42.000 Ha, Sabah seluas 60.000Ha dan Sarawak seluas 170.000 Ha.

Lembaga Pengelola Hutan di Sarawak

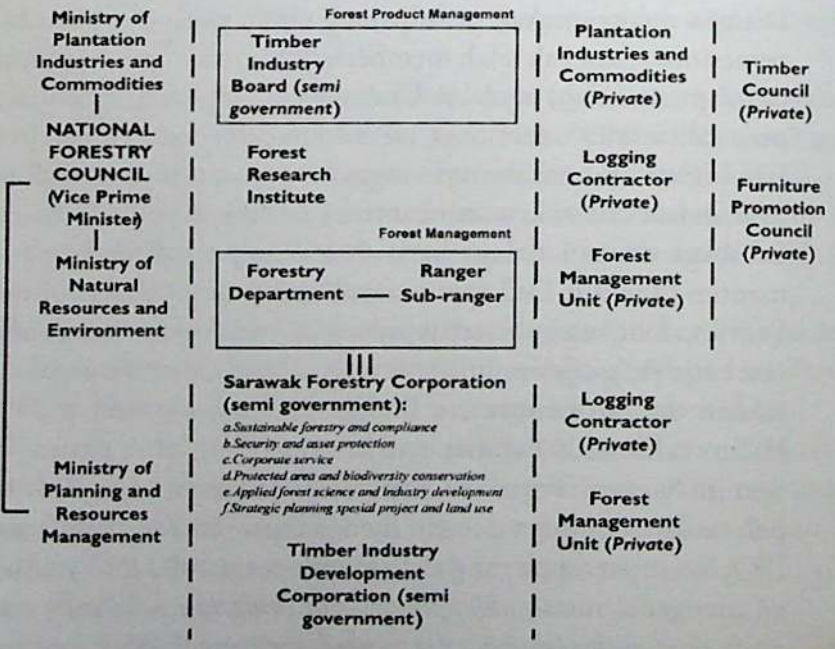
1. Dengan menggunakan prinsip yang sama, yaitu *check and balance,* pemerintah Sarawak telah membentuk Sarawak *Forestry Corporation* (semi pemerintah) melalui Undang-Undang yang disetujui DPR pada tahun 1995. Lembaga ini menangani seluruh aspek pengelolaan hutan – termasuk tugas-tugas ranger seperti yang dilakukan di Peninsula, berikut kewenangannya melakukan penyidikan.
2. Lembaga dengan tenaga kerja 941 orang ini direkturnya adalah mantan Direktur Dell (perusahaan komputer Amerika untuk Asia Pasifik). Lembaga ini terus menerus melakukan pengembangan tata kerja yang efisien. Efisiensi yang telah dicapai antara lain ditunjukkan dengan penurunan budget lembaga ini sampai 25% dari budget tahun 2003 akibat cara kerjanya yang lebih efisien.
3. Saat ini Sarawak Forestry Corporation sedang meningkatkan tugas pelayanan publiknya dengan mengadopsi *standar quality assurance* ISO. Keempat aspek yang akan mendapat standar ISO yaitu: layanan mengenai *sustainable forestry and compliance, security and asset protection, material flow*, serta *land use (stakeholders and customer relation).*

Bentuk Organisasi Nasional Kehutanan Peninsula dan Sarawak

Gambar 3.7 berikut menunjukkan organisasi nasional kehutanan di Malaysia, fokus kepada wilayah Peninsular dan Sarawak. Bentuk organisasi ini menunjukkan bahwa:

1. Pemerintah berfokus kepada pengelolaan hutan dengan telah menyelesaikan masalah tata ruang dan hak-hak atas sumberdaya alam;
2. Pemerintah bersama swasta membentuk lembaga-lembaga untuk menangani administrasi dan manajemen pengelolaan komoditi hasil hutan;
3. Untuk legitimasi keputusan-keputusan secara nasional dibentuk *National Forestry Council* dengan ketua Wakil Perdana Menteri dan anggota seluruh Menteri.

Gambar 3.7. Lembaga Kehutanan Peninsular dan Sarawak, Malaysia



Yang Telah Dicapai

Dari penjelasan di atas dapat ditunjukkan bahwa Malaysia telah melakukan perubahan mendasar kebijakan kehutanannya, yaitu:

1. Dari orientasi komoditi ke orientasi pengelolaan kawasan hutan dan mampu menyediakan informasi bagi keputusan-keputusan penting dalam pelaksanaan manajemen hutan;
2. Menyatukan kapasitas pemerintah federal, pemerintah negeri (*state*), pemerintah bagian (setingkat kabupaten) serta pengembangan lembaga semi pemerintah untuk mengurangi kelemahan (kekakuan) lembaga-lembaga pemerintah;
3. Mewujudkan kepastian usaha dan iklim investasi yang kondusif, melalui debirokratisasi dan penurunan biaya ekonomi.

Analisis

Faktor paling menonjol dari pengelolaan hutan Malaysia adalah adanya kemandirian kebijakan setiap negeri (Penninsular, Sarawak, Sabah) sebagai negara federasi. Faktor demikian ini perlu dipertimbangkan dalam kebijakan dekonsentrasi, desentralisasi, maupun devolusi dalam pengelolaan hutan di Indonesia. Kemandirian tersebut telah mewujudkan tanggungjawab sekaligus resiko yang harus ditanggung oleh masing-masing pihak.

Perbaikan pengelolaan hutan di Malaysia pada umumnya dicapai melalui inovasi kelembagaan dengan membentuk lembaga semi pemerintah, penataan kewenangan dan sistem pertanggungjawaban untuk mewujudkan *check and balance,* serta debirokratisasi dan efisiensi kerja lembaga pemerintah.

TUJUAN DAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN

Berdasarkan masalah dan strategi, dilema yang dihadapi pemerintah saat ini, serta dengan memperhatikan apa yang telah berjalan di negara tetangga tersebut di atas, maka tujuan dan kebijakan yang penting adalah dapat diwujudkannya dan/atau dikuatkannya lembaga pengelola hutan, sehingga tersedia informasi dan perangkat manajemen lainnya untuk mewujudkan kepastian ruang kelola bagi seluruh pelaksanaan

produksi, rehabilitasi maupun perlindungan dan konservasi sumberdaya hutan.

Tercapainya tujuan tersebut merupakan landasan bagi tercapainya visi pembangunan kehutanan yaitu: "Terwujudnya Penyelenggaraan Kehutanan untuk Menjamin Kelestarian Hutan dan Peningkatan Kemakmuran Rakyat" sesuai dengan Rencara Strategis Departemen Kehutanan 2005-2009 yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.04/Menhut-II/2005. Hambatan pokok dapat dicapainya tujuan dalam butir 1 di atas, adalah masih tingginya orientasi pada komoditas (kayu, pohon, bibit, dll) dari lembaga maupun unit kerja saat ini, masih tingginya perbedaan kepentingan antar lembaga maupun unit kerja, serta lemahnya kapasitas pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan hutan. Oleh karena itu, kebijakan nasional dalam 5 tahun mendatang diusulkan sebagai berikut:

a. Pencegahan Penurunan Kapasitas Pengelolaan Hutan oleh Swasta dan Peningkatan Peran Masyarakat
   (1). IUPHHK perlu diklasifikasikan ke dalam tinggi-rendahnya kemampuan pengelolaan hutan. Kebijakan kehutanan hendaknya tidak kontra produktif terhadap keberadaan IUPHHK yang masih dapat menjadi penopang dalam melakukan perlindungan kawasan hutan.
   (2). Kepastian adanya ijin dan/atau hak-hak khusus bagi masyarakat terhadap kawasan hutan yang telah tidak dibebani hak perlu segera dilakukan. Hak khusus dalam kaitan ini perlu dicarikan landasan hukumnya, guna mengatasi terjadinya perluasan akses terbuka hutan negara.
b. Peran Lembaga
   (1). Kejelasan Tanggungjawab. Seluruh lembaga, baik pemerintah maupun swasta, yang mempunyai tugas dalam pengelolaan kawasan hutan tertentu (BUMN, IUPHHK, Tahura, BTN/BKSDA) perlu dilakukan evaluasi permasalahan yang dihadapi, kapasitas maupun ditata kembali tugas pokok dan fungsinya agar mendapatkan tanggungjawab secara mandiri. Kejelasan ukuran kinerja setiap lembaga diharapkan dapat mendorong terwujudnya profesionalisme.
   (2). *Check and balance.* Tugas pokok dan fungsi seluruh unit kerja di dalam Departemen Kehutanan diarahkan untuk melaku-

kan pengurusan dan pengelolaan hutan. Adapun pengurusan komoditi, sertifikasi profesi, penilaian kinerja, maupun standardisasi material/produk diserahkan kepada BUMN, lembaga asosiasi swasta, lembaga profesi kehutanan, atau lembaga independen yang ditunjuk Menteri Kehutanan.

(3). Koherensi Kegiatan. Dengan semakin terbatasnya anggaran pemerintah, maka peningkatan efektivitas kegiatan perlu dilakukan. Oleh karena itu, seluruh kegiatan dalam lingkup unit kerja Departemen Kehutanan (pengukuhan kawasan, Gerhan, pengembangan usaha, perlindungan dan konservasi) perlu diarahkan untuk menyelesaikan masalah dalam wilayah atau unit pengelolaan hutan tertentu.

Kebijakan kehutanan dalam 5 tahun mendatang, dengan keterbatasan kepasitas pemerintah relatif terhadap besarnya masalah di lapangan, perlu diarahkan untuk memerankan lembaga non pemerintah, asosiasi, konsultan, serta perguruan tinggi, baik sebagai pelaksana kegiatan maupun sebagai bagian dari sistem *check and balance* guna mewujudkan akuntabilitas pelaksanaan kebijakan.

PERAN BUMN, ASOSIASI, DAN KONSULTAN

Kajian tentang BUMN Kehutanan, khususnya PT INHUTANI, telah dilakukan oleh Meneg BUMN, tetapi sampai saat ini belum terdapat implementasi dari kajian tersebut, terutama tentang penguatan fungsi dan tugasnya. BUMN dapat dikuatkan perannya apabila lembaga ini segera dilakukan restrukturisasi dan mendapat penugasan khusus untuk menyelesaikan kegiatan pengukuhan kawasan dan pengelolaan hutan. Tolok ukur keberhasilannya adalah terdapat kawasan hutan mantap dan tertata dan terdapat perkembangan investasi swasta di dalamnya.

Keberadaan asosiasi di bidang kehutanan dan industri hasil hutan saat ini, seperti MPI, APHI, APKINDO, ISWA, Asosiasi Industri Kertas, dll., serta BRIK perlu dikaji ulang dan dibentuk organisasi baru dan atau penguatan yang telah ada dengan tujuan agar sasaran dan kebijakan lembaga-lembaga ini sejalan dengan masalah – masalah pokok pengelolaan hutan dan industri hasil hutan yang harus segera dipecahkan.

Sistem penilaian kinerja bagi pelaksanaan kegiatan kehutanan di lapangan – termasuk penilaian kinerja oleh LPI, hendaknya diperbaiki agar dicapai pelaksanaan penilaian yang tepat dan kredibel. Untuk itu keberadaan lembaga independen seperti LEI maupun perguruan tinggi perlu diakomodasikan untuk menjadi bagian dari pelaksanaan *check and balance* dalam penyelenggaraan kehutanan. ◆

CATATAN

1 Hasil kunjungan Nana Suparna (APHI), Nanang Rofandi Ahmad (APHI), Hadi Daryanto (DepHut; observer) dan Hariadi Kartodihardjo (Fahutan IPB) ke Departemen Kehutanan Malaysia (Peninsular) di Kuala Lumpur dan ke Sarawak Forestry Corporation di Kuching tanggal 7 – 10 Desember 2005. Kelengkapan hasil kunjungan lapangan ini disajikan dalam Lampiran 1.

[6]
Pengalaman Finlandia

Finlandia sebuah negara di kawasan Skandinavia, terletak antara Swedia, Kutup Utara dan Rusia, adalah salah satu negara yang menjadikan hutan sebagai salah satu sumber perekonomian bangsanya. Banyak hal yang dapat diambil pelajaran dari kehutanan di Finlandia, meskipun lahan hutan umumnya berbatu dan sinar mata hari yang terbatas serta daur teknis tanaman di atas 100 tahun, dapat mengembangkan hutan dan industri kehutanan yang maju.

Dari luas seluruh luas daratan yang mencapai 338.000 Km^2 atau 33.800.000 Ha, sebanyak 61% berupa hutan dan 10% berupa perairan, sisanya dimanfaatkan untuk infrastruktur, pemukiman, dan pertanian.

Negeri ini berpenduduk 5,2 juta jiwa dengan pertumbuhan sebesar 0,2% pertahun. Sebanyak 79 % dari penduduknya tinggal di perkotaan dan 1.000.000 jiwa (25%) diantaranya tinggal di Helsinki. Tingkat kepadatan penduduk rata-rata adalah 17 jiwa per satu Km2 dengan rata-rata ukuran rumah tangga sebesar 2,2 jiwa. Pemerintah menanggung sepenuhnya biaya pendidikan dasar dan seluruh biaya kesehatan sejak bayi dalam kandungan hingga usia tua, oleh sebab itu tingkat pendidikan dan harapan hidup masayarakat termasuk yang tertinggi di Eropa. Sebanyak 72% dari penduduk berusia 25-64 tahun telah menamatkan SMA dan 32% di antaranya tamat perguruan tinggi, angka ini merupakan angka terbesar di Eropa.

Rata-rata harapan hidup pria mencapai 71 tahun sementara wanita 82 tahun. Sementara itu 64% rumah tangga Finland mempunyai Komputer pribadi dan 51% rumah tangga mempunyai sambungan internet, selain itu 95% rumah tangga mempunyai telepon seluler.

Pada tahun 2003 Produk Domestik Bruto Finlandia mencapai 143 milyard Euro dengan perumbuhan 2,0% pertahun, pendapatan perkapita rakyat Finland rata-rata mencapai 27.500 Euro pertahun. Sektor kehutanan mempunyai peran yang penting dalam ekonomi nasional. Namun demikian kemajuan dalam bidang industri elektronika dan Teknologi

Informasi yang sangat cepat, menyebabkan rasio peran sektor kehutanan makin kecil dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pergeseran tersebut menunjukkan adanya perubahan struktur perekonomian Finlandia.

DINAMIKA KEHUTANAN FINLANDIA

Kinerja kehutanan yang berhasil dicapai saat ini adalah buah dari komitmen semua pihak yang konsisten dan tindakan yang tepat dalam memperlakukan hutan di negara ini. Pada tahun 1960 keadaan hutan sempat mengalami gangguan yang mengancam kelestariannya, akan tetapi dengan kebijakan pemerintah yang tepat, dalam jangka waktu singkat masalah tersebut telah dapat diatasi.

Jika pada tahun 1960 total penebangan melampaui riap tahunannya, tahun 1970 telah diseimbangkan dan pada tahun 2002 riap tahunannya telah tumbuh jauh melampaui total penebangan yang juga tumbuh sangat nyata. Penebangan yang melebihi kapasitas tidak menyebabkan industri mengalami kemunduran, melainkan dalam jangka panjang tindakan-tindakan yang tepat dapat mendorong industri tumbuh pesat.

Pemerintah secara konsisten memfasilitasi pembangunan hutan dengan mendorong investasi di hutan melalui bantuan keuangan baik yang berupa pinjaman maupun subsidi. Nilai subsidi rata-rata setiap tahunnya mencapai 50 juta EUR atau sekitar 550 Milyar rupiah. Beberapa jenis subsidi yang diberikan pemerintah antara lain meliputi:

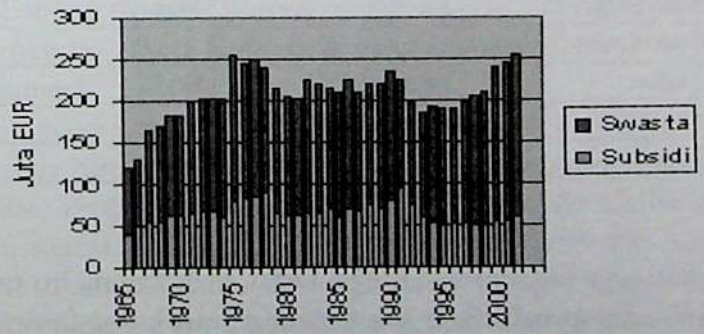
1. Regenerasi hutan
2. Pencegahan busuk akar

3. Pemeliharaan tegakan muda
4. Pemangkasan cabang
5. Pemanenan kayu bakar
6. Pemupukan
7. Pembersihan gulma
8. Konstruksi dan pemeliharaan jalan hutan

Tabel 3.7. Makro Ekonomi Finlandia

Tahun	1980	1990	2000
Penyerapan tenaga Kerja	%	%	%
Industri kehutanan	5,2	3,7	3,1
Kehutanan	2,7	1,6	1,0
Produk Nasional Bruto			
Industri Kehutanan	6,8	4,5	5,9
Kehutanan	4,6	2,9	2,3
Nilai Ekspor			
Industri Kehutanan	42,4	37,6	26,7
Kehutanan	1,0	0,2	0,2
Produksi Industri			
Industri kehutanan	23,4	19,0	22,4

Gambar 3.8. Insentif Pembangunan Hutan



Untuk memastikan bahwa investasi di hutan dapat terus dipertahankan sejak tahun 1999 telah dicapai komitmen untuk meningkatkan nilai subsidi hingga 60 juta EUR setiap tahun.

Di Finlandia hak atas properti hutan telah terstruktur dan terdelineasi dengan baik. Masing-masing pihak telah mengetahui apa yang menjadi miliknya, dan masing-masing juga menghargai hak-hak pihak lain dengan baik. Kepemilikan hutan didominasi oleh hutan perorangan yang mencapai 62%, hutan negara 25%, hutan perusahaan 9%, dan lainnya 4%.

Batas-batas kepemilikan hutan telah diketahui dan sebagian besar dipetakan secara digital, sehingga memudahkan perencanaan maupun pengelolaannya. Oleh sebab itu konflik kepemilikan hampir tidak pernah terjadi, kalaupun terjadi perbedaan atau keraguan maka para pihak dapat saling membicarakan dan menyelesaikan bersama. Keadaan demikian membuat segalanya menjadi sangat mudah bagi semua pihak yang berkepentingan.

Tabel 3.8. Perbandingan Dua Negara

Unsur Kepemilikan	Indonesia	Finlandia
Pemilik		
Negara	> 90%	25%
Perusahaan	?	9%
Perorangan	?	62%
Adat/lain	?	4%
Deleniasi/Klaim	Kabur	Jelas
Hak Ekslusi	Kabur	Jelas
Hak Transfer		
Lahan	Tidak	Ya
Hasil Hutan	Ya	Ya
Konflik	Ya	Tidak

Hutan juga mempunyai fungsi sosial, oleh karena itu undang-undang Finlandia memberikan hak kepada semua orang (*everyman right*) tanpa mengurangi hak ekslusi para pemiliknya (perorangan, negara, dan perusahaan). Setiap orang diberi hak oleh undang-undang untuk

menikmati barang publik (*public goods*) seperti hasil hutan bukan kayu, *blue berries*, *linggo berries*, hak untuk lewat atau bermalam di hutan. Namun demikian Undang-undang juga memberikan perlindungan atas hak ekslusi kepada pemilik atas lahan dan hasil hutan, pengambilan kayu, membakar api, membuat bangunan dan melewati jalan hutan dengan kendaraan bermesin, hanya diperbolehkan bila atas seijin pemiliknya.

Pemilik hutan dapat melakukan tranfer atas hutan dan hasil hutan kepada pihak lain melalui transaksi jual beli. Kepemilikan atas hutan dapat dipindah tangankan baik melalui transaksi jual beli, pewarisan atau jenis transfer lainnya tanpa campur tangan dari pihak pemerintah. Demikian pula halnya dengan hasil hutan, proses transaksi cukup melibatkan penjual dan pembeli, hak kepemilikan beralih pada saat proses transaksi selesai.

Satu hal penting yang memberikan landasan bagi para pihak di Finlandia adalah disahkannya Nasional Forest Program (NFP) oleh Pemerintah pada tahun 1999 yang disusun sejak tahun 1998 melalui proses partisipasi yang luas dan konsultasi yang intensif kepada pa ahli yang menekankan pada kerjasama dan transparansi. Target ya akan dicapai pada tahun 2010 antara lain adalah :

1. Meningkatkan konsumsi kayu domestik untuk industri 5-10 juta m^3 pertahun
2. Menggandakan nilai ekspor industri kayu
3. Meningkatkan penggunaan kayu untuk produksi sebesar 5 juta m^3 pertahun
4. Meningkatkan efisiensi penelitian dan penyuluhan
5. Membangun forum inovasi untuk mengembangkan kerjasama dan interaksi antara para pihak yang terlibat dalam inovasi sektor kehutanan.

Fungsi pemerintah sebagai institusi publik dan sebagai pemilik atau pengelola hutan dipisahkan secara tegas sehingga akuntabilitasnya dapat dinilai. Pengelolaan hutan negara diserahkan kepada BUMN, sementara pemerintah sebagai institusi publik berkonsentrasi pada regulasi, kebijakan dan program. Oleh karena itu campur tangan pemerintah di dalam pengelolaan hutan sangat sedikit, dan peraturan menjadi sederhana.

Di bidang produksi diberlakukan aturan bahwa pemilik bertang-

gung jawab untuk merehabilitasi hutannya masing-masing, pemerintah akan mengawasi pelaksanaan kewajiban ini. Tidak ada kuota produksi, aturan yang berlaku adalah minimum bidang dasar dan komposisi jenis yang harus ditinggalkan ketika dilakukan penebangan.

Falsafah yang dianut dalam menjalankan konservasi adalah semakin pengelolaan hutan yang dipraktekkan, maka akan semakin sedikit hutan yang harus dilindungi secara mutlak.

Sistem kehutanan yang berlaku dapat menekan biaya transaksi yang tidak diperlukan dan menghindari *free riders* dan *rent seekers*, sehingga secara keseluruhan mendorong peningkatan daya saing industri kehutanannya. ◆

[7]
Telaah Delapan Bidang Peraturan

Dengan semakin tingginya kerusakan hutan negara dewasa ini menunjukkan lemahnya lembaga publik, terutama pemerintah, yang semestinya dapat membangun sinergi dan mampu mencegah berbagai kepentingan melakukan perusakan hutan. Tuntutan ini wajar mengingat penyelenggaraan pengelolaan hutan negara, menurut Undang-undang, dilakukan oleh pemerintah.

Secara teknis kerusakan hutan akibat dilanggarnya batas jumlah produksi, sehingga kemampuan hutan terus menerus menurun untuk kembali pada kondisi yang diinginkan. Dengan demikian, upaya pokok yang diperlukan adalah menjalankan tata pemerintahan pengelolaan hutan (*forestry governance*) yang mampu pengendalikan produksi kayu bulat, terutama dari hutan alam produksi maupun dalam penyelenggaraan rehabilitasi hutan melalui pembangunan hutan tanaman. Tidak terkendalinya produksi kayu bulat bukan hanya berakibat biofisik hutan tidak dapat kembali pulih dalam waktu yang secara ekonomis dapat diterima, tetapi juga merusak pasar kayu bulat, sehingga rendahnya rata-rata harga kayu bulat tahunan tidak lagi menjadi insentif bagi swasta dan para pengelola hutan lainnya untuk melindungi asset hutan dan/atau membangun hutan tanaman.

Dengan tata pemerintahan pengelolaan hutan yang sangat lemah, kebijakan pengelolaan hutan yang masih menggunakan pendekatan ra-

sional-manajemen hutan, yang hanya dapat berjalan apabila hubungan pemerintah, pemerintah daerah, pengusaha dan masyarakat berjalan normal, terbukti tidak dapat dipenuhi. Untuk itu, salah satu jalan yang diperlukan adalah dengan melakukan evaluasi kebijakan, dan salah satunya berkaitan dengan PP No. 34/2002 tertanggal 8 Juni 2002, tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan.

ANALISIS ISI PERATURAN

Baik secara langsung maupun tidak langsung, PP 34/2002 di atas telah terjabarkan ke dalam peraturan yang lebih rendah tingkatnya, meski juga terdapat acuan peraturan-perundangan lainnya. Untuk mendalami substansi peraturan-peraturan tersebut, berikut dikupas berdasarkan delapan bidang, yang mempunyai implikasi saling kait terkait (**Gambar 3.9**). Seluruh peraturan perundangan tersebut menentukan kinerja usaha kehutanan, yangmana tingkat efektivitas peraturan-perundangan tersebut ditentukan oleh dapat – tidaknya dikendalikan situasi-situasi penting atau prasyarat-prasyarat yang harus dipenuhi.

Kerangka Pendekatan: SSBP

Secara sederhana kebijakan dapat diartikan sebagai "resep" untuk mengatasi suatu persoalan nyata, sehingga kinerja yang diharapkan tidak dapat tercapai[1]. Dengan demikian hal pertama yang dihadapi para penentu kebijakan adalah bagaimana mereka dapat menemukan masalah yang benar-benar sebagai masalah, atau akar masalah – dan bukan symptom dari suatu masalah, agar "resep" yang dirumuskan dan dijalankan dapat benar-benar mendatangkan perubahan nyata untuk meningkatkan kinerja. Oleh karena itu kebijakan yang baik dapat dicirikan oleh kemampuannya untuk mendatangkan perubahan.

Kebijakan yang baik bukanlah kebijakan yang bunyinya tepat/baik, atau kebijakan yang secara normatif baik. Maka, tidak dapat dikatakan kebijakannya baik tetapi pelaksanaannya buruk.

Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dapat dilaksanakan, mendatangkan perubahan, dan memperbaiki kinerja sebagaimana yang

Gambar 3.9 Keterkaitan Delapan Bidang Peraturan Perundangan dalam Menentukan Kinerja Usaha Kehutanan



diinginkan. Kebijakan yang bunyinya tepat/baik tetapi tidak berjalan adalah tipe kebijakan yang dirumuskan ditengah-tengah situasi[2] yang tidak tepat; dengan kata lain, situasi tersebut tidak menjadi pertimbangan pada saat kebijakan dirumuskan. Kondisi inilah yang nampak paling banyak terjadi dalam perumusan peraturan, dalam hal ini SK Menteri. Mengapa sebagian besar SK-SK Menteri Kehutanan tidak berjalan, karena tidak dipertimbangkannya sejumlah situasi penting yang mempengaruhi berjalannya SK-SK tersebut sewaktu SK-SK tersebut dirumuskan.

Tiga faktor yang membentuk situasi dan seyogyanya dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan kehutanan adalah:

1. Hutan – khususnya hutan negara – secara *de facto* mempunyai sifat *open access*. Dikatakan *de facto*, karena secara *de jure*, hutan negara ada penguasanya, yaitu pemerintah. *Open access* adalah sifat sumberdaya yang dalam hal ini seolah-olah tanpa pemilik. Implikasi dari situasi *open access* ini adalah perlunya sikap kehati-hatian dalam memutuskan pencabutan suatu ijin atau hak kelola, sebelum adanya kepastian siapa yang akan mendapat ijin atau hak kelola berikutnya. Bentuk sangsi administrasi tertentu dapat mewujudkan *open access* hutan, sehingga sangsi yang dijatuhkan justru dapat membawa dampak buruk yaitu semakin meningkatkan laju

kerusakan hutan;

2. Situasi pemerintahan yang tidak solid, baik hubungan pusat – daerah maupun antar sektor, hubungan legislatif dan eksekutif, serta lemahnya peran legislatif yang semestinya menjalankan mandat pelaksanaan kontrol terhadap jalannya pembangunan adalah sejumlah situasi yang dalam 5 sampai 10 tahun ke depan besar kemungkinan tidak berubah;
3. Norma pengambilan keputusan oleh setiap pelaku. Pengambilan keputusan oleh pengusaha adalah bagaimana keuntungan diperoleh. Masyarakat sangat dipengaruhi oleh batasan anggaran (*budget constrain*) yang dipunyai. Dalam batas tertentu (atau semestinya) sikap legislatif sangat tergantung dari masyarakat pemilihnya. Norma ini mempunyai peran dalam menanggapi suatu "perintah" yang dipesankan oleh suatu peraturan sebagai suatu bentuk kebijakan. Oleh karena itu yang "diperangi" oleh kebijakan adalah kejahatan dan pengingkaran (*moral hazard*), tetapi kebijakan tidak dapat melawan norma yang dianut para pelaku yang diharapkan berubah perilakunya, agar tertuju kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan apapun yang tidak diposisikan untuk dapat berjalan di tengah-tengah situasi di atas, dipastikan akan gagal, meskipun secara normatif dapat disebut sebagai kebijakan yang baik.

Situasi berbeda dengan masalah yang akan dipecahkan oleh suatu kebijakan. Apabila kebijakan dianalogikan dengan resep, masalah dapat disamakan dengan sumber penyakit. Oleh karena itu yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan berikutnya adalah bagaimana menemukan "sumber penyakit" melalui suatu diagnosa yang tepat. Misalnya, dalam suatu analogi, dokter yang baik bukanlah ahli membuat resep, melainkan ahli melakukan diagnosa untuk menemukan sumber penyakit sehingga resep yang dibuatnya tepat. Oleh karenanya tidak keliru sekiranya ada banyak referensi yang mengatakan bahwa sumber kesalahan kebijakan lebih disebabkan oleh salah dalam menentukan masalah, atau menjawab pertanyaan yang keliru, dan bukan salah dalam menentukan kebijakan setelah masalahnya diterapkan[3].

Dalam kaitan ini, penjabaran Undang-Undang dan/atau Peraturan Pemerintah sekedar melengkapi peraturan dapat menjadi pertanyaan besar, ketika tambahan peraturan-peraturan yang lebih rinci tidak di-

kaitkan dengan masalah-masalah yang akan dipecahkan oleh adanya peraturan-peraturan tersebut. Yang dapat terjadi, dengan kondisi demikian adalah, semakin banyak peraturan hanya semakin banyak beban adminstrasi, tetapi tidak berkait dengan pemecahan masalah nyata di lapangan.

Berdasarkan kerangka pendekatan diatas, maka kebijakan untuk memecahkan suatu masalah berada diantara situasi, norma/perilaku dan kinerja yang akan dicapai. Kerangka pendekatan inilah yang kemudian terkenal disebut sebagai pendekatan SSBP atau *Situation* (situasi) – *Structure*/policy – *Behavior*/norma – *Performance* (kinerja)[4].

Kerangka dan Landasan Kebijakan Pengelolaan Hutan

Berdasarkan telaah peraturan-perundangan di atas, nampak bahwa belum terdapat kejelasan kerangka dan landasan kebijakan pengelolaan hutan ke depan, terutama dikaitkan dengan situasi yang melilit kebijakan pengelolaan hutan saat ini.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tiga faktor pembentuk situasi, yaitu hutan yang *open access*, norma pelaku, dan situasi pemerintahan menjadi pertimbangan utama dalam menetapkan kerangka landasan kebijakan pengelolaan hutan. Apabila ketiga faktor tersebut dipertimbangkan dalam perumusan kerangka umum kebijakan pengelolaan hutan, maka arah kebijakan yang diberlakukan semestinya mengandung dua hal secara simultan. Pertama, menguatkan dan/atau mengganti pemegang ijin (IUPHHK). Untuk itu bagi IUPHHK yang berpotensi dapat mencapai pengelolaan hutan secara lestari perlu insentif bagi peningkatan produktivitas hutan alam serta peningkatan kepastian kawasan. Sedangkan bagi pemerintah daerah perlu ada insentif langsung atau *income* langsung dari pengelolaan hutan produksi. Kedua, menjalankan kebijakan dengan kontrol jangka panjang (5 tahunan) dengan melakukan inventarisasi tegakan menyeluruh secara berkala, serta menerapkan kriteria dan indikator lima tahunan sebagai pelaksanaan jaminan kinerja (*performance bond*) (**Gambar 3.10**). Pada tahap ini peran pemerintah daerah dalam melakukan kontrol langsung terhadap IUPHHK – yang selama ini menyebabkan ekonomi biaya tinggi – dapat ditiadakan.

Gambar 3.10 Arah dan Instrumen Kebijakan Pengelolaan Hutan Produksi dengan Memperhatikan Situasi yang Dihadapi Saat ini



Note : Kotak instrumen kebijakan dapat dikembangkan sesuai kondisi spesifik wilayah

Alasan dikemukakannya dua kelompok kebijakan serta cara menjalankan kebijakan di atas adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan harus mempunyai kredibilitas. Kredibilitas tersebut dapat ke arah luar, yaitu kearah pemegang IUPHHK sebagai subyek yang diatur, serta ke arah dalam, yaitu rangkaian birokrasi dari pusat sampai ke daerah sebagai regulator. Kebijakan harus tegas dalam mendukung maupun menghukum, baik ke luar maupun ke dalam. Cara memberikan dukungan atau hukuman di samping berpedoman pada peraturan juga dilaksanakan dengan melakukan komunikasi, baik secara tertutup maupun terbuka, untuk menjaga kredibilitas kebijakan serta mendapat dukungan dari pihak-pihak yang selama ini diam *(silent mass);*
2. Dalam situasi saat ini, kebijakan yang sifatnya memerintah atau mengkomando dan kemudian mengawasi pelaksanaannya (*command and control policy*) tidak akan efektif. Oleh karena itu arah perjalanan IUPHHK diserahkan kepada pemegangnya, pilihan diberikan kepada mereka. Untuk itu kebijakan cukup memberikan syarat-syarat maupun ikatan-ikatan yang menjadi koridor kemana

perjalanan IUPHHK seharusnya ditempuh. Evaluasi 5 tahunan dapat diterapkan untuk hal ini, yang disertai dengan pelaksanaan inventarisasi, kriteria dan indikator penilaian, penyelesaian ketidak-pastian kawasan, serta *performance bond.*

3. Agar "kemandirian yang bertanggungjawab" yang dituntut kepada para pemegang IUPHHK dapat diwujudkan, maka dalam pengelolaan hutan produksi pemerintah maupun pemerintah daerah tidak perlu terlalu mencampuri urusan swasta (*private*). Hal ini dapat ditempuh dengan melakukan inovasi terhadap bentuk SK Menteri sebagai bentuk kontrak antara pemerintah dan pemegang IUPHHK menjadi bentuk lainnya (setara HGU) untuk memastikan ketegasan hak (*property rights*) dan batas yurisdiksi diantara kedua pihak tersebut;
4. Kesamaan visi antara jajaran pemerintahan menjadi syarat khusus atau menjadi kondisi pemungkin (*enabling conditions*) dan menentukan keberhasilan berjalannya kebijakan di atas. Penyediaan kondisi pemungkin ini sangat tergantung *leadership* yang dapat melakukan komunikasi dan penyelesaian masalah-masalah birokrasi dan hubungan pemerintahan, serta melakukan komunikasi dengan pemegang IUPHHK dan masyarakat luas.

Implikasi dari disepakatinya arah kebijakan pengelolaan hutan di atas adalah diperbaikinya segenap peraturan yang selama ini di berlakukan. Dalam hal ini, yang perlu ditekankan adalah, perbaikan peraturan yang tidak berjalan selama ini tidak mungkin dapat dilakukan, apabila kerangka kebijakan pengelolaan hutan produksi tidak dirumuskan terlebih dahulu.

Substansi PP 34/2002

Peraturan Pemerintah (PP) No. 34/2002 sebagaimana disebutkan di atas berorientasi pada pengembangan perijinan untuk melakukan pemanfaatan dan penggunaan sumberdaya hutan, baik berupa kayu maupun non kayu. Pelaksanaan PP tersebut belum diikuti oleh PP-PP lain sebagai penjabaran dari UU No 41/1999 seperti PP Partisipasi Masyarakat, PP Hutan Adat, dll. Dengan demikian, pembentukan PP tersebut tidak disertai arah pelaksanaan sistem pengelolaan hutan yang akan ditempuh, padahal dengan hutan alam yang sudah rusak dan ba-

nyak konflik, sistem pengelolaan hutan yang berjalan saat ini bisa dikatakan sudah *collapse*.

Di pihak lain, dalam pelaksanaan otonomi daerah, ketidak-adilan akibat sentralisasi yang telah menjadi sumber kerusakan hutan, hanya diselesaikan dengan merebut faktor sentralisasinya menjadi desentralisasi. Namun tidak menyentuh pokok soal mengapa hutan negara dirusak oleh para "pemiliknya" (seluruh pihak) sendiri. Dengan pertentangan kepentingan Pusat dan Daerah – utamanya dalam sektor kehutanan – yang berkepanjangan hingga saat ini, semakin terlupakanlah urgensi membatasi produksi sesuai dengan kapasitas hutan, maupun mencegah rusaknya kawasan lindung. Maka, dalam hal ini, dikotomi sentralisasi-desentralisasi menjadi tidak relevan. Yang diperlukan adalah jalinan pemerintahan kolektif Pusat-Daerah dalam melakukan penyelenggaraan kehutanan.

PP No. 34/2002 juga telah terbukti memperlebar jarak kepentingan Pusat dan Daerah, membuka ruang konflik baru antara Pusat dan Daerah, maka harapan adanya PP dari UU Kehutanan yang dapat menjadi instrumen efektif untuk mengatasi permasalahan kerusakan hutan, menjadi tidak terwujud.

Dalam PP tersebut, kewenangan daerah untuk mengelola dan memanfaatkan hutan produksi ditarik kembali. Ijin pemanfaatan hasil hutan kayu dari hutan alam dan tanaman, misalnya, tetap dipegang Menteri Kehutanan. PP juga memberi kewenangan kepada Menteri Kehutanan sampai pada hal-hal teknis di lapangan, seperti penetapan teknis perlakuan atas usaha pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan non kayu. Bahkan ketentuan mengenai pemungutan hasil hutan kayu untuk memenuhi kebutuhan individu dan/atau fasilitas umum penduduk sekitar hutan, juga diatur dengan keputusan Menteri Kehutanan (SK MenHut No. 6886/Kpts-II/2002).

Peran BUMN Kehutanan diperkuat melalui PP tersebut, dengan argumen sangat umum, yaitu perlunya kemampuan khusus dalam pengelolaan hutan sehubungan dengan kekhasan daerah, kondisi sosial dan lingkungan yang sangat berkait dengan kelestarian hutan, serta kepentingan masyarakat luas. Kita mengetahui bahwa BUMN Kehutanan saat ini lemah dalam menjalankan fungsinya, akibat inefisiensi dan masalah legitimasi. Maka yang diperlukan sebenarnya adalah arah

perjalanan BUMN Kehutanan ke depan. Lebih spesifik, yang diperlukan adalah bagaimana penajaman fungsi BUMN Kehutanan setelah otonomi daerah berjalan.

Selain berpotensi menimbulkan konflik di kalangan pemerintahan sendiri, PP tersebut juga mempunyai kelemahan dalam memecahkan masalah kehutanan secara fungsional. Misalnya pada saat terdapat inovasi kebijakan untuk melakukan restorasi hutan alam produksi, yang telah dituangkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. 159/Menhut-II/2004 tentang Restorasi Ekosistem di Kawasan Hutan Produksi, benturannya ada di PP 34/2002.

Sintesis Delapan Bidang

Dalam **Tabel 3.7** berikut disajikan ringkasan telaah analisis kebijakan 8 bidang yang berkaitan dengan pengelolaan dan usaha kehutanan.

Tabel 3.9. Ringkasan Telaah Kebijakan Pengelolaan dan Usaha Kehutanan

KEBIJAKAN	MASALAH	REKOMENDASI PEMBAHARUAN
Kerangka Umum	Belum ada kejelasan kebijakan bagaimana masalah pengelolaaan hutan ditangani dan pendekatan yang digunakan dikaitkan dengan situasi yang dihadapi saat ini. Akibatnya Pemda kurang mendapat insentif, timbul kebijakan parsial seperti penetapan batasan potensi hutan yang dapat diusahakan, soft landing, dan peran sosial pengelola masih dilandaskan pada pendekatan normatif melalui koperasi. Kerangka umum juga terkait dengan masalah bentuk kontrak antara pemerintah – pengusaha dalam pelaksanaan IUPHHK.	Rekomendasi untuk perumusan kerangka umum kebijakan pengelolaan hutan produksi sesuai Sub Bab 4.3.2. Penyempurnaan kebijakan soft landing, disampaikan dalam Bab 2. Penyempurnaan kontrak pemerintah – pengusaha, serta peran sosial pengelola hutan dapat dirumuskan melalui penjabaran Gambar 8.
Keuangan	Pelaksanaan monitoring produksi hasil hutan sejauh ini mengandung banyak urusan administrasi tetapi hasilnya tidak efektif. Ada persoalan terhutangnya kewajiban finansial pemegang IUPHHK dan belum ditunjukkan bagaimana kebijakan yang efektif untuk menyelesaikannya.	Minimasi biaya transaksi pelaksanaan monitoring perlu dicapai melalui evaluasi kebijakan monitoring produksi hasil hutan.
Perijinan dan	Kebijakan ini terjebak dalam mengikuti proses pelaksanaan teknis di lapangan. Campur tangan pemerintah terlalu dalam, menyebabkan: 1/. Rendahnya inovasi untuk pembaharuan ide-ide baru di lapangan, 2/. Ekonomi biaya tinggi	Sejalan dengan kerangka umum kebijakan pengelolaan hutan yang diusulkan (Sub Bab 4.3.2). Orientasi kebijakan perlu dilakukan ke arah outcome base policy.

KEBIJAKAN	MASALAH	REKOMENDASI PEMBAHARUAN
Hutan Tanaman Industri	Belum terdapat kebijakan yang mengarah pada penyediaan enabling incentive seperti: kepastian kawasan, penguatan lembaga masyarakat lokal untuk melakukan kerjasama, kepastian sumber keuangan, dan keselarasan hubungan Pusat-Daerah. Kebijakan percepatan pembangunan HTI berupa target penyelesaian tanaman di tahun 2009, tanpa disertai identifikasi masalah dan penyelesaian akar masalahnya.	Perlu klasifikasi situasi yang dihadapi pemegang HTI dan kinerjanya untuk memastikan kebijakan yang tepat, tanpa harus menyamaratakan masalah-masalah yang berbeda di lapangan.
Industri dan Tataniaga Hasil Hutan	Monitoring dan evaluasi industri perkayuan sangat lemah. Pelaksanaan restrukturisasi industri terbukti tidak dapat dilakukan melalui pendepatan command and control akibat masalah ketenagakerjaan, sosial dan politik. Manipulasi administrasi tataniaga hasil hutan masih sangat tinggi.	Pelaksanaan restrukturisasi industri semestinya dilakukan melalui mekanisme pasar serta menggunakan instrumen fiskal, sehingga perusahaan yang tidak efisien yang akan bangkrut, disamping untuk mengurangi tekanan sosial politik. Rekomendasi efisiensi pengendalian tataniaga dapat menggunakan studi FIb (2004).
Kawasan Hutan	Selain perubahan kewenangan, kebijakan mengenai kawasan hutan tidak berubah, padahal banyak sekali konflik akibat ketidak pastian kawasan hutan.	Kebijakan mengenai kawasan hutan sangat normatif dan perlu diperbaiki sejalan dengan masalah-masalah nyata di lapangan.
Pengukuran Kinerja	Kredibilitas sistem penilaian masih dipertanyakan pihak-pihak akibat proses dan hasilnya belum cukup dikonsultasikan serta diumumkan kepada publik.	Pemerintah seperti tidak menyadari bahwa masalah kredibilitas kebijakan terletak di dalam tubuh pemerintah sendiri. Kebijakan pengukuran kinerja harus diupayakan agar proses dan hasilnya terbuka bagi publik.
Sangsi	Sangsi yang ditetapkan berkaitan langsung dng ketidak-patuhan pemegang IUPHHK terhadap sejumlah kewajiban yang diberlakukan. Sangsi ini tidak efektif, akibat lemahnya monitoring dan evaluasi serta terjadinya kolusi di lapangan.	Perubahan kebijakan yang berkaitan dengan sangsi sangat tergantung perbaikan kebijakan di bidang kontrak antara pemerintah - pemegang IUPHHK, serta bentuk monitoring yang akan dilaksanakan.

Dari hasil telaah ke 8 bidang tersebut dapat ditunjukkan mengapa kebijakan pengelolaan hutan produksi kurang efektif, yaitu:

1. Kebijakan yang baik – normatif – tidak berjalan akibat di satu pihak tidak dipertimbangkannya situasi[5], di pihak lain belum didukung oleh tata-kerja birokrasi yang efektif dan efisien. Dalam hal ini, kembali kepada ulasan sebelumnya, karena pemerintah belum mempunyai kerangka umum (*framework)* yang jelas, termasuk kebijakan mobilisasi sumber daya ke lapangan.
2. Penyusunan peraturan masih bertumpu pada isi peraturan diatasnya serta reaktif terhadap kasus-kasus yang terjadi, sebaliknya belum meninjau akar masalah yang akan dipecahkan dengan mela-

kukan inovasi kebijakan. Hal ini menyebabkan di satu bidang tertentu peraturan cepat berubah (misal bidang perijinan), di bidang lain peraturan tidak berubah (misal bidang kawasan hutan) meskipun peraturan tersebut belum berjalan sebagaimana yang diharapkan.

3. Perumusan kebijakan dianggap selesai manakala telah disusun peraturan yang isinya sudah searah dengan tujuan. Misalnya kebijakan umum tentang penetapan jatah produksi kayu secara nasional (*soft landing*).
4. Padahal berjalannya kebijakan tersebut sangat tergantung situasi tata pemerintahan apakah mendukung atau tidak, serta norma pelaku yang terkena peraturan tersebut (layak atau tidak). Hal yang terakhir ini belum secara eksplisit dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan.
5. Para penyusun kebijakan – khususnya dalam pengesahan ijin-ijin – masih terperangkap dalam bias kepentingan, sehingga senantiasa menambah urusan yang harus ditanganinya.
6. Banyaknya urusan ini mempunyai implikasi terbentuknya relasi birokrat-pengusaha secara personal yang mendatangkan moral hazard dalam bentuk kolusi. Yang menjadi korban kemudian adalah nama serta kredibilitas pemerintah maupun pemerintah daerah di mata masyarakat.

IMPLEMENTASI PENYEMPURNAAN KEBIJAKAN

Sebelum melaksanakan penyempurnaan kebijakan, skema kerangka umum sebagaimana dituangkan dalam **Gambar 3.8** perlu disepakati terlebih dahulu. Karena penyempurnaan kebijakan tersebut terkait satu bidang dengan lainnya yang menjadi satu kesatuan yang utuh. Sasaran-sasaran yang akan dicapai dalam skema penyempurnaan kebijakan tersebut adalah:

1. Meningkatkan kepastian hak dalam pengelolaan hutan produksi dan menurunkan biaya transaksi dalam pelaksanaan kebijakan;
2. Meningkatkan efektivitas pelaksanaan monitoring yang diselenggarakan pemerintah baik terhadap unit manajemen maupun lembaga lainnya yang terkait (Lembaga Penilai Independen/LPI, Pemerintah daerah);

3. Memberikan kepastian diterimanya insentif bagi unit manajemen yang telah melakukan upaya-upaya nyata dalam mewujudkan pengelolaan hutan lestari dan kepastian diterimanya disinsentif bagi yang tidak melakukannya.

Dengan sasaran-sasaran yang demikian, maka dalam pelaksanaan penyempurnaan kebijakan, pemerintah hendaknya melibatkan sekurang-kurangnya pihak-pihak yang terkait langsung, seperti Pemerintah daerah, unit manajemen, dan LPI. Sedangkan untuk mendapatkan jastifikasi ilmiah serta rumusan – rumusan masalah aktual di lapangan, pemerintah seyogjanya melibatkan akademisi dan lembaga non pemerintah. ◆

CATATAN

[1] Untuk memahami lebih jauh mengenai pengertian dan ruang lingkup kebijakan baca antara lain William N. Dunn, 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction.* Second Edition Prentice-Hall Inc. New Jersey.

[2] Dalam *policy analysis*, kata "situasi" mempunyai makna khusus. Yaitu keadaan yang selama periode kebijakan tersebut berjalan, keadaan tersebut tidak berubah atau dianggap tidak berubah. Misalnya, kondisi pemerintahan yang korup, anggaran biaya yang cair tidak tepat waktu, hutan yang mempunyai sifat *open access*, adalah suatu situasi yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan – yang biasanya berupa strategi yang telah *built in* dalam kebijakan tersebut. Situasi adalah fakta, sehingga tidak dapat diasumsikan tidak terjadi. Situasi saat ini, misalnya, mencabut IUPHHK yang buruk kinerjanya sekalipun justru akan merusak hutan, karena sifat *open access* dari hutan. Membuat kebijakan yang sangat panjang rantainya serta yang diasumsikan berjalan hanya jika pengawasannya berjalan, juga akan gagal, karena situasinya tidak mendukung.

[3] Baca antara lain William N. Dunn, 1994. Op cit.

[4] Penjelesan lebih mendalam dapat dibaca misalnya dalam James D. Shaffer, 1980. Food Sytem Organization and Performance: Toward a Conceptual Framework. American Journal Agricultural Economic, May 1980 ; (310-318)

[5] Pengertian "situasi" seperti dalam catatan kaki no. 11.

[8]
Beberapa Catatan

Hasil rangkuman temuan pembahasan ini adalah sebagai berikut:

1. Antara pengambil keputusan yang menentukan bagaimana pengelolaan hutan seharusnya dijalankan dengan pengelola hutan di lapangan terdapat kesenjangan yang sangat lebar. Kesenjangan tersebut menjadi kondisi yang tidak dapat dihindari, atau dapat dikatakan mempunyai kondisi *inherent* yang dalam hal ini dikatakan sebagai biaya transaksi tinggi. Tidak berjalannya implementasi kebijakan pengendalian produksi kayu dari hutan alam dan pembangunan hutan tanaman adalah akibat dari sifat biaya transaksi tinggi tersebut.
2. Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah pengendalian produksi kayu dari hutan alam dan pembangunan hutan tanaman, dengan demikian, adalah masalah institusi apakah mampu mengontrol kondisi biaya transaksi tinggi atau tidak.
3. Dari tiga kasus yang ditelaah, yaitu pengendalian produksi hutan alam, pembangunan hutan tanaman, serta ekonomi institusi lelang kayu temuan dapat ditujukkan bahwa substansi kebijakan pemerintah selama ini dirumuskan dengan tanpa mempertimbangkan tingginya biaya transaksi. Dalam tiga kasus tersebut biaya transaksi yang dimaksud khususnya adalah upaya dan korbanan yang diperlukan untuk mendapat informasi tentang respon yang akan dilakukan oleh pemegang IUPHHK dan pelaku lainnya

terhadap kebijakan yang akan dijalankan. Apabila respon negatif akan dilakukan oleh para pelaku tersebut benar-benar menjadi kenyataan, maka penegakan hukum atas pelanggaran terhadap kebijakan yang dijalankan hampir mustahil dapat diakukan. Hal ini terjadi mengingat luasnya rentang wilayah[1] yang harus diawasi dibandingkan dengan kemampuan seluruh lembaga yang mempunyai fungsi untuk menegakkan hukum. Belum lagi kemungkinan terjadinya penyimpangan di dalam lembaga-lembaga penegak hukum itu sendiri. Dengan kata lain, setiap pelaksanaan penegakan hukum yang diharapkan akan menjangkau seluruh wilayah akan memerlukan tambahan ekstra sumberdaya baik biaya maupun personilnya. Sementara itu besarnya sumberdaya yang dikorbankan tersebut tidak seimbang dengan hasil yang diperoleh. Dalam konteks ini dapat pula dikatakan bahwa setiap kebijakan yang membawa konsekuensi perlunya pengawasan, akan gagal.

4. Situasi biaya transaksi tinggi terbukti telah pula menyebabkan berbagai dilema. Yang cukup fatal dari terjadinya dilema ini adalah bahwa menjalankan peraturan seutuhnya justru berakibat meningkatnya laju kerusakan hutan. Orientasi kebijakan yang mendukung pelaksanaan konservasi maupun perlindungan hutan berhadapan dengan masalah ketidakadilan alokasi manfaat hutan yang menghendaki pemanfaatan hutan dalam jangka pendek.
5. Dalam pelaksanaan pengelolaan hutan di Malaysia maupun Finlandia, keduanya telah meninggalkan masalah terjadinya biaya transaksi tinggi dan tidak lagi menghadapi dilema sebagaimana diuraikan di atas. Kedua negara tersebut telah berangsur-angsur meninggalkan masalah-masalah hak atas hutan. Sementara itu tata pemerintahan kehutanan telah pula menempatkan lembaga-lembaga dalam bentuk saling mengawasi (*check and balance)*, sehingga pengawasan telah terjadi di dalam sistem pelaksanaan tugas dan fungsi setiap lembaga.
6. Analisis terhadap delapan bidang peraturan mengenai usaha kehutanan menunjukkan bahwa masalah-masalah mendasar pengelolaan hutan masih tidak tersentuh. Kebijakan yang disusun hanya berdasarkan rasionalitas yang terkonstruksi di dalam pikiran pembuatnya terbukti tidak menjawab masalah-masalah riil di lapangan. Hal ini menjadi tantangan baik dari sisi akademis maupun

praktek-praktek dalam pembuatan kebijakan yang akan diuraikan lebih lanjut dalam Bagian IV. ◆

CATATAN

1 Wilayah yang dimaksud ini bukan hanya wilayah dalam arti kawasan atau daerah yang perlu dijelajahi dalam rangka pelaksanaan penegakkan hukum tersebut. Melainkan juga mencakup wilayah yurisdiksi, ketersediaan dan keakuratan informasi dari obyek yang diawasi.

BAGIAN IV

Telaah Lanjut Kebijakan Usaha Kehutanan

[1]
Aspek-Aspek Kritis

Pembangunan kehutanan berada di tengah-tengah pembangunan ekonomi, pembangunan daerah, dan perkembangan sosial-politik masyarakat, serta perkembangan kebijakan global. Di samping itu, secara lebih sempit, pembangunan kehutanan juga berada di tangan perkembangan birokrasi, kemampuan sumberdaya manusia, keterbatasan anggaran pembangunan dari waktu ke waktu. Hal lain yang juga harus dipertimbangkan dalam pembangunan kehutanan, yaitu telah rusaknya modal (hutan) alam – sebagai harta yang semula tinggal memanfaatkan – telah berubahnya tatanan sosial yang seringkali tidak lagi mendukung upaya pelestarian sumberdaya alam dalam jangka panjang, serta telah menurunnya kinerja para pelaku usaha kehutanan terutama swasta dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Dengan perubahan yang begitu besar, baik lingkungan eksternal maupun internal pembangunan kehutanan, nampaknya tidak mungkin lagi dapat mengandalkan berbagai kerangka pikir yang semula dapat digunakan untuk memecahkan masalah-masalah kehutanan. Oleh karena itu dalam bagian akhir dari buku ini diuraikan mengenai telaah lanjut kebijakan kehutanan.

Dalam telaah lanjut yang dimaksud dicoba diwadahi pendekatan ekonomi maupun institusi dalam penyusunan kebijakan kehutanan, sebagai sintesa dari evaluasi kebijakan kehutanan yang telah dituangkan dalam Bagian II dan Bagian III. Namun sebelum sintesa tersebut

diuraikan lebih lanjut, dalam Bab ini diuraikan bentuk pemikiran atau cara pandang para pengambil keputusan kebijakan kehutanan sebagai suatu bentuk narasi kebijakan (*policy narrative*)[1] yang dianggap penting dikemukakan dalam menelaah suatu perubahan kebijakan.

KEGAGALAN MELIHAT FAKTA

Beberapa referensi[2] mengenai kebijakan atau kebijakan publik menjabarkan bagaimana panjangnya proses yang harus ditempuh dalam menetapkan masalah kebijakan. Sementara itu begitu mudahnya, misalnya bagi seorang mahasiswa menetapkan masalah yang akan diteliti dalam proposal penelitiannya – yang akhirnya tentu saja harus diperbaiki; atau, di pihak lain, tidak jelasnya masalah yang akan dipecahkan oleh suatu peraturan baru yang dikeluarkan pemerintah atau pemerintah daerah.

Antony Jay yang dikutib Parsons (2005) memberi contoh keganjilan penglihatan yang dilihat oleh seseorang yang dituangkan dalam sajak kanak-kanak yang sudah terkenal di Inggris:

"Pussycat, pussycat, where have you been? I have been to London to see the Queen.

Pussycat, pussycat what did you there? I saw a little mouse under a chair."

Jay mencatat: Mengapa kucing tidak melihat sang Ratu? Tentu saja barangkali sang Ratu tidak ada di sana. Tetapi barangkali sang Ratu ada di sana sepanjang waktu, tetapi si kucing, karena hanya kucing, tidak melihat apa-apa selain tikus. Bagaimanapun apabila Anda adalah kucing, mata Anda tidak akan melihat pada tempat si Ratu, dan mungkin pikiran Anda (jika Anda kucing) tidak mampu memahami sesuatu yang begitu megah dan agung bahkan sekalipun mata Anda menyaksikannya.

Maka, sesungguhnya, fakta itu ada dalam konteks teori, nilai, keyakinan, sehingga fakta itu tidak terbebas dari konteks tersebut. Oleh karena itu dalam menetapkan masalah dan kebijakan untuk memecahkannya, para pembuat kebijakan harus peka terhadap "fakta" sebagai bentuk luar dari kerangka pemikiran (Parsons, 2005). Masalah kebijakan sebenarnya adalah abstrak, karena sangat tergantung dari teori, nilai, keyakinan, tujuan, dan bahkan kemampuan yang dipunyai oleh

perumusnya. Dalam konteks ini pula dapat dikatakan keliru apabila ada yang menyatakan bahwa, hanya dari pikiran seseorang yang lebih benar akan lebih baik dalam membuat suatu kebijakan, daripada dari pikiran banyak orang yang ternyata tidak lebih benar.

Hal tersebut dapat dianggap keliru karena nalar (*reason*), dalam pengertian menurut Habermas, bukanlah suatu proses logis untuk membuktikan kebenaran atau kesalahan secara obyektif, melainkan proses untuk "mendapatkan pemahaman dalam suatu konteks sosial" (de Haven-Smith, 1988 dalam Parson, 2005). Sedangkan konteks sosial yang dimaksud, tidak hanya mempersoalkan benar atau salah secara kalkulatif, melainkan juga baik atau buruk yang berasal dari nilai atau norma, serta penting atau tidak penting yang ditentukan oleh keterbatasan sumberdaya yang dimiliki.

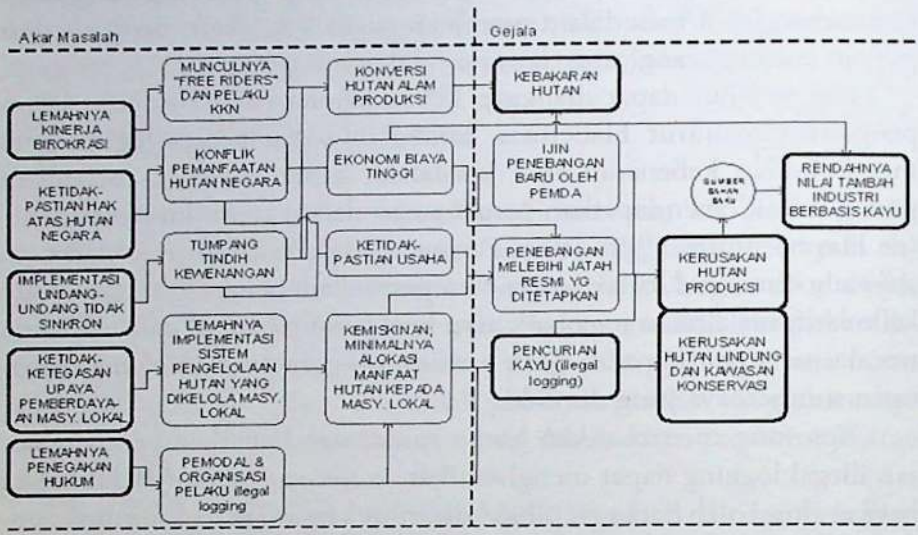
Apa yang menyebabkan hutan rusak, dan benarkah pemberantasan illegal logging dapat menghentikan kerusakan hutan? Berdasarkan hasil evaluasi oleh berbagai pihak[3] ditunjukkan rangkaian sumber-sumber masalah kehutanan Indonesia seperti dapat dilihat dalam **Gambar 4.1**. Hasil evaluasi ini menunjukkan bahwa masalah-masalah pokok kehutanan Indonesia terdiri dari:

1. Lemahnya kinerja birokrasi;
2. Ketidak – pastian hak atas hutan negara;
3. Implementasi berbagai Undang-undang yang tidak sinkron;
4. Ketidak-tegasan upaya pemberdayaan masyarakat adat dan lokal lainnya;
5. Lemahnya penegakan hukum.

Hasil evaluasi tersebut menunjukkan bahwa dalam bidang kehutanan, lemahnya penegakan hukum hanyalah salah satu dari lima persoalan yang harus diselesaikan.

Secara sosial, apabila proses penetapan evaluasi oleh berbagai pihak tersebut dapat dianggap mewakili pihak-pihak yang relevan, dapat ditunjukkan bahwa kebijakan kehutanan mempunyai peran dominan dalam menentukan kerusakan atau kelestarian sumberdaya hutan. Selain isinya, penetapan masalah secara bersama-sama juga melahirkan legitimasi kebijakan yang akan dirumuskan untuk mengatasi masalah tersebut.

Gambar 4.1. Keterkaitan Antar Masalah Sebagai Penyebab Kerusakan Hutan



DIKONTROL ATAU TERKONTROL?

Para pelaku kehutanan di lapangan sebagai operator harus dikontrol pemerintah dan pemerintah daerah sebagai *regulator*. Kalimat tersebut seringkali diucapkan dalam suatu pembahasan kebijakan kehutanan.

Sebagai sebuah kegiatan, pelaksanaan kontrol pembangunan semestinya diperhitungkan pula kelayakannya.

Kelayakan tersebut setidaknya mempertimbangkan dua hal, yaitu sumberdaya yang akan digunakan dan efektivitas lembaga sebagai organ yang akan melakukan kontrol. Dalam pelaksanaan IUPHHK misalnya, pemerintah dan pemerintah daerah melakukan kunjungan ke lokasi IUPHHK sebanyak antara 38 – 42 kali dalam satu tahun[4] atau 3 – 4 kali dalam satu bulan. Dengan frekwensi kunjungan seperti ini semestinya tidak ada ruang gerak bagi pemegang IUPHHK untuk membuat kesalahan. Dalam hal praktek implementasi kebijakan seperti itu ternyata gagal dalam mengendalikan perilaku pemegang IUPHHK untuk membuat kesalahan, maka dapat ditelaah sebagai berikut:

1. Kebijakan yang memerintahkan bahwa pemegang IUPHHK harus

dikontrol dari waktu ke waktu tidak efektif meskipun logis. Pertanyaan perlu dialamatkan kepada landasan logika yang digunakan dalam pembuatan kebijakan tersebut. Peters (2000) menyatakan "*institution must become institution*". Seringkali suatu perubahan dari institusi – dalam hal ini adalah aturan main – tidak diikuti oleh pembaruan landasan logika yang digunakan. Akibatnya peraturan bertambah, lembaga bertambah, nama lembaga seringkali diubah, tetapi tipe kebijakan yang dijalankan tidak berubah, sehingga tidak pula mengubah kinerja di lapangan sebagaimana yang diharapkan. Untuk hal ini Seiznick (1957) dalam Peters (2000) selanjutnya mengatakan "*institutionalization involves infusing a structure with value*".

2. Kelemahan kontrol pembangunan oleh pemerintah dan pemerintah daerah semestinya menimbulkan pemikiran bagaimana kontrol dapat dilakukan sendiri oleh para pemegang IUPHHK dan ada upaya peningkatan profesionalisme birokrasi untuk menurunkan biaya transaksi. Sebagaimana usaha-usaha swasta pada umumnya yang senantiasa akan memberi respon tindakan atas berjalannya suatu kebijakan berdasarkan ratio manfaat dan biaya (*logic of consequentiality*), birokrasi pemerintah dan pemerintah daerah juga dapat melakukan hal yang sama. Bentuk kebijakan yang memungkinkan kedua aspek tersebut terjadi, sehingga memungkinkan bekerjanya kebijakan secara efektif, nampaknya belum pernah diwujudkan.
3. Perilaku para pengusaha kehutanan yang terkontrol oleh berjalannya kebijakan adalah suatu kondisi yang ideal. Terkontrol yang dimaksudkan disini adalah terjadi perubahan perilaku sesuai dengan tujuan kebijakan tanpa harus dikontrol pihak lain sehingga harus menanggung beban biaya transaksi. Untuk mendapatkan kebijakan seperti itu perlu mempertimbangkan dua faktor sekaligus yaitu ekonomi dan institusi. Idealnya, secara ekonomi para pengusaha akan merugi apabila melanggar kebijakan kehutanan sehingga terjadi *self control*, dan kebijakan jenis ini diikuti oleh institusi yang mampu meminimumkan biaya transaksi. Pertanyaannya, darimana kebijakan demikian itu mulai dapat diwujudkan? Jawabannya adalah dimulai dari melihat fakta dan mendefinisikan masalah dengan benar. Sebab, sebagian besar peraturan dalam ling-

kup usaha kehutanan bersifat "*problem unsolving*", yaitu peraturan disusun atas rumusan masalah yang keliru. Hal ini sejalan dengan pernyataan Dunn (1994), bahwa sebagian besar para pembuat kebijakan keliru dalam merumuskan masalah, dan bukan keliru membuat peraturan berdasarkan masalah yang tepat.

BELENGGU HUKUM

Aparat pemerintah pada umumnya, terutama yang bekerja di Departemen Kehutanan, senantiasa menganggap bahwa penguasaan hutan negara dapat didasarkan atas keputusan peraturan-perundangan, dan instrumen hukum itulah yang menguatkan dan menjadi landasan penguasaan negara atas sumberdaya hutan. Sementara itu apabila telah terjadi perubahan fungsi maupun klaim atas hutan negara dianggap sebagai akibat dari kelemahan penegakan hukum. Benar, bahwa apabila hukum dapat ditegakkan, sumberdaya hutan tidak akan rusak dan mengalami perubahan fungsi sebesar saat ini. Tetapi apakah ada pemikiran lain, bahwa dengan berbagai alasan dan kondisi, hukum memang tidak dapat berjalan dan apabila hal itu terjadi, maka keyakinan bahwa hukum dapat ditegakkan kembali masih terus akan ditunggu kenyataannya. Sampai kapan?

Ribot dan Peluso (2003) menawarkan dan menelaah konsep akses sebagai suatu kemampuan (*ability*) untuk mendapatkan manfaat dari sesuatu, yang dibedakan dengan mendapatkan manfaat yang diperoleh dari adanya hak (*property rights*). Hak merupakan klaim terhadap sumberdaya yangmana klaim tersebut dapat ditegakkan dan didukung oleh masyarakat dan negara melalui hukum atau konvensi. Mempunyai akses berarti mempunyai kemampuan untuk mendapatkan manfaat dari suatu sumberdaya tertentu yang dapat dilakukan karena adanya kekuasaan untuk itu. Kekuasaan yang dimaksud dapat terwujud melalui berbagai bentuk mekanisme, proses maupun hubungan-hubungan sosial, sehingga akan terdapat kumpulan atau jaringan kekuasaan (*bundle and web of power*) yang memungkinkan seseorang atau lembaga mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi praktek-praktek implementasi kebijakan di lapangan. Berbeda dengan hak, yang mempunyai kejelasan sangsi atas pelanggaran yang dilakukan, akses seringkali dapat terbebas dari adanya sangsi-sangsi tersebut.

Kekuatan pengaruh suatu akses dalam memanfaatkan sumberdaya seringkali mengalami perubahan. Perubahan ini sangat ditentukan oleh posisi dan kekuasaan aktor dalam perkembangan hubungan-hubungan sosial yang sangat dinamis. Misalnya, ketika satu dua orang melakukan klaim atas hutan negara, mungkin tidak mempunyai kekuatan besar. Tetapi ketika di dalam kawasan hutan negara telah terdapat kampung, maka masyarakat secara bersama-sama telah mempunyai akses dan posisi yang secara politik tidak mungkin dapat diminta untuk pindah tempat. Atau adanya 13 perusahaan tambang yang tetap dapat mengeksploitasi bahan tambang di bawah hutan lindung melalui mekanisme akses kekuasaan dan bahkan akhirnya mendapat Keputusan Presiden untuk langkahnya itu[5].

Berdasarkan konsep akses yang ditawarkan Ribot dan Peluso tersebut, jelas bahwa terjadinya perubahan fungsi hutan dan banyaknya klaim atas hutan negara tidaklah dapat dipandang semata-mata melalui lemahnya penegakkan hukum. Dengan demikian, para aparat pemerintah yang merasa lebih tenang dengan luas kawasan hutan di atas kertas – yang aman secara hukum –tidaklah memadai untuk menjangkau tujuan-tujuan mempertahankan fungsi hutan.

Rasionalitas hukum positif, dengan demikian, bukan hanya membatasi tugas-tugas pemerintahan, tetapi juga membatasi inovasi pemecahan masalah, atau bahkan mengakibatkan kekeliruan dalam mendefinisikan masalah itu sendiri. Situasi demikian itu seperti akan tetap demikian dalam jangka panjang. Apalagi bila organisasi, dalam hal ini organisasi-organisasi pemerintah dan pemerintah daerah, dikategorikan sebagai mesin, kultur dan penjara psikis (Morgan, 1986 dalam Parsons, 2005).

GAP ANTARA PENGETAHUAN DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Dari mana datangnya masalah kebijakan? Sumber masalah kebijakan yang benar adalah dari orang atau pihak-pihak yang mengalami masalah itu sendiri. Persoalannya, tidak mungkin seseorang analis kebijakan bertanya pada setiap orang tentang apa yang dianggap sebagai masalah kebijakan. Oleh karena itu yang lazim dilakukan adalah melakukan studi atau kajian dengan menghimpun data dan informasi

kup usaha kehutanan bersifat "*problem unsolving*", yaitu peraturan disusun atas rumusan masalah yang keliru. Hal ini sejalan dengan pernyataan Dunn (1994), bahwa sebagian besar para pembuat kebijakan keliru dalam merumuskan masalah, dan bukan keliru membuat peraturan berdasarkan masalah yang tepat.

BELENGGU HUKUM

Aparat pemerintah pada umumnya, terutama yang bekerja di Departemen Kehutanan, senantiasa menganggap bahwa penguasaan hutan negara dapat didasarkan atas keputusan peraturan-perundangan, dan instrumen hukum itulah yang menguatkan dan menjadi landasan penguasaan negara atas sumberdaya hutan. Sementara itu apabila telah terjadi perubahan fungsi maupun klaim atas hutan negara dianggap sebagai akibat dari kelemahan penegakan hukum. Benar, bahwa apabila hukum dapat ditegakkan, sumberdaya hutan tidak akan rusak dan mengalami perubahan fungsi sebesar saat ini. Tetapi apakah ada pemikiran lain, bahwa dengan berbagai alasan dan kondisi, hukum memang tidak dapat berjalan dan apabila hal itu terjadi, maka keyakinan bahwa hukum dapat ditegakkan kembali masih terus akan ditunggu kenyataannya. Sampai kapan?

Ribot dan Peluso (2003) menawarkan dan menelaah konsep akses sebagai suatu kemampuan (*ability*) untuk mendapatkan manfaat dari sesuatu, yang dibedakan dengan mendapatkan manfaat yang diperoleh dari adanya hak (*property rights*). Hak merupakan klaim terhadap sumberdaya yangmana klaim tersebut dapat ditegakkan dan didukung oleh masyarakat dan negara melalui hukum atau konvensi. Mempunyai akses berarti mempunyai kemampuan untuk mendapatkan manfaat dari suatu sumberdaya tertentu yang dapat dilakukan karena adanya kekuasaan untuk itu. Kekuasaan yang dimaksud dapat terwujud melalui berbagai bentuk mekanisme, proses maupun hubungan-hubungan sosial, sehingga akan terdapat kumpulan atau jaringan kekuasaan (*bundle and web of power*) yang memungkinkan seseorang atau lembaga mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi praktek-praktek implementasi kebijakan di lapangan. Berbeda dengan hak, yang mempunyai kejelasan sangsi atas pelanggaran yang dilakukan, akses seringkali dapat terbebas dari adanya sangsi-sangsi tersebut.

Kekuatan pengaruh suatu akses dalam memanfaatkan sumberdaya seringkali mengalami perubahan. Perubahan ini sangat ditentukan oleh posisi dan kekuasaan aktor dalam perkembangan hubungan-hubungan sosial yang sangat dinamis. Misalnya, ketika satu dua orang melakukan klaim atas hutan negara, mungkin tidak mempunyai kekuatan besar. Tetapi ketika di dalam kawasan hutan negara telah terdapat kampung, maka masyarakat secara bersama-sama telah mempunyai akses dan posisi yang secara politik tidak mungkin dapat diminta untuk pindah tempat. Atau adanya 13 perusahaan tambang yang tetap dapat mengeksploitasi bahan tambang di bawah hutan lindung melalui mekanisme akses kekuasaan dan bahkan akhirnya mendapat Keputusan Presiden untuk langkahnya itu[5].

Berdasarkan konsep akses yang ditawarkan Ribot dan Peluso tersebut, jelas bahwa terjadinya perubahan fungsi hutan dan banyaknya klaim atas hutan negara tidaklah dapat dipandang semata-mata melalui lemahnya penegakkan hukum. Dengan demikian, para aparat pemerintah yang merasa lebih tenang dengan luas kawasan hutan di atas kertas – yang aman secara hukum –tidaklah memadai untuk menjangkau tujuan-tujuan mempertahankan fungsi hutan.

Rasionalitas hukum positif, dengan demikian, bukan hanya membatasi tugas-tugas pemerintahan, tetapi juga membatasi inovasi pemecahan masalah, atau bahkan mengakibatkan kekeliruan dalam mendefinisikan masalah itu sendiri. Situasi demikian itu seperti akan tetap demikian dalam jangka panjang. Apalagi bila organisasi, dalam hal ini organisasi-organisasi pemerintah dan pemerintah daerah, dikategorikan sebagai mesin, kultur dan penjara psikis (Morgan, 1986 dalam Parsons, 2005).

GAP ANTARA PENGETAHUAN DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Dari mana datangnya masalah kebijakan? Sumber masalah kebijakan yang benar adalah dari orang atau pihak-pihak yang mengalami masalah itu sendiri. Persoalannya, tidak mungkin seseorang analis kebijakan bertanya pada setiap orang tentang apa yang dianggap sebagai masalah kebijakan. Oleh karena itu yang lazim dilakukan adalah melakukan studi atau kajian dengan menghimpun data dan informasi

sehingga diperoleh rumusan mengenai masalah kebijakan dan akhirnya terdapat pengetahuan yang dapat menggambarkan masalah-masalah untuk kasus tertentu yang sedang dibicarakan. Studi atau kajian tersebut tidak selalu berarti harus secara formal dilakukan, sebagaimana lazimnya melakukan penelitian. Studi atau kajian dapat dilakukan hanya dengan membuat pertemuan dan *brainstorming* dengan pelaku-pelaku yang dianggap mempunyai masalah[6].

Namun demikian, dalam praktek di tingkat elit pembuat kebijakan hasil-hasil studi dan kajian masalah kebijakan seringkali tidak digunakan sebagai landasan pengambilan keputusan. Perbincangan di tingkat elit pembuat kebijakan seringkali dipengaruhi oleh instruksi dari atasan langsung atau sumber-sumber dari seputar prioritas langkah-langkah yang harus segera ditangani yang seringkali tidak dilakukan telaah secara mendalam. Sumber-sumber ini seringkali datang dari media. Dalam hal ini kasus-kasus yang diungkap oleh media mempunyai peran sangat penting dalam menempatkan kasus-kasus tersebut ke dalam agenda para elit pengambil keputusan.

Sumber pengetahuan lain yang biasanya digunakan oleh para elit pembuat kebijakan adalah dari kelompok yang disebut "*epistemic community*" (Sutton, 1999). *Epistemic community* yaitu kelompok ahli, akademisi, ahli internasional, atau pengusaha, yang mempunyai akses secara khusus terhadap informasi yang biasanya tidak dimiliki oleh orang lain pada umumnya.

Selain elit pembuat kebijakan, juga terdapat kelompok yang disebut sebagai "*street level bureaucracy*" yang berperan dalam mempengaruhi isi kebijakan. Sutton (1999) mendefinisikan *street level bureaucracy* sebagai aktor tertentu yang punya peran langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Aktor ini biasanya tidak aktif dalam proses pembuatan kebijakan, namun mempunyai akses untuk mengubah isi kebijakan. Misalnya pegawai tingkat rendah yang dapat mengganti kalimat isi kebijakan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Memperhatikan kenyataan tersebut, persoalan pengambilan keputusan menjadi persoalan pengetahuan siapa yang akan dipakai dan untuk kepentingan apa. Kenyataan tersebut juga menunjukkan bahwa dalam pengambilan keputusan terdapat rentang yang sangat lebar. Keputusan-keputusan yang bersifat teknis biasanya dilakukan dengan sangat terbuka melibatkan banyak pihak. Sebaliknya, semakin bersifat

politis keputusan tersebut, semakin tertutup prosesnya dan hanya melibatkan pihak-pihak tertentu saja.

Kenyataan tersebut sekaligus menunjukkan alasan terhadap tiga hal. Pertama, kebijakan yang lahir seringkali tanpa subyek. Dengan kata lain, sumber masalah kebijakan tidak datang dari pihak yang menghadapi masalah (subyek), tetapi dari opini elit tertentu.

Kedua, kenyataan tersebut dapat sebagai alasan mengapa lembaga-lembaga penelitian formal seringkali tertinggal untuk berperan memproduksi pengetahuan sebagai dasar pengambilan keputusan. Terakhir, bahwa dalam pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh keyakinan di masa lalu – yang seringkali sudah usang – ataupun kurangnya keyakinan atas apa yang sebenarnya terjadi di lapangan, sehingga isi kebijakan tidak benar-benar sebagai jawaban atas masalah kebijakan, sehingga adanya kebijakan baru justru hanya meningkatkan biaya transaksi. ◆

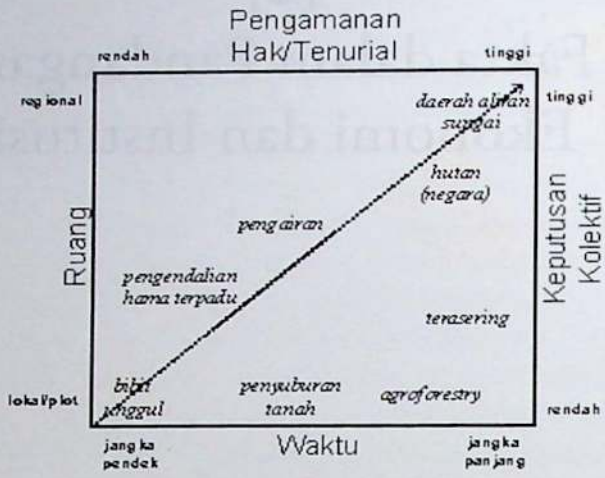
CATATAN

1. Narasi kebijakan adalah cerita yang sudah selesai dan menjadi keyakinan. Narasi kebijakan dapat berupa konsep yang dipergunakan untuk mengungkap sesuatu kejadian, situasi atau kondisi (Sutton, 1999).
2. Dapat dibaca antara lain Rebeca Sutton (1999), William N. Dunn (1994), Wayne Parsons (2005).
3. Dirumuskan kembali dari hasil konsultasi publik pembahasan masa depan kehutanan Indonesia untuk wilayah Sumatera di Jambi, wilayah Kalimantan di Balikpapan, dan di Jakarta (2004) yang dilakukan oleh Bank Dunia.
4. Disampaikan oleh seorang pengusaha dalam suatu diskusi mengenai revisi PP No. 34/2002 tanggal 7 April 2006.
5. Keppres No 41/1999 tanggal 12 Mei 2004 yang menetapkan 13 perusahaan tambang di hutan lindung tetap beroperasi.
6. Setidaknya terdapat delapan metoda untuk merumuskan masalah kebijakan yaitu: analisis batas, analisis klasifikasi, analisis hierarki, synecties, brainstorming, analisis perspektif berganda, analisis asumsi, dan pemetaan argumentasi. Penjelasan selengkapnya dapat dilihat dalam Dunn (1994).

[2]
Fakta dalam Pandangan Ekonomi dan Institusi

Apabila dilihat dari sudut pandang ekonomi dan institusi, hutan di Indonesia mempunyai karakteristik yang khas, selain memberikan manfaat tidak langsung yang memunculkan adanya hak publik, juga sebagian besar berstatus hutan negara. Dengan luasnya sumberdaya hutan dan tujuan jangka panjang pengelolaan hutan, keberhasilan pengelolaan hutan di Indonesia memerlukan tingkat kepastian hak tenurial (*secure of property rights*) dan keputusan-keputusan kolektif (*collective actions*) yang sangat tinggi, sebagaimana juga digambarkan oleh Dick dan Gregorio (2004) dalam **Gambar 4.2**. Dalam bab-bab sebelumnya ditunjukkan bahwa kerusakan hutan disebabkan oleh lemahnya birokrasi, hubungan tata pemerintahan serta masalah-masalah dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu masalah pengelolaan hutan di Indonesia menghadapi situasi yang sangat tergantung dari perubahan kebijakan ekonomi dan institusi. Apabila program pemerintah hanya diarahkan pada hal-hal yang populis, teknis dan jangka pendek, maka harapan untuk menatap kehutanan dengan kondisi lebih baik mungkin tidak pernah akan terwujud.

Gambar 4.2. Struktur Institusi Pengelolaan Sumberdaya



SUDUT PANDANG EKONOMI DAN INSTITUSI

Sudut pandang ekonomi dan institusi dapat membantu memecahkan masalah kehutanan, apabila para peneliti, pemerhati maupun pengambil keputusan untuk kebijakan usaha kehutanan dapat memberi perhatian terhadap hal-hal berikut:

1. Pertimbangan ekonomi memberikan makna bagaimana perilaku pihak-pihak yang diharapkan dapat mengelola dan memanfaatkan sumberdaya hutan secara berkelanjutan sejalan dengan kepentingan mereka sendiri. Kebijakan kehutanan yang dapat dijalankan secara ekonomis dapat mewujudkan kontrol internal, yaitu kontrol yang datangnya dari para pelaku itu sendiri dan bukan dari pihak lain.
2. Pertimbangan institusi memberikan makna bahwa pengaturan yang ditetapkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah secara efektif berfungsi sebagai koridor terhadap perilaku usaha kehutanan tanpa meningkatkan biaya transaksi. Menata institusi usaha kehutanan, dengan demikian, berarti menata tata kerja dan

hubungan antar lembaga pemerintah dan atau antar lembaga pemerintah daerah.

Harus diakui bahwa perhatian terhadap kedua hal di atas masih sangat lemah. Sebagai sebuah sektor pembangunan, informasi yang tertuang di seluruh publikasi resmi pemerintah maupun pemerintah daerah belum pernah mencantumkan data ekonomi kehutanan. Angka-angka investasi, harga, biaya produksi, konsumsi hasil hutan, tenaga kerja, upah, misalnya, belum pernah disajikan. Hal ini menunjukkan bahwa kerangka pemikiran yang digunakan masih bertumpu pada aspek-aspek teknis kehutanan.

Oleh karena itu, kelemahan tersebut dapat diatasi hanya apabila dapat diyakini bersama bahwa semua itu akibat dari belum berkembangnya kerangka pemikiran dalam memecahkan masalah-masalah usaha kehutanan.

Lambatnya perkembangan kerangka pemikiran tersebut juga dialami oleh para mahasiswa maupun para peneliti di kalangan perguruan tinggi maupun lembaga-lembaga penelitian[1].

Institusi sering dipersempit tafsirannya hanya sebatas lembaga dan hubungan kerja di dalam dan antar lembaga. Sebenarnya pengertian institusi lebih jauh dari tafsiran tersebut, yaitu berkenaan dengan konsep-konsep tentang koordinasi, integrasi perusahaan, kontrak, struktur pasar, biaya dari suatu perubahan, serta aturan main baik tertulis maupun tidak, yang dapat mempengaruhi keputusan-keputusan yang diambil oleh individu maupun kelompok yang sedang menjalankan usaha kehutanan. Institusi juga menyangkut hubungan sosial masyarakat, rasa percaya, tindakan bersama, serta pengaruh hak-hak terhadap kearifaan pengelolaan sumberdaya hutan[2].

Dalam buku ini, mengupas masalah ekonomi dan institusi kehutanan, hanya dilakukan dalam relung yang sempit, yang menyangkut pelaksanaan kebijakan usaha kehutanan. Dari ungkapan makna berbagai kebijakan yang telah ada dan yang sedang berjalan dapat ditunjukkan bahwa kerangka pemikiran (*mind set*) yang selama ini digunakan belum secara kuat mempertimbangkan aspek ekonomi dan institusi, dan oleh karenanya kedua aspek tersebut menjadi aspek fundamental yang perlu di telaah lebih jauh.

ESCAPE HATCHES

Informasi dan pengetahuan adalah unsur utama dalam institusi. Bagaimana masyarakat akan merespon suatu instruksi yang tertuang dalam suatu peraturan, ditentukan oleh informasi dan pengetahuan yang dimilikinya. Analisis rasio manfaat-biaya yang dibuat oleh pengambil keputusan hanyalah salah satu metoda yang dapat digunakan untuk mengetahui bagaimana respon akan dilakukan oleh para pelaksanaan di lapangan, tetapi untuk sampai kepada pelaksanaan yang sesungguhnya, informasi dan pengetahuan sangat dibutuhkan oleh para pelaksana tersebut.

Demikian pula sebaliknya bagi para pembuat kebijakan. Hukum positif sebagai sarana legalitas dan kepastian kebijakan yang akan dilahirkan sangat penting, namun kebijakan yang dijalankan dengan sasaran masalah yang keliru tidaklah menjadi "resep" yang manjur. Dalam menetapkan masalah yang benar, pengambil keputusan perlu menggunakan pengetahuan, konsep dan cara pandang yang sejalan dengan kenyataan di lapangan. Konsep-konsep institusi dapat digunakan untuk kebutuhan ini. Hubungan formal maupun informal antara pembuat keputusan dengan sumber-sumber pembuat masalah menjadi kebutuhan.

Kesalahan dalam membuat kebijakan memang bukanlah kesalahan kriminal, karena dapat dilakukan dengan tanpa melanggar hukum. Namun implikasi pelaksanaan kebijakan yang keliru seringkali mempunyai dampak yang jauh lebih dahsyat daripada kesalahan kriminal. Kerusakan ekologi, konflik sosial dan anarki yang di antaranya banyak terjadi antara perusahaan dan masyarakat lokal, maupun antar masyarakat lokal itu sendiri, adalah implikasi dari langkanya informasi, lemahnya pengetahuan, serta klaim legalitas yang tidak sejalan dengan realitas di lapangan.

Karena luasnya permasalahan, maka kebijakan kehutanan bukanlah monopoli kebijakan Departemen Kehutanan. Penataan institusi penyelenggaraan kehutanan akan menyangkut setidak-tidaknya aspek pertanahan, pembagian keuangan pusat dan daerah, kewenangan daerah, dan penataan birokrasi, sehingga upaya mensinergikan keseluruhannya menjadi kunci utama.

Uraian di atas menunjukkan fakta yang semestinya dicakup da-

lam pembuatan kebijakan kehutanan. Cakupan kebijakan adalah keseluruhannya, sehingga tidak terdapat pemisahan antara pembuatan kebijakan dan implementasinya. Seringkali disampaikan oleh pembuat kebijakan bahwa bukan kebijakannya yang keliru, melainkan pelaksanaannya yang tidak berjalan. Pandangan ini biasanya menyalahkan lemahnya kemauan politik (*political will*) dan lemahnya sumberdaya dalam pelaksanaan kebijakan, dan bukan kelemahan dalam pembuatan kebijakan itu sendiri. Dikotomi yang memisahkan antara kebijakan dan implementasinya, dikatakan sebagai bentuk "*escape hatches*" (Sutton, 1999). Kondisi ini oleh Sutton (1999) dianggap sangat berbahaya bagi kepentingan publik, karena pembuat kebijakan senantiasa dapat membebaskan diri dari masalah implementasi kebijakan yang dibuatnya.

Mengetengahkan aspek ekonomi dan institusi usaha kehutanan, pada akhirnya, ditujukan untuk mencari jalan keluar dari persoalan yang ada. Perlu diyakini bahwa seluruh kejadian di lapangan sebagai "fakta yang abstrak". Untuk mengungkapnya menjadi "fakta yang nyata" diperlukan teori, nilai, keyakinan dan pengetahuan. Hal ini tidak sejalan dengan apa yang seringkali dikatakan oleh para rimbawan bahwa kejadian-kejadian di lapangan tidak ada *texbook*nya. Pernyataaan tersebut sama sekali keliru dan perlu diluruskan. Karena masih banyak *texbook* yang belum sempat dibaca atau pengetahuan yang belum diketahui sebagai alat untuk memecahkan masalah. Maka tidak ada alasan untuk senantiasa pesimis menatap rendahnya kinerja dunia kehutanan saat ini. ◆

CATATAN

1 Telaah terhadap lebih dari 400 makalah dan publikasi tahun 200 – 2006 yang dilakukan oleh Panitia Hari Pulang Kampus Fakultas Kehutanan, IPB tahun 2006 menunjukkan bahwa pembahasan mengenai ekonomi dan institusi tidak ada. Kecuali kedua aspek tersebut hanya disebut, tetapi tidak dijadikan sudut pandang dalam menelaah masalah-masalah kehutanan.

2 Perspektif dan perkembangan penelitian dalam lingkup institusi dapat dilihat dalam buku *Institutions, Contracts dan Organizations: Perspective from New Modern Economic* (2000) oleh editornya Claude Menard, Edward Elgar, USA.

Pustaka

Aharoni, Y. 1986. The Evolution and Management of State Owned Enterprices. Ballinger Publicing Company. Cambridge, Massachusetts.

Ahmad, M. 1992. Rente Ekonomi dalam Eksploitasi Hutan Tropis. Prisma 6 Juni 1992. LP3ES. Jakarta.

Alkadri, S.I. 1993. Kemiskinan dan Paradigma Ilmu Sosial: Reorientasi Kebijaksanaan Pembangunan dalam Upaya Mengentaskan Kemiskinan. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura. Universitas Tanjungpura. Pontianak.

Archibugi, D. 1994. On the Definition and Measurement of Product and Process Innovations. Innovation in Technology, Industries, and Institutions. Studies in Schumpeterian Prespectives. The University of Michigan Press.USA.

Arifin, B. 1997. Analisis Ekonomi Fenomena Degradasi Lahan Indonesia. Paper untuk Seminar Reguler CIFOR, Bogor.

Ascher, W. 1993. Political Economy and Problematic Foretry Policies in Indonesia : Obstacle to Incorporating Sound Economics and Science. Centre for Tropical Conservation Duke University.

Astana, S, 1995. Kegagalan Teori Rente Ekonomi Hutan: Sebuah Tanggapan. Prisma. No. 6 Tahun 1995. LP3ES. Jakarta.

Au, T. and Au, T.P. 1992. Engineering Economics for Capital Investment Analysis. Second Edition. Prentice-Hall International Inc. London.

Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan, 1996. Studi Peranan Forester di Hak Pengusahaan Hutan. Departemen Kehutanan. Jakarta.

Barbier, *et. all.* 1994. The Economic of the Tropical Timber Trade. EartScan. London.

Barzel, Y. 1991. Economic Analysis of Property Rights. Cambridge University Press. Sydney.

Bennet, C. 1997. Outcome Based Regulation of Logging in Community Forest. Reducing Forest Bureaucracy. Presentation to Consultative Group on Indonesian Forestry (CGIF). Working Group II. Social forestry and People Participation. Jakarta.

Broad, R. 1995. The Political Economy of Natural Resources: Case Study of the Indonesian and Philippine Forest Sectors. The Journal of Developing Areas. 15 (1995) : 317-340.

Bromley, D.W. 1992. Making the Commons Work. Theory, Practice and Policy. ICS Press. California.

Clarke, H.R, W.J. Reed, R.M. Shrestha, 1993. Optimal Enforcement of Property Rigts on Developing Country Forest Subject to Illegal Logging. Resource and Energy Economics. 15 (1993) : 271-293.

Conrad, JM. and Clark, CM. 1987. Natural Resources Economic. Notes and Problem. Cambridge University Press. Sydney.

Cullen, A. 1994. Forest Policy in Indonesia: Protected in the Hands of the Tycoons? Paper dipresentasikan di International Symposium on Management of Rain Forest in Asia, held by the Centre for Development and the Environment, University of Oslo, Norway.

Dauvergne, P. 1993. The Politic of Deforestation in Indonesia. Paper di Presentasikan di Seminar SEADOC, University of British Columbia, Januari 1993.

Deacon, R.T. 1994. Deforestation and the Rule of Law in a Cross-Section of Countries. Land Economic 70(4) : 414 - 430.

Departemen Kehutanan, 1995. Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam Kehutanan. Konsep XVI. Bahan Rapat Kerja Nasional Departemen Kehutanan tahun 1995. Jakarta.

_____, 1996a. Kumpulan Peraturan Perundangan Bidang Pengusahaan Hutan. Jakarta.

_____, 1996b. Daftar HPH yang Dicabut, Diperpanjang dan Patungan dengan PT. INHUTANI. Jakarta.

Dick, RSM and Gregorio, MD. 2004. Collective Choice and Property Rights for Sustainable Development. International Food Policy Research Institute. USA.

Dunn, W.N. 1994. Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition Prentice-Hall Inc. New Jersey.

Finsterbusch, K. 1975. Methodology of Social Impact Assesment. Hutchinson Ross Publishing Company. Massachusetts.

Gittinger, J.P. 1986. Analisa Ekonomi Proyek-Proyek Pertanian. Terjemahan. UI-Press. Jakarta.

Gray, J.W. 1990. Fiscal Policies and Pricing in Indonesia Forestry. Indonesia Forestry Studies, Field Document No : VI-3. FAO

_____. 1983. Forest Revenue Systems in Developing Countries. Their Role in Income Generation and Forest Management Strategies. FAO, Rome.

Groomy Poyry, 1994. Forestry Sector Study. Report No. 171A/1994. Asian Development Bank Project Preparation Technical Assistance T.A. No. 1781-INO 93/94. Ministry of Forestry. Indonesia.

Haeruman, H. 1993. Peranan Kehutanan dalam Pembangunan Nasional Indonesia. Forum Pengkajian Pengelolaan Hutan Tropis, Jurusan Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, IPB. Bogor.

Hampton, J.J. 1989. Financial Decision Making. Concepts, Problems, and Cases. Fourth Edition. Prentice-Hall International Editions. New Jersey.

Hanna, Susan, S., Folke, C., dan Maler, K-G. 1996. Property Rights and the Natural Environment, dalam Hanna, Susan, S., Folke, C., dan Maler, K-G. Editor: Kenneth Arrow. 1996. Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment. Washington D.C.: Island Press.

Hunter, J. 1991. Human Resource for Forestry Sector Development in Indonesia. FAO-Ministery of Forestry, GOI. Jakarta.

ICW dan Greenomics Indonesia, 2004. Praktik Korupsi Bisnis Eksploitasi Kayu. Jakarta.

Ingram, C.D. 1989. Analysis of The Revenue System for Forest Resources in Indonesia, Indonesia Forestry Studies, Field Document No : VI-2. FAO.

Inhutani Executive Club, 1995. Tantangan dan Peluang dalam Mewujudkan HPH Patungan. Makalah Utama. Seminar Sehari HPH Perusahaan Patungan. Kerjasama Fakultas Kehutanan UGM dan PT INHUTANI I-II-III-IV-V. Yogjakarta.

Johansson, P.O. and K.G. Lofgren, 1985. The Economics of Forestry and Natural Resources. Basil Blackwell. UK.

Kartodihardjo, H. 2002. Structural Problem on Implementing New Forestry Policies, dalam Which Way Forward : People, Forest, and Policy Making Process in Indonesia. CIFOR. Bogor.

_____ 2003. Telaah Kebijakan Pembangunan HTI. Fakultas Kehutanan, IPB. Bogor.

_____. 1998. PeningkatanKinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi melalui Kebijaksanaan Penataan Institusi [disertasi]. Program Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

_____, 1995. Kegagalan Teori Rente Ekonomi Hutan. Implikasinya Terhadap Sistem Pengusahaan Hutan. Prisma. No. 2 Tahun 1995. LP3ES. Jakarta.

_____, 1993. Rendahnya Kontribusi Pengusahaan Hutan Terhadap Pembangunan Regional. Teknolog, 6 (2): 29-33.

Kammen, D. 1990. Military Goons and Timber Tycoons: The Political-Economy of Deforestation in Indonesia.

Kartasasmita, G. 1996. Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan. CIDES. Jakarta.

King, D.Y. 1996. The Political Economy of Forest Sector Reform in Indonesia. Journal of Environment and Development. 5(2): 216-232.

Kosonen, et.all, 1996. Financial, Economic, Social and Environmental Profitability of Rehabilitation of Logged-Over Dipterocarp Forests. A Case Study from South Kalimantan Indonesia. Jakarta.

Kumaat, J. A. 1997. Permasalaahan Pengamanan Hutan dan Distribusi Hasil Hutan. Makalah Seminar Alumni Fakultas Kehutanan IPB. Dalam Rangka Hari Pulang Kampus X. Bukitinggi. Sumatera Barat.

Leffler, K.B. and R.R. Rucker, 1992. Transaction Costs and the Efficient Organization of Production : A Study of Timber-Harvesting Contracts. Journal of Political Economy. 99 (5) : 1060-1087

Martin, S. 1989. Industrial Economics. Economic Analysis and Public Policy. Macmillan Publicing Policing Company. New York.

Miller, Rl & Meiners, RE. 1986. Intermediate Microeconomic Theory. Issues & Applications, MCGraw Hill.

Mubyarto, 1992. Studi Diagnostik Desa-Desa di dalam dan di Sekitar Areal HPH Propinsi Riau. Ford Foundation - Departemen Kehutanan - Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan kawasan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

NRMP, 1993. Economic Parameters of Logging Waste. Associates in Rural Development for Office of Agro-Enterprise and Environment USAID, Jakarta.

North, D.C. 1991. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press. Cambridge.

Openshaw, K. 1980. Cost and Financial Accounting in Forestry. Pergamon Press. New York.

Panoyotou, T. 1993. Green Market : The Economic of Sustainable Development. ICS Press. California.

Pakpahan, A. 1989. Kerangka Analitik untuk Penelitian Rekayasa Sosial: Perspektif Ekonomi Institusi. Prosiding Patanas: Evolusi Kelembagaan Pedesaan di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Pengembangan Agro Ekonomi. Bogor.

_____. 1990. Permasalahan dan Landasan Konseptual dalam Rekayasa Institusi (Koperasi). Makalah dalam Seminar Pengkajian Masalah Perkoperasian Nasional. 23 Oktober 1990. Jakarta.

Parsons, W. 2005. Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan. Terjemahan. Prenada Media. Jakarta.

Peluso, N. L. 1992. Rich Forests, Poor People. Resources Control and Resistance in Java. University of California Press. Oxford.

Peters, B. Guy. 2000. Institutional Theory: Problem and Prospects. 69 Political Science Series. Institute for Advance Studies. Vienna.

PT. INHUTANI III, 1995. Rencana Jangka Panjang Perusahaan 1996 - 2000. Jakarta.

Pusat Data Bisnis Indonesia, 1995. Forestry Indonesia. Jakarta.

Randall, A. Resource Economics. 1981. An Economic Approach to Natural Resources and Environmental Policy. Grid Publishing, Inc. Ohio.

Ramli, R. dan Ahmad, M. 1992. Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia. Walhi, Jakarta.

Repetto and Gillis, 1988. Public Policies and the Misuse of Forest Resources. Cambride University Press. Cambridge.

Ribot, Jesse C. dan Nancy Peluso, 2003. A Theory of Access. Rural Sociology 68 (2): 153-181.

Ribbot, C. J. 2000. Democratic Decentralisation of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. Washington D.C.: World Resources Institute.

Richardson, S.D. 1990. Forestry Institution and Policy. Indonesia Forestry Studies, Field Document No : VI-5. FAO

Ross, M.L. 2001. Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1995. Conditionality and Logging Reform in the Tropic. Politics Department Princeton University. Princeton, NJ 08544.

Schlager dan Ostrom (1992). Property Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economic 68(3): 249-262.

Sharma, N.P. 1992. Managing the World's Forests. Looking for Balance Between Conservation and Development. Kendall/Hunt Publishing Company. Iowa.

Schmid A. 1987. Property, Power, and An Inquiry into Law and Economic. Praeger. New York.

_____. 1989. Benefit-Cost Analysis. A Political Economy Approach. Westview Press. London.

Saaty, T.L., 1990. Decision Making for Leaders. The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World. RWS Publications. USA.

Sfeir, A. 1991. The Economic of Sustainability in Forestry Development. Proceedings 2, Discussion Area Sector A-B. 10th World Forestry Congress, Paris.

Simon, H. 1993. Hutan Jati dan Kemakmuran. Problematik dan Strategi Pemecahannya. Aditya Media. Yogjakarta.

Soerianegara, I. 1972. Ekologi Hutan. Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Stone, R. 1988. Should Trees Have a Standing ? Praeger. New York.

Sutton, R. 1999. The Policy Process: An Overview. Working Paper 118. ODI. London.

Tiele, R. 1994. How to Manage Tropical Forest More Sustainably : The Case of Indonesia, Intereconomic, July/August 1994.

Tietenberg, T. 1994. Environmental Economic and Policy. Harper Collins College Publishers. New York.

Tubbs, S.L. 1984. A System Approach to Small Group Interaction. Second. Edition. Addition Wesley Publishing Company. Massachussets.

Turner, K.R, Pearce, D, Bateman, I. 1994. Environmental Economic. An Elementary Introduction. Harvester Wheatsheaf. New York.

Varangis, P.N. 1993. Tropical Timber Trade Policies: What Impact Will EcoLabelling Have ?. International Economics Department. The World Bank.

Walhi, 1996. Mitos-Mitos Kehutanan. Jakarta.

Williamson, O.E. 1985. The Economic Institutions of Capitalism. Firm, Markets, and Relational Contracting. The Free Press. New York.

World Bank, 1994. Indonesia Environment and Development: Challenges for the Future. Report No. 12083-IND. Environtment Unit. Country Departement III. East Asia and Pacific Region.

_____, 1995. The Economic of Long Term Management of Indonesia's Natural Forest (Summary and Main Paper). Bahan Diskusi Seminar Manajemen Pengelolaan Hutan Alam. Jakarta.

Young, M.D, 1992. Sustainable Investment and Resources Used. Equity, Integrity and Economic Efficiency. Man and the Biosphere Series. Volume 9. Sydney.

LAMPIRAN

Field Report-1
Kuala Lumpur 7 Desember 2005

Manajemen Hutan

1. Perencanaan Kehutanan dilakukan inventarisasi periodik sepuluh tahunan (untuk nasional; diameter>10 cm, dengan menggunakan *plot sampling*), Terakhir dilakukan tahun 1997 oleh FAO (Penninsular) dan di setiap ranger (5.000 – 10.000 Ha) dilakukan inventarisasi dan rencana tahunannya; Biaya inventarisasi sekitar 1 juta RM (300.000 US$) untuk seluruh pelaksanaan di Malaysia. Biaya ini sebesar 75 RM (22.5 US$/Ha, *tree marking* sebesar 100 RM (30 US$)/Ha, dan biaya penyusunan rencana sebesar 200 RM (60 US$)/ha.
2. Silvikultur : dilakukan tebangan diameter minimal 45 cm non dipt (dipt 55cm); *Cutting limit* dapat berbeda berdasarkan block. Luas blok (petak, di Indonesia) antara 100 – 200 ha. Rotasi 25-35 tahun dan ditetapkan berdasarkan kondisi blok; Ada kebebasan untuk memilih berdasarkan kondisi tempat dan waktu rotasi tebang; 32 pohon inti dengan diameter 30-45 cm;
3. Soal kawasan sudah selesai dengan tata ruang; hutan konversi tidak ada lagi; permanen forest untuk produksi dan konservasi;
4. Penninsula: pemerintah sebagai *forest manager*, sistem kontrak tebangan tahunan (pemerintah menjual tegakan, lelang, di tingkat *ranger*);
5. Konsesi paling besar 10.000 Ha waktu 10 tahun tebang 300 ha per tahun. Waktu bisa *fleksible* 10, 20, 40 th tergantung luas hutan. Kecuali di Sabah 100.000 Ha konsesi 100 th, di bawah Sabah Foundation.
6. Hutan-hutan pemerintah disertifikasi oleh MTCC.

Iuran Kehutanan

1. CESS (dana reboisasi) 10 RM(3US$)/m3/semua jenis ukuran kualitas, hanya untuk rehabilitasi hutan.
2. Royalti/m3 ditetapkan oleh setiap negara bagian dan jenis kayu. Untuk kelompok Meranti sebesar 8 RM (2.4US$)/m3 – 57 RM (17.5US$)/m3.
3. Rata-rata harga tender antar 7000 – 8000 RM/Ha dengan potensi produksi 60 m3/ha (produksi) (potensi 300 m^3 10 cm up); ada down payment dan bayaran lanjutannya tergantung kayu keluar.
4. Untuk konsesi ada *lisence fee* tergantung luas, infrastruktur, *standing stock* sebesar 1.000RM (300 US$)/Ha;
5. Semua pungutan diserahkan kepada pemerintah dan dibayar di muka (DP). Perhitungan berdasarkan kayu yang keluar dari hutan pada setiap penutupan

kegiatan. Apabila pembayaran lebih akan dikembalikan atau *carry over*, apabila kurang akan ditagih pembayaran tambahan.

6. Pemerintah melakukan *timber tracking* dari hutan sampai ke *log yard* di *mill site*, setelah itu ditangani oleh MTIB;
7. Ada *expor fee* 5 RM (1.5US$) /m3; ada *levy* 80 (48US$, *finish product*) – 200 (60 US$, *sawn timber*) RM/m3.

Note: Nilai pungutan yang murah ditetapkan berdasarkan m3; yg mahal ditetapkan berdasarkan Ha. (Ha lebih pasti angkanya)

Kelembagaan

1. Setiap wilayah ranger terdiri dari sekitar 50 orang dan bertugas melakukan pengelolaan hutan dan monitor *logging* area;
2. Dalam pelaksanaan konversi hutan, yang melakukan penebangan bukan perusahaan yang akan menanam;
3. Malaysian Timber Certification Council (MTCC) mempunyai 89 juta RM sebagai *endowment fund*; Malaysian Timber Council (MTC) mempunyai 350 juta RM sebagai *endowment fund*;
4. *Ranger* di dukung oleh federal (gaji), peralatan (*state*), dan operasi rehabilitasi dari CESS;

National Forestry Council

1. Menentukan jatah produksi tahunan untuk 8th – datanya dari inventarisasi berkala 10 tahunan
2. Ketuanya adalah Wakil Perdana Menteri, anggota para Menteri; lebih kepada keputusan politik dan transparansi dalam pengambilan keputusan

Kebijakan Nasional

1. Tiga lembaga pemerintah yaitu Forestry Department Peninsular Malaysia, *Forest Researh Institute Malaysia* (FRIM), dan *Malaysian Timber Industry Board* (MTIB) mempunyai kedudukan sejajar di bawah *Ministry of Natural Resources and Environment* dan *Ministry of Plantation Industries and Commodities.*

Field Report-2
Serawak, 8 - 9 Desember 2005

Pengelolaan Hutan oleh Sarawak *Forestry Corporation*

1. Sarawak memiliki hutan seluas 6,1 juta Ha terdiri dari hutan pro-

duksi 5 juta Ha dan hutan lindung/konservasi 1,1juta Ha. Peran kehutanan thd GDP sebesar 5%. Nilai ekspor log (40% dari total produksi log Sarawak) tahun 2004 sekitar 16% dari total ekspor Sarawak. Pendapatan kehutanan sekitar 40% dari total pendapatan Sarawak. Pemerintah Federal tidak menerima sama sekali pungutan kehutanan. Yang disetor kepada pmerintah federal adalah *income tax*.

2. Dalam pengelolaan hutannya, pemerintah sarawak melalui DPR-nya tahun 1995 membentuk *Sarawak Forestry Corporation Ordinance*. *Sarawak Forestry Corporation* (SFC) milik pemerintah ini dijalankan dengan manajemen swasta. Direkturnya saat adalah bekas Direktur Perusahaan Dell (komputer) untuk Asia – Pasifik. SFC memiliki fungsi sebagai pengelola hutan, sedangkan pemerintah menjalankan tugas administrasi.
3. SFC yang memiliki tenaga kerja 941 orang tersebut bertanggungjawab kepada Menteri Perencanaan dan Sumberdaya, dan mempunyai tugas dan fungsi dalam pelaksanaan pengelolaan hutan (mulai dari penyelesaian masalah hak atas tanah dan hutan, inventarisasi hutan, sampai melakukan penangkapan terhadap orang yang melanggar atau mencuri kayu di hutan), tetapi tidak menjalankan usaha komersial. SFC sebagai BUMN ini bekerja secara profesional yang antara lain ditandai dengan kebutuhan anggaran yang semakin menurun karena semakin efisien. Anggaran saat ini turun 25% dari anggaran tahun 2003. Jumlah anggaran SFC tahun 2005 sebesar 8% dari jumlah royalty pengusahaan hutan yang dikumpulkan oleh lembaga ini. SFC sendiri memungut dari *royalty* tersebut 1 RM (0,3 US$)/$m^3$ log untuk pendanaannya disamping mendapat *grant* dari pemerintah.
4. *Royalty* yang dikenakan sebesar 90 RM (27 US$)/$m^3$ untuk log dari hutan alam, sedangkan dari hutan konversi besarnya *royalty* sebesar 12 RM (3.6 US$)/pohon untuk seluruh kayu-kayu berdiameter < 40 cm. Sedangkan kayu yang berdiameter > 40 cm besarnya *royalty* 90 RM (27 US$)/$m^3$. Selain *royalty* tersebut, pemerintah juga mengenakan CESS (*rehabilitation fee*) sebesar 10 RM (3 US$)/m3 (khusus untuk pelaksanaan fisik rehabilitasi hutan) dan premium untuk konsesi sebesar rata-rata sebesar 1.000 RM (300 US$)/Ha tergantung luas, kondisi infrastruktur dan potensi hutan

(digunakan bukan hanya untuk sektor kehutanan). Pemerintah Sarawak tidak mengenakan pajak ekspor terhadap seluruh ekspor hasil hutannya.

5. SFC memiliki 6 devisi (*business unit*) yaitu:
   a. *Sustainable forestry and compliance*
   b. *Security and asset protection*
   c. *Corporate service*
   d. *Protected area and biodiversity conservation*
   e. *Applied forest science and industry development*
   f. *Strategic planning spesial project and land use*

Saat ini SFC sedang meningkatkan tugas pelayanan publiknya tersebut dengan mengadopsi standar quality assurance ISO. Keempat aspek yang sedang akan mendapat standar ini yaitu: layanan mengenai *sustainable forestry and compliance, security and asset protection, material flow,* serta *land use* (*stakeholders and customer relation*).

Industri Kayu Lapis

1. Harga log di Sarawak terus naik, saat ini rata-rata sekitar 150 – 160 US$/m^3 untuk diameter > 60 cm dan 135-140 US$/m^3 untuk diameter < 60 cm. Sedangkan untuk log dengan kualitas rendah (gerowong, dll) harganya sekitar 20 US$/m^3.
2. Untuk kasus di PT. Kuching Plywood, biaya produksi kayu lapis sekitar 130 US$/m^3 (tanpa biaya log; 10-11% *labor cost*), produksi kayu lapis 75-80% diekspor ke Jepang dan sisanya ke Taiwan atau Cina. Perusahaan ini 90% kebutuhan bahan bakunya diperoleh dari konsesi sendiri dari 10% dibeli dari pasar dalam negeri ekspor, yaitu sebensar 150-160 US$/m^3.
3. Kebijakan ekspor log disebut sebagai kebijakan untuk mempertahankan relasi bisnis secara tradisional. Kebijakan ini di satu sisi membatasi ketersediaan bahan baku industri di dalam negeri, tetapi di sisi lain juga meningkatkan efisiensi kerja dalam industri perkayuan. ◆