

Rasionalisasi Pemanfaatan Lahan Indonesia



Sudarsono Soedomo

Forcidev IPB

Rasionalisasi Pemanfaatan Lahan Indonesia

Sударsono Soedomo

Forcidev IPB

Rasionalisasi Pemanfaatan Lahan Indonesia
Sudarsono Soedomo
Hak Cipta © 2022 pada Forcidev IPB

Diterbitkan oleh Percetakan

Buku ini saya persembahkan untuk:

Almarhum ayah dan bundaku
Presiden Republik Indonesia

Kata Pengantar

Jujur saja, di jaman umat manusia lebih mudah mempercayai hoax ketimbang mempercayai nalarnya sendiri, ada rasa malas dan enggan yang luar biasa untuk menulis suatu naskah sebagai wahana tukar pikiran dan pandangan. Tetapi saya juga sangat menyadari bahwa negeri ini sedang menghadapi problem besar nan mendasar yang perlu diketahui dan dimengerti oleh lebih banyak anak negeri. Hoax ada dimana-mana, tidak terbatas di sosial media; hoax juga muncul di ruang pengambil keputusan tingkat tinggi, di buku-buku, di artikel yang konon ilmiah, di ruang ibadah, bahkan di ruang kuliah. Hoax harus dilawan, dan buku ini hadir sebagai perlawanan terhadap hoax, khususnya hoax yang tentang kehutanan sebagai tuan tanah. Sudah lebih dari cukup bagi sektor atau sub sektor kehutanan untuk terus berkelit menutupi ketidakproduktifannya.

Dengan berbagai macam hoax dan mitos, sektor atau sub sektor kehutanan telah menjalankan Pancadosa. Pertama, penguasaan lahan yang sangat luas, yakni 68% dari daratan Indonesia, tetapi dibiarkan tidak produktif. Kedua, memberikan sumbangan yang sangat kecil terhadap pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB), yakni kurang dari 1%. Ketiga, menjalankan pertumbuhan minimal, bahkan seringkali negatif. Keempat, menciptakan ketimpangan penguasaan lahan dan pembangunan yang sangat luar biasa. Kelima, tidak patuh pada undang-undang dan sering *abuse of power*. Sementara itu, negeri ini selalu dibebani dengan impor beras yang merupakan sumber pangan utama penduduk. Kesem-

patan untuk menambah luas lahan penghasil pangan bukan tidak ada, tetapi semua kesempatan bagus tersebut sirna oleh ego dan kepongahan tuan tanah yang hampir selalu menawarkan kontrak dalam bentuk “take it or leave it.” Tidak ada tawar menawar, tidak ada negosiasi. Itulah sebabnya mengapa berurusan dengan tuan tanah itu hampir selalu berujung dengan revolusi. Kita tidak menghendaki revolusi, cukup kiranya kita menempuh evolusi yang kecepatannya ditingkatkan seratus kali lipat.

Sebagai sumberdaya langka yang memiliki fungsi ekonomi dan sosial, maka lahan nasional harus ditata-ulang. Meski ada perbedaan, istilah lahan dan tanah dalam buku ini dianggap sebagai sinonim, sehingga istilah perlahanan yang kurang lazim dapat digantikan dengan istilah pertanahan yang lebih lazim. Perencanaan dan alokasi lahan harus ditangani oleh lembaga non-teknis yang tidak berhubungan dengan penggunaan lahan secara langsung. Hal ini untuk menghindari konflik kepentingan dan untuk menjamin efisiensi dalam alokasi lahan nasional. Kementerian dan Lembaga teknis hanya berurusan dengan masalah memanfaatkan lahan secara produktif sesuai dengan bidang teknisnya, sehingga komplikasi seperti yang terus kita alami hingga hari ini dapat dihentikan. Oleh karena itu, sengaja saya persembahkan buku ini salah satunya bagi Presiden Republik Indonesia agar beliau tahu bahwa ada masalah besar dalam pertanahan nasional. Reforma agraria di Indonesia itu seharusnya tidak serumit reforma agraria di negara lain, karena sebagian besar lahan masih dikuasai negara. Tidak ada alasan lagi bagi mantan Presiden di kemudian hari untuk mengatakan bahwa oh saya tidak tahu masalah tersebut ketika saya menjabat. I have let you know sir! Mudah-mudahan buku kecil ini dapat membangkitkan kesadaran sebagian besar anak negeri untuk bangkit berdiri memulai langkah koreksi.

Bogor, Mei 2022

Sudarsono Soedomo

Daftar Singkatan

AAC	Annual Allowable Cut
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
DAS	Daerah Aliran Sungai
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DJK	Dana Jaminan Kinerja
DJR	Dana Jaminan Reboisasi
DR	Dana Reboisasi
FAO	Food and Agriculture Organization
FGD	Focus Group Discussion
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HTI	Hutan Tanaman Industri
HTR	Hutan Tanaman Rakyat
IHH	Iuran Hasil Hutan
IHPH	Iuran Hak Pengusahaan Hutan
ITTO	International Timber Trade Organization

- IUPHHK** Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu
- KLHK** Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
- LSM** Lembaga Swadaya Masyarakat
- PHPL** Pengelolaan Hutan Produksi Lestari
- PSDH** Provisi Sumber Daya Hutan
- PDB** Produk Domestik Bruto
- PDR** Purchase of Development Rights
- PES** Payment for Environmental Services atau Payment for Ecosystem's Services
- PMA** Penanaman Modal Asing
- PMDN** Penanaman Modal Dalam Negeri
- PNBP** Penerimaan Negara Bukan Pajak
- REDD** Reducing Emission from Deforestation and Degradation of Forest
- RKT** Rencana Karya Tahunan
- RTRW** Rencana Tata Ruang Wilayah
- RTRWK** Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
- RTRWP** Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
- SVLK** Sistem Verifikasi Legalitas Kayu
- TBS** Tandan Buah Segar
- TGHK** Tata Guna Hutan Kesepakatan
- TDR** Transfer of Development Rights
- TN** Taman Nasional

TPI	Tebang Pilih Indonesia
TPTI	Tebang Pilih Tanam Indonesia
UU	Undang Undang
UUD	Undang Undang Dasar

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Daftar Singkatan	vii
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xiii
Daftar Gambar	xv
1 Pendahuluan	1
2 Politik Ekonomi Kehutanan	11
2.1 Pengantar	11
2.2 Definisi Hutan & Kawasan Hutan	12
2.3 Bentuk Pengelolaan Hutan Alam di Dunia	19
2.3.1 Konsesi Jangka Panjang	19
2.3.2 Privatisasi Tegakan	21
2.3.3 Privatisasi Hutan dan Kawasannya	22
2.3.4 Pengelolaan oleh Badan Usaha Milik Negara	22
2.3.5 Joint Venture dan Partnership	23
2.4 Bentuk Pengelolaan Hutan Alam di Indonesia	24
2.4.1 Periode 1967-1999	24
2.4.2 Periode 1999-sekarang	27
2.5 Abuse of Power	29
2.5.1 Penyalah-gunaan Wewenang	29

2.5.2	Penetapan Kawasan	32
2.5.3	Pengelolaan Terpusat	35
2.5.4	Pelepasan Kawasan	41
2.6	Penutup	45
3	Masa Depan Hutan Alam	47
3.1	Pengantar	47
3.2	Kinerja	48
3.2.1	Sumberdaya Hutan	49
3.2.2	Bisnis Kehutanan	49
3.2.3	Ketidakadilan Sosial	56
3.2.4	Inefisiensi	58
3.2.5	Ketidakpastian Hak Atas Tanah	63
3.3	Syarat harus bagi kelestarian	68
3.3.1	Harga: tingkat dan perubahan	71
3.3.2	Laju pertumbuhan tegakan hutan	72
3.3.3	Property rights	74
3.4	Diskusi	75
3.4.1	Klaim Kawasan Hutan	76
3.4.2	Fees and Royalties	79
3.4.3	Larangan ekspor	84
3.4.4	Sertifikasi	88
3.5	Penutup	92
4	Deforestasi	93
4.1	Pengantar	93
4.2	Definisi Deforestasi	94
4.3	Memahami Deforestasi	97
4.3.1	Review Artikel	98
4.3.1.1	Faktor Kelembagaan	102
4.3.1.2	Faktor Ekonomi	105
4.3.1.3	Faktor Sosial	107
4.3.2	Analisis Silogisme	109

4.3.3 Peran Kelapa Sawit	112
4.4 Valuasi Hutan Alam	115
4.5 Kompensasi	124
4.6 Penutup: Sihir Masal	129
5 Reforma Agraria	137
5.1 Pengantar	137
5.2 Titik Awal dan Titik Harapan	138
5.2.1 Titik Awal	139
5.2.2 Titik Harapan	141
5.3 Memahami Konstitusi	142
5.3.1 Latar Belakang Sejarah	145
5.3.2 Amanat Konstitusi	149
5.3.2.1 Dikuasai oleh Negara	149
5.3.2.2 Cabang Produksi	152
5.3.2.3 Kekayaan Alam	158
5.3.2.4 Prinsip-Prinsip	160
5.4 Peran Pemerintah & Swasta	164
5.4.1 Spektrum Sistem Sosial	164
5.4.2 Jenis Barang	170
5.5 Implementasi	174
5.5.1 Perencanaan Alokasi Lahan	176
5.5.2 Pengaturan Hak	177
5.5.3 Regulasi & Insentif	180
5.5.4 Manajemen Adaptif	181
6 Penutup	185
Bibliografi	191

Daftar Tabel

2.1	Penggunaan lahan	34
3.1	Jumlah IUPHHK-HA dan Pengesahan RKT	50
3.2	Perkembangan Pembangunan HTI	52
3.3	Kinerja Hutan Tanaman Industri	53
3.4	Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Kementerian Kehutanan RI	54
3.5	Kontribusi Beberapa Sektor terhadap PDB (\times milyar)	60
3.6	Tarif Dana Reboisasi (USD per m ³)	81
3.7	Harga Standar Perhitungan PSDH (IDR per m ³)	82
3.8	Alokasi Lahan Indonesia	87
4.1	Perubahan Ladang & Tutupan Lahan di Daerah Temperate dan Tropis (juta ha)	97
4.2	Perbandingan Efisiensi Beberapa Spesies Tanaman dalam Produksi Minyak Nabati	114
4.3	Jasa Ekosistem (in 1994 USD per Ha per Year)	121
5.1	Luas Panen Jagung, Kedelai, dan Padi (ha)	142
5.2	Luas Perkebunan (\times 1000 ha)	143
5.3	Emisi CO ₂ (metriks ton per kapita)	144
5.4	Asosiasi Bunde Hak dan Posisi	179

Daftar Gambar

2.1	Hutan Alam: Berau (atas) dan Memberamo (bawah)	14
2.2	Tanaman Jati pada Berbagai Umur	15
2.3	Tanaman Pinus (kiri atas), akasia (kanan atas), Mahoni (kiri bawah), & Karet (kanan bawah)	16
2.4	Tanaman Kayu Putih (kiri) & Kelapa Sawit (kanan)	17
3.1	Persentase Luas Kebun Milik Rakyat; data diambil dari website Kementerian Pertanian RI	56
3.2	Alokasi Lahan Optimal	59
3.3	Alokasi Ruang: (a) inefisien, (b) efisien	61
3.4	Pasar di Pemukiman Transmigrasi Semoi SP3, Kaltim	64
3.5	Keseimbangan antara Variabel Finansial dengan Variabel Biologis Hutan Alam sebagai Syarat Kelestarian	69
4.1	Variabel Penentu Deforestasi (Angelsen & Kaimowitz, 1999)	101
4.2	Framework bagi Penilaian dan Valuasi Terpadu dari Fungsi, Barang, dan Jasa Ekosistem (Groot, Wilson, dan Boumans, 2002)	116
4.3	Nilai Ekonomi Total	118
4.4	Ekosistem, Barang, dan Jasa yang Berlimpah	119
4.5	Kurva Suplai dan Demand Barang Konvensional - Ada Barang Substitusinya	120
4.6	Kurva Suplai dan Demand Jasa Lingkungan Esensial - Tidak Ada Barang Substitusinya	120
4.7	Logika Pembayaran Jasa Lingkungan (?)	125

5.1 Model Pembangunan Berkelanjutan (?)	163
5.2 Tipe Barang & Jasa sebagai Landasan Pembagian Peran antara Pemerintah dan Swasta dalam Memproduksi Barang & Jasa . .	172

“Poverty of goods is easily cured; poverty of the mind is irreparable.”

Michel Eyquem de Montaigne

“Poverty has many roots, but the tap root is ignorance.”

Lyndon B. Johnson

“History repeats itself; historians repeat each other.”

Philip Guedella

1

Pendahuluan

Sebagian besar, untuk tidak mengatakan seluruhnya, daratan Republik Indonesia pada awalnya tertutup oleh hutan alam, umumnya tipe hutan hujan tropis. Hanya di beberapa tempat, seperti Nusa Tenggara Timur, daratan tertutup oleh tipe vegetasi lain, seperti steppe dan savannah. Saat ini, untuk pulau berukuran besar, tinggal Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat saja yang sebagian besar daratannya masih tertutup oleh hutan alam. Sebaliknya, Pulau Jawa secara proporsional merupakan pulau yang paling banyak kehilangan hutan alamnya; sebagian besar hutan alam di Pulau Jawa telah tergusur oleh tanaman budidaya dan pemukiman. Hal ini tidak mengherankan mengingat daratan Pulau Jawa hanya 6% dari daratan seluruh Indonesia tetapi harus menampung 60% penduduk Indonesia. Penyebaran penduduk ke luar Pulau Jawa juga

tidak mudah karena terhalang oleh kuasa tuan tanah. Bab 2 akan mendiskusikan kuasa tuan tanah yang sudah sampai taraf menghambat bahkan membahayakan pembangunan nasional. Pemerataan pembangunan menjadi semakin sulit dilakukan, yang pada gilirannya dapat mengancam ketahanan negara.

Untaian pulau-pulau mutu manikam berhutan alam lebat segera mengalami perubahan menyusul terjadinya perubahan politik di Indonesia. Rejim Orde Lama tumbang dan digantikan oleh Rejim Orde Baru. Disamping mewarisi kondisi politik yang kacau balau, Rejim Orde Baru juga mewarisi kondisi ekonomi yang sangat buruk. Pada periode transisi tersebut, saya belum memahami peristiwa politik yang terjadi, tetapi saya dapat mengingat dengan sangat jelas kesulitan ekonomi yang dialami oleh keluarga menengah ke bawah. Beras, gula, dan bahan bakar sangat sulit didapat. Rejim Orde Baru segera bertindak membenahi kondisi ekonomi dengan mengundang investasi. Hutan alam dengan kayunya yang berlimpah dapat dengan mudah dikenali sebagai sumber uang tunai yang segera dapat dicairkan. Sebagai landasan investasi besar-besar, maka dibuatlah beberapa undang-undang, yang tiga di antaranya adalah UU 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), UU 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, dan UU 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Era penambangan kayu dari hutan alam telah dimulai. Pada saat itu, gerakan keperdulian terhadap lingkungan hidup juga mulai muncul. Degradasi hutan dan deforestasi mulai populer sebagai sepasang kosa kata yang menjadi menu utama seminar. Perkembangan selanjutnya, deforestasi lebih populer dibandingkan degradasi hutan, bahkan deforestasi mendapat pasangan kosa kata baru yang lebih seksi, serasi, dan spektakuler.

Deforestasi, emisi karbon, pemanasan global, dan keberlanjutan sering muncul terangkai dalam satu kalimat di banyak jurnal dan laporan belakangan ini. Alasan utamanya adalah bukan karena keempat kata itu secara logis berkaitan, tetapi lebih karena tanpa rangkaian empat kata tersebut proposal riset tidak akan disetujui sehingga tidak memperoleh

dukungan pendanaan (?). Jadi, rangkaian empat kata tersebut lebih karena alasan pendanaan, bukan karena alasan kepedulian terhadap kualitas lingkungan. Orang tua dari sebuah komunitas masyarakat di dekat Taman Nasional Tanjung Puting suatu saat menyampaikan sebuah ironi: “satu orang utan mati, seluruh bumi geger; ketika puluhan anak-anak kami menderita kelaparan, tidak satupun suara yang membela kami.” Belum disadarinya bahwa komunitas orang utan ini jauh lebih berkuasa ketimbang komunitas masyarakat desa di dekat sebuah taman nasional.

Alasan utama di balik semua kiprah orang utan itu adalah urusan ekonomi, lebih sederhananya adalah urusan perut. Tentu saja perut mereka sendiri. Bermanfaat bagi perut orang lain itu hanya kejadian probabilistik, bukan kejadian yang dirancang dengan sadar. Deforestasi, emisi, lingkungan dan sejenisnya hanya komoditi dagangan atau alat pencitraan. Inkonsistensi argumen tidak penting bagi mereka sejauh kepentingan mereka sendiri terlayani. Inilah yang kemudian dikenal dengan standar ganda; dengan kata lain menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan. Dunia ini semakin dikuasai oleh kaum profesional, yakni kaum yang suaranya tergantung pada siapa yang membayar. NGO lingkungan yang paling profesionalpun tidak peduli apakah dana yang mendukung kegiatannya dari ekonomi hijau, ekonomi coklat, atau bahkan ekonomi merah.¹ Berdasarkan pengamatan dari beberapa kali mengikuti Focus Group Discussion (FGD), suara individu yang sama dapat berubah 180° ketika yang bersangkutan sudah ganti baju NGO-nya.

Risiko lingkungan tentulah tetap perlu mendapat perhatian dan penanganan yang serius, tetapi tidak perlu dijadikan isu yang penuh horor. Sebagai contoh tentang emisi CO₂, sebagai faktor risiko lingkungan yang paling populer saat ini. Emisi CO₂ perlu dilihat dari dua aspek, yakni aspek aliran (*flow*) dan aspek level kumulatifnya. Ada kecenderungan bahwa emisi CO₂ hanya dilihat dari aspek alirannya saja sembari melupakan aspek level kumulatifnya. Akibatnya, deforestasi akan menjadikan Indo-

¹ Ekonomi hijau adalah ekonomi yang ramah lingkungan, ekonomi merah adalah ekonomi yang merusak lingkungan, ekonomi coklat adalah ekonomi yang terletak di antara keduanya.

nesia menduduki deretan atas pengemisi CO₂, sementara negara yang level kumulatif emisi CO₂ telah sangat tinggi, termasuk akibat dari deforestasi yang telah mereka lakukan puluhan atau bahkan ratusan tahun yang lalu, dapat berteriak paling kencang tentang pengendalian emisi CO₂ sambil mengajari negara lain yang baru belajar mengemisi CO₂ tentang bagaimana mengendalikan emisi CO₂. Ada semacam *hypocrisy* yang luar biasa di sini. Bila aliran emisi dilihat per kapita, maka emisi rakyat Indonesia masih sangat jauh di bawah (Tabel 5.3). Mereka yang berteriak kencang anti deforestasi hutan tropis itu umumnya pelaku deforestasi sebagian besar hutan temperate dan pelaku deforestasi hutan tropis tahap awal. Sementara itu, secara empiris ada Kurva Lingkungan Kuznets (*Kuznets Environmental Curve*) yang menunjukkan hubungan empiris antara pendapatan per kapita dan tingkat kerusakan lingkungan. ? telah mengamati adanya hubungan pola-U terbalik antara pendapatan per kapita dengan deforestasi dan polusi udara. Bagi masyarakat berpendapatan rendah, lingkungan merupakan barang mewah (?). Senada dengan hal tersebut, data menunjukkan bahwa luas hutan di Pulau Jawa sudah mulai meningkat kembali.

Sustainability atau keberlanjutan atau kelestarian serta kata sifatnya *sustainable* atau berkelanjutan atau lestari merupakan kata paling ajaib nan bertuah dalam tiga dekade terakhir. Banyak kata yang disandingkan dengannya untuk ikut menikmati tuah dari kata tersebut. Pengelolaan hutan lestari (*sustainable forest management*), pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), kelapa sawit berkelanjutan merupakan tiga contoh paling populer saat ini di Indonesia. Berbagai macam instrumen diciptakan, salah satunya adalah sertifikasi. Banyak kejanggalan dan kelucuan dalam sertifikasi ini. Ada unit pengelolaan hutan yang mendapat sertifikasi pengelolaan hutan lestari ternyata berhenti beroperasi secara mendadak beberapa waktu setelah mendapat sertifikat karena merugi. Masih senada, ada unit pengelolaan hutan lain yang stok tegakannya sangat tidak mungkin dapat mendukung pengelolaan hutan lestari secara mandiri ternyata juga mendapat sertifikat pengelolaan hu-

tan lestari. Isu ketidaklestarian pengelolaan hutan alam dibahas di Bab 3. Keberlanjutan kelapa sawit banyak dipersoalkan oleh negara pembeli, tetapi negara yang sama tidak mempersoalkan keberlanjutan komoditi lain, seperti karet, kopi, dan kakao, yang mereka impor juga. Padahal, dibandingkan dengan keberlanjutan karet, kopi, dan kakao, keberlanjutan kelapa sawit sudah jauh lebih baik. Inkonsistensi sikap negara pengimpor yang sangat persisten tersebut mengindikasikan adanya agenda lain di baliknya. Sebagaimana yang pernah terjadi dalam sejarah, sikap inkonsisten yang mau menang sendiri tersebut mempunyai anasir pendukung di dalam negeri.

Olah kata dan olah nalar dengan menggunakan isu sustainability melibatkan kelompok dari berbagai profesi, dari mulai yang sangat memahami makna kata tersebut sampai dengan kelompok yang hanya ikut-ikutan. Kata sustainability telah mengalami banyak politisasi dan manipulasi sehingga menjadi kurang bermakna (?). Titik sentralnya tentu saja pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Konsep keberlanjutan yang digemari ekonom adalah pengertian bahwa kesejahteraan tidak mengalami penurunan dari generasi ke generasi; hal ini mencakup barang dan jasa baik yang memiliki pasar maupun yang tidak memiliki pasar. Lalu, Costanza dan Daly menyarankan “syarat keharusan minimum” yang dinyatakan dalam konservasi kapital alam (?). Menurut ?, namun demikian, pembangunan berkelanjutan telah didefinisikan sedemikian rupa sehingga secara moral bikin mual atau secara logis mubazir. Keberlanjutan kuat (*strong sustainability*), yang mengesampingkan semua pertimbangan lain, secara moral tidak dapat diterima dan tidak praktis sama sekali; dan keberlanjutan lemah (*weak sustainability*), dimana kompensasi dilakukan terhadap sumberdaya yang dikonsumsi, tidak menawarkan hal baru di luar maksimisasi kesejahteraan ekonomi tradisional. Syarat keberlanjutan bahwa kesejahteraan tidak boleh mengalami penurunan adalah irasional. ? menyatakan

“... most writings on sustainable development start from scratch and some proceed to get things hopelessly wrong. It would

be difficult to find another field of research endeavour in the social sciences that has displayed such intellectual regress.”

Padahal, ketika sustainable development mulai populer, ekonomi kesejahteraan antar waktu (intertemporal welfare economics) dan teori pembangunan optimal (theory of optimal development) sudah menjadi pembahasan lebih dari dua dekade.

No deforestation dalam pembangunan, terutama pembangunan perkebunan kelapa sawit, merupakan slogan yang banyak di angkat akhir-akhir ini. Tentu saja ada alasan rumit dan seolah masuk akal untuk mendukung pemunculan slogan tersebut. Menekan emisi karbon dan menghambat pemanasan global tentu harus dicantumkan di urutan teratas sebagai alasan pendukung. Demikian pula, kesesuaian antara no deforestation dengan sustainability tidak boleh dilupakan. Padahal, kemunculan slogan tersebut tidak lepas dari upaya untuk memenangkan pertandingan yang menguntungkan pihak yang memunculkan slogan. Ibarat dalam permainan sepak bola, suatu tim berupaya untuk menghentikan permainan sepak bola ketika tim yang bersangkutan telah mencegah gol lebih dahulu dengan mengatakan bahwa permainan sepak bola tidak sehat. Tidak fair? Itu jelas, mereka akan memaksakan perdagangan yang fair ketika mereka dalam posisi unggul. Ketika dalam posisi terdesak, mereka akan menggunakan segala cara agar keunggulan pesaingnya terpankas hingga tak bersisa. Bab 4 membahas isu deforestasi.

Organisasi asing yang menjadi pengganggu industri yang berpotensi mengancam industri di negara maju memang nyata adanya. Cara kerja mereka ini umumnya dengan menggunakan dua kaki. Kaki pertama berbentuk *Non Government Organization* (NGO) yang bertugas untuk membuat tuduhan spekulatif terhadap perusahaan yang beroperasi di Indonesia, biasanya tentang isu lingkungan. Kaki kedua berbentuk lembaga konsultan yang bertugas untuk menangkap peluang jasa konsultasi dari perusahaan yang panik akibat tuduhan spekulatif tersebut dalam mencari solusi atau jawaban. Kaki pertama tidak jarang juga mendorong perusahaan yang panik agar mencari jasa konsultasi kepada kaki kedua,

sambil menjelekkkan konsultan lain yang murni lokal. Persaingan yang tidak sehat dan premanisme pekerjaan konsultasi benar-benar terjadi dan sangat nyata. Sayangnya, ketika tuduhan spekulatif tersebut ternyata tidak terbukti, pihak yang menuduh tidak terkena sanksi apapun, sementara pihak yang dituduh hampir selalu mengeluarkan dana. Inilah salah satu cara membuat bisnis di Indonesia menjadi tidak kompetitif.

Substitusi barang, jasa, dan teknologi sering menimbulkan gejala sosial. Fenomena kasat mata paling baru yang dapat kita lihat sejak tahun 2017 adalah ketegangan antara penyedia jasa angkutan non-online melawan penyedia jasa angkutan online. Beberapa waktu sebelumnya, ketegangan terjadi antara pelaku bisnis pasar tradisional dan pelaku bisnis pasar modern. Untuk mencari solusi, umumnya kedua pihak dipertemukan untuk bernegosiasi, tetapi sering dengan melupakan konsumen yang memegang kartu suara dalam bentuk uang. Ketegangan yang serupa juga terjadi antara penghasil minyak nabati dari kelapa sawit dengan penghasil minyak nabati dari jenis tanaman lainnya, antara pebisnis bahan bakar fosil dengan pebisnis bahan bakar yang renewable, dan masih banyak contoh yang lain. Tentu saja masing-masing pihak memiliki argumen; ada argumen sederhana yang mudah dibaca maksud dan tujuannya, ada pula argumen mewah, rumit, serta tampak mulia sehingga lebih sulit dibaca maksud dan tujuannya. Tidak jarang adu argumen tersebut melibatkan ilmuwan kelas berat, yang secara keliru dianggap dapat memberikan pandangan yang obyektif tidak berpihak. Muncullah pandangan dalam masyarakat bahwa ilmu bebas nilai itu hanya sebuah ilusi.

Opini publik tentang keburukan kelapa sawit terus digalang baik di dalam maupun di luar negeri. Sering kampanye negatif tersebut keluar dari bibir mungil nan menarik yang dihiasi lipstick yang kemungkinan besar terbuat dari bahan yang berasal dari kelapa sawit juga. Berbagai isu diangkat, seperti child labor, hak azasi manusia, upah, gender, keanekaragaman hayati, emisi CO₂, kelestarian, konflik lahan, dan lain-lain. Dalam berbagai isu populer tersebut, kelapa sawit sesungguhnya adalah

yang terbaik. Jika benar isu-isu tersebut yang hendak diperbaiki, maka perbaikan itu seharusnya dimulai di tempat yang paling buruk, bukan di tempat yang paling baik. Sudah lupakah hukum *marginal diminishing return*? Korban yang sama akan menghasilkan perbaikan paling tinggi bila korban tersebut dialokasikan kepada tempat yang paling buruk? Memang, orang yang menderita amnesia sering tidak fokus, bahkan salah fokus; alangkah baiknya bila penderita amnesia itu menyembuhkan sakitnya terlebih dahulu sebelum ikut sibuk mengatur negara.

Emosi atau preferensi konsumen sering dimanipulasi demi memenangkan persaingan dagang. Bila *tariff barriers* dan *non-tariff barriers* tidak memungkinkan untuk diterapkan, maka memanipulasi emosi konsumen sering menjadi pilihan. Berbagai isu terus dihembuskan secara terus menerus agar konsumen mengubah selera; kurang menyukai produk tertentu, lebih menyukai produk substitusinya. Isu yang digunakan umumnya juga isu klise yang berkaitan dengan hukum, kesehatan, dan lingkungan. Pendekatan yang digunakan umumnya dengan memberikan sederet fakta tetapi tidak lengkap. Deretan fakta yang ditunjukkan adalah deretan fakta yang menggiring kepada persepsi tertentu yang diinginkan. Padahal, bila deretan fakta yang disajikan lengkap, maka persepsi yang terbentuk adalah sebaliknya.

Dahulu, desertifikasi pernah menjadi istilah yang sangat populer dan sering disampaikan dengan penuh horor. Satu dua pembaca sangat mungkin keliru mengartikan kata desertifikasi ini, sehingga tidak merasakan horrornya. Desertifikasi ini bukan bermakna pencabutan sertifikat, melainkan bermakna penggurunan atau terbentuknya gurun (pasir), terutama di Pulau Sumatera dan Kalimantan. Istilah ini populer di era akhir 1970an hingga awal 1980an. Faktor yang bertanggung jawab terhadap terjadinya desertifikasi yang diramalkan tersebut adalah hilangnya tutupan hutan. Tentu saja tidak semua orang percaya dan sepakat dengan argumen itu, karena curah hujan di Indonesia sangat tinggi sehingga gurun bukan konsekuensi yang logis. Hutan tidak mendatangkan hujan yang membentuk pola iklim makro, tetapi hujanlah yang memungkinkan

hutan untuk hadir di suatu tempat. Oleh karena itu, untuk menghutan-alkan kembali Indonesia tidak harus dengan penanaman yang mengeluarkan banyak biaya, melainkan cukup dengan membiarkan lahan tidak terganggu; suksesi alam akan bekerja secara otomatis.

Observasi lapangan di seluruh pelosok negeri menunjukkan bahwa tanda-tanda gejala penggurunan itu sama sekali tidak ada, bahkan untuk tahap permulaan sekalipun. Pulau Sumatera dan Kalimantan tetap hijau dan bahkan di beberapa tempat semakin lebih hijau karena penggunaan pupuk. Sebagaimana hutan tidak dapat mendatangkan hujan, maka tiadanya hutan tidak akan mengusir hujan juga. Jika tidak diurus dengan baik, maka tanah di hampir semua tempat di Indonesia akan kembali ditumbuhi oleh hutan alam, bukan menjadi gurun. Hutan tidak mempengaruhi curah hujan, tetapi perubahan tutupan lahan memang akan mengubah besaran komponen neraca air dalam siklus hidrologis. Hutan is not everything dalam siklus hidrologi; dalam banyak kasus, peran hutan dalam siklus hidrologis dapat digantikan dengan teknologi. Deskripsi peran hutan lindung banyak yang bersifat mitos ketimbang realitas.

Masa depan bangsa Indonesia pada akhirnya ditentukan oleh bangsa Indonesia sendiri dalam mengelola sumberdaya alamnya dan aset-aset lain yang dimilikinya. Menerima dan tunduk patuh terus menerus pada saran, nasehat, musik, aturan, dan lain-lain dari bangsa lain, betapapun majunya bangsa tersebut, tidak akan menjadikan bangsa Indonesia besar, maju, dan makmur. Tanah atau lahan Indonesia sebagai salah satu sumberdaya paling dasar bagi keberlangsungan hidup rakyat banyak dan negara secara kuat telah dikuasai dengan sewenang-wenang dan diterlantarkan bergitu saja oleh tuan tanah. Tuan tanah yang menguasai $\pm 68\%$ tanah Indonesia hanya mampu menyumbangkan kurang dari 1% kue Produk Domestik Bruto (PDB); tidak jarang dengan laju pertumbuhan negatif. Kita pantas curiga bahwa cengkeraman tuan tanah yang tidak berperikemanusiaan tersebut merupakan biang keladi yang membuat pertumbuhan ekonomi Indonesia sulit beranjak dari sekitar 5-6%. Oleh karena itu, bangsa Indonesia harus menata ulang dengan segera pe-

ngelolaan sumberdaya tanah atau lahannya. Bab 5 mendiskusikan beberapa isu yang relevan dengan pengaturan ulang sumberdaya tanah atau lahan ini.

Offensive strategy harus menjadi pilihan bangsa Indonesia jika ingin berjaya di muka bumi. Sudah terlalu lama bangsa Indonesia hanya bersikap defensif menghadapi berbagai tekanan dari luar. Kita harus mulai berani mengatakan *enough is enough* dan kita hidupakan kembali semboyan rawe-rawe rantas malang-malang putung. Kita tidak perlu anti asing, tetapi juga tidak perlu terlalu mengagumi apalagi sampai menyembah tunduk patuh terhadap hal-hal yang berbau asing. Indonesia termasuk satu dari sangat sedikit negara di muka bumi yang bila diisolasi sepanjang jaman masih tetap mampu survive. Segala daya upaya akan menjadi kurang berarti atau bahkan sia-sia bila pertumbuhan penduduk masih tetap tinggi, yakni 1,3%. Oleh karena itu, pengendalian pertumbuhan penduduk harus menjadi prioritas utama dan strategi pengendalian yang digunakan harus sangat ofensif.

"Anxiety is the space between the 'now' and the 'then'."

Anna Freud

"The reason why worry kills more people than work is that more people worry than work."

Robert Frost

"Honest criticism is hard to take, particularly from a friend, an acquaintance, or a stranger."

Franklin P. Jones

2

Politik Ekonomi Kehutanan

2.1 Pengantar

Secara ekonomi, sektor atau subsektor kehutanan sangatlah kecil. Sumbangan kehutanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dalam lima tahun terakhir adalah kurang dari 1%. Terlepas dari adanya masalah dalam metoda penghitungan PDB, besaran 1% ini mudah menggiring orang, khususnya perencana ekonomi, untuk mengabaikannya. Angka ini dapat dianggap sebagai bagian dari *error* saja, dipandang terlalu kecil it is negligible, so just forget it. Tunggu dulu, dari sisi kontribusi ekonominya boleh jadi memang kecil, tetapi dari sisi yang lain, misalnya *economic damage* atau *economic impediment* yang ditimbulkan, sektor atau sub sektor ini tidak dapat diabaikan tetapi harus ditangani

secara lebih serius. Sektor atau sub sektor kehutanan mengklaim kurang lebih 68% daratan Republik Indonesia sebagai kawasan hutan.

Bab ini mendiskusikan bagaimana Politik Ekonomi Kehutanan yang berjalan hingga hari ini bukan saja telah membunuh dirinya sendiri, tetapi juga telah menghambat perkembangan sektor atau sub sektor ekonomi yang lain. Kayu cendana yang harum baunya hanya tinggal cerita dan masyarakat tempatan menjulukinya sebagai kayu bencana. Kayu hitam dari Sulawesi hanya menyisakan catatan hitam. Kinerja sektor atau sub sektor kehutanan mengalami penurunan secara persisten. Alih-alih inspeksi dan mengoreksi kesalahan yang terjadi, sektor atau sub sektor kehutanan justru sibuk dengan aturan dan istilah baru. Hutan yang semakin menghilang digantikan dengan berbagai aturan dan istilah yang semakin rimbun. Satu hal yang paling berbahaya dari sektor atau sub sektor kehutanan adalah perilakunya yang merefleksikan perilaku negara dalam negara. Akibatnya, menjadi tidak jelas kepentingan siapa sebenarnya yang sedang dibela dan diperjuangkan. Tidak ada pilihan lain, era negara dalam negara ini harus segera diakhiri.

2.2 Definisi Hutan & Kawasan Hutan

Dengan tetap menghargai disclaimer yang diberikan, dalam ? hutan didefinisikan sebagai:¹

Land spanning more than 0.5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10 percent, or trees able to reach these thresholds *in situ*. It does not include land that is predominantly under agricultural or urban land use.

Ada sembilan catatan untuk melengkapi definisi ini, namun dalam buku ini hanya difokuskan pada tiga catatan saja, yakni Catatan 7, Catatan 8,

¹The Forest Resources Assessment (FRA) Working Paper Series is designed to reflect the activities and progress of the FRA Programme of FAO. Working Papers are not authoritative information sources – they do not reflect the official position of FAO and should not be used for official purposes.

dan Catatan 9. Catatan 7 tentang dimasukkannya tanaman karet sebagai hutan. Catatan 8 adalah dicakupnya tanaman bambu dan jenis-jenis palme sebagai hutan bila kriteria penggunaan lahan serta tinggi dan tutupan kanopi terpenuhi. Catatan 9 mengecualikan tegakan pepohonan dalam sistem produksi pertanian dari definisi hutan, seperti tanaman kelapa sawit. Apa yang dimaksud dengan sistem produksi pertanian tersebut? Sayangnya ? tidak memberikan definisinya. Sementara itu, menggunakan definisi orang atau pihak lain berpotensi menghasilkan perbedaan tafsir.

Dalam UU 41 tahun 1999 Pasal 1 angka 2 didefinisikan bahwa:

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Dibandingkan dengan definisi FAO, definisi versi Indonesia ini jelas lebih abstrak. Apa ada pepohonan yang tumbuh di lapangan terbuka - bukan dalam rumah kaca atau laboratorium - yang tidak dalam persekutuan alam lingkungannya? Apa maksud “dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan”? Jelas, pohon tidak bersekutu dengan bahan tambang pada umumnya, sehingga bahan tambang bukan bagian dari ekosistem. Demikian pula halnya dengan minyak dan panas bumi. Secara umum, batas vertikal ke bawah dari ekosistem hutan adalah jangkauan akar, sedangkan batas vertikal ke atas adalah puncak tajuk pohon tertinggi. Hal ini perlu ditegaskan karena ada yang berpikir untuk memasukkan panas bumi yang diproduksi di dalam wilayah yang diklaim sebagai “kawasan hutan” sebagai hasil hutan non kayu. Ini adalah angan-angan mudah untuk mendongkrak kinerja tanpa harus berpikir cerdas dan bekerja keras.

Cara termudah untuk menguji apakah suatu definisi dapat dipahami dengan mudah oleh masyarakat yang relevan adalah dengan menunjukkan suatu obyek kepada seseorang dan meminta orang tersebut un-

tuk mengklasifikasikan apakah obyek yang bersangkutan termasuk atau tidak di dalam domain definisi.² Dalam kasus hutan alam, semua orang sepakat bahwa obyek yang dilihatnya adalah hutan (Gambar 2.1). Bahkan tanpa terlebih dahulu memahami definisi tentang hutanpun, orang tahu bahwa obyek yang dilihatnya adalah hutan. Tentu saja hal tersebut mungkin saja terjadi secara kebetulan. Tetapi bila ratusan orang dari komunitas dan latar belakang yang berbeda memberikan jawaban bahwa obyek yang terdapat dalam Gambar 2.1 adalah hutan, maka cukup beralasan bagi kita untuk menyimpulkan bahwa ratusan orang tersebut memiliki persepsi yang sama tentang obyek yang bersangkutan. Karakteristik hutan alam sangat jauh dari garis batas definisi, sehingga semua orang tidak mempunyai keraguan sedikitpun untuk mengatakan bahwa obyek tersebut adalah hutan.



Gambar 2.1: Hutan Alam: Berau (atas) dan Memberamo (bawah)

Divergensi pendapat timbul mana kala berkenaan dengan tanaman, apakah suatu tanaman yang terdiri dari pepohonan itu suatu hu-

²Saya sangat sadar bahwa kalimat ini panjang sekali, meski saya sudah berusaha untuk memperpendeknya. Apa boleh buat, saya harus memohon maaf kepada pembaca sembari mengajak pembaca untuk lebih rajin latihan pernafasan.

tan atau bukan. Divergensi ini terjadi bahkan di antara orang yang dari profesinya seharusnya yang paling menguasai tentang pengertian hutan. Dengan asumsi persyaratan luasnya terpenuhi, maka tanaman pohon jati (Gambar 2.2) jelas memenuhi definisi sebagai hutan menurut ?. Tidak satupun dari 9 catatan yang dilanggar. Sesuai dengan praktek yang sudah berlangsung lama dan masih berjalan hingga saat ini, nampaknya tanaman pohon jati juga memenuhi definisi hutan yang terdapat dalam UU 41 tahun 1999. Sudah sangat lazim masyarakat menyebut tanaman jati sebagai hutan jati, bukan kebun jati.



Gambar 2.2: Tanaman Jati pada Berbagai Umur

Divergensi pendapat tentang hutan semakin meningkat ketika menyangkut tanaman yang memiliki kemiripan dengan tanaman yang secara tradisional dikelompokkan sebagai tanaman perkebunan. Sebagai contoh adalah pinus, yang mirip dengan tanaman karet, yakni keduanya menghasilkan getah. Perbedaannya adalah getah pinus berasal dari pembuluh dalam kayu, sedangkan getah karet berasal dari pembuluh dalam kulit kayu. Apakah tanaman pinus dan karet itu bukan sistem produksi pertanian? Atau, sistem produksi pertanian itu diberlakukan hanya kepada tanaman yang menghasilkan buah atau biji? Dalam kasus seperti

ini, tanaman pinus itu kebun pinus atau tanaman karet itu hutan karet? Atau, tanaman pinus dan tanaman karet adalah hutan dan sekaligus kebun pinus dan karet? Menurut definisi ?, tanaman pinus dan tanaman karet dimasukkan sebagai hutan.³ Karena secara fisik tanaman pinus dan tanaman karet sangat mirip, menurut definisi hutan yang dianut di Indonesia keduanya dapat disebut sebagai hutan; secara tradisional sudah lama tanaan pinus diklasifikasikan sebagai hutan, sedangkan tanaman karet dengan ragu-ragu dan malu-malu mulai disebut sebagai hutan juga. Bahkan kemiripan penampilan fisik tersebut dapat diperluas kepada tanaman akasia dan mahoni (Gambar 2.3).



Gambar 2.3: Tanaman Pinus (kiri atas), akasia (kanan atas), Mahoni (kiri bawah), & Karet (kanan bawah)

Lebih pelik lagi adalah tanaman kayu putih dan tanaman hipotetis tengkawang. Disebut tanaman hipotetis karena memang belum ada tanaman tengkawang dengan luas yang cukup memadai sehingga memenuhi luasan minimum untuk dapat disebut sebagai hutan. Menurut definisi ?, tanaman kayu putih tidak memenuhi definisi sebagai hutan. Ada dua unsur yang tidak terpenuhi, yakni tingginya kurang dari 5 m dan ta-

³Lihat catatan 7.

naman kayu putih dikelola seperti tanaman teh, yang dianggap dikelola dalam agricultural production system untuk menghasilkan daun (Gambar 2.4). Tanaaman tengkawang yang menghasilkan biji kemungkinan juga tidak termasuk dalam definisi hutan menurut ? karena menghasilkan biji sehingga dianggap tunduk pada agricultural production system tertentu.



Gambar 2.4: Tanaman Kayu Putih (kiri) & Kelapa Sawit (kanan)

Mari kita beralih kepada definisi kawasan hutan. Definisi yang dibahas hanya definisi menurut peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia. Berikut adalah definisi kawasan hutan:⁴

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (Pasal 1 angka 3 UU 41 tahun 1999)

Definisi tersebut mengandung suatu konsep yang perlu didefinisikan juga, yakni hutan tetap, yang didefinisikan sebagai:

Hutan tetap adalah kawasan hutan yang dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konse-

⁴Definisi ini berlaku hingga terbitnya keputusan Mahkamah Konstitusi No.45/PUU-IX/2011.

rvasi, hutan lindung, dan hutan produksi (Pasal 1 angka 12 PP 10 tahun 2010; Pasal 1 angka 14 PP 104 tahun 2015; Pasal 1 angka 4 Perpres 88 tahun 2017)

Jika kata “hutan tetap” dalam definisi kawasan hutan diganti dengan definisi hutan tetap, maka akan diperoleh pernyataan sebagai berikut:

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan yang dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.

Atau sebaliknya, jika kata “kawasan hutan” dalam definisi hutan tetap diganti dengan definisi kawasan hutan, maka akan diperoleh pernyataan sebagai berikut:

Hutan tetap adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap yang dipertahankan keberadaannya sebagai wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi.

Mencermati rangkaian definisi kawasan hutan dan definisi hutan tetap tersebut, maka pada hakekatnya kawasan hutan dan hutan tetap belum terdefinisi. Kawasan hutan didefinisikan dengan menggunakan kata kawasan hutan yang hendak didefinisikan, demikian pula dengan hutan tetap. Akibatnya, terjadi *circular logic* yang mutlak harus dihindari dalam membuat suatu definisi. Suatu definisi yang baik mempunyai ciri tidak menimbulkan keraguan dan spesifik, ringkas, dan mudah dimengerti oleh seluas mungkin pembaca, yang tingkat pendidikannya tidak perlu tinggi. Definisi yang berlogika muter tersebut justru mudah

diterima dengan penuh khidmat oleh orang yang tidak banyak menggunakan logika, tetapi tidak dapat dimengerti atau dipahami oleh orang yang menggunakan logika dengan benar. Membuat kesalahan dalam suatu masa itu wajar belaka, tetapi membiarkan dan menikmati kesalahan berdekade-dekade jelas sangat tidak wajar dan patut diduga memiliki agenda sendiri yang tidak sesuai dengan agenda bangsa dan negara.

2.3 Bentuk Pengelolaan Hutan Alam di Dunia

Ada berbagai bentuk pengelolaan hutan alam yang pernah dipraktikkan di dunia. Ada kesamaan hasil dari berbagai bentuk pengelolaan tersebut, yakni gagal total. Hampir dapat dipastikan atau dengan peluang yang sangat kecil, Indonesia akan mampu keluar sebagai perkecualian dalam pengelolaan hutan alam.

2.3.1 Konsesi Jangka Panjang

Kanada menerapkan dua macam konsesi jangka panjang, yaitu (1) Konsesi jangka panjang berbasis kawasan dan (2) Konsesi jangka panjang berbasis volume. Deskripsi keduanya adalah sebagai berikut:

Konsesi berjangka panjang berbasis kawasan memberikan hak pemungutan hutan atas areal tertentu sebagai imbalan bagi pelaksanaan kewajiban pengelolaan hutan. Konsesi tipe ini merupakan instrumen utama alokasi hak penebangan hutan yang diberikan untuk jangka waktu 20 atau 25 tahun dan dapat diperpanjang selama 5 hingga 10 tahun bila hasil review yang dilakukan setiap 5 hingga 10 tahun memadai. Pemegang konsesi mempunyai kewajiban untuk merencanakan pengelolaan hutan, melakukan penanaman, melakukan tindakan silvikultural, melakukan perlindungan kebakaran, membuat serta memelihara konstruksi jalan, baik dibiayai pemegang konsesi secara langsung atau dibiayai dari dana pembaruan hutan yang berasal dari pungutan tambahan atas te-
gakan.

Konsesi jangka panjang berbasis volume memberikan hak pemungutan sampai volume kayu tertentu atau sebagian dari *annual allowable cut* (AAC) atau jatah tebang tahunan. Konsesi tipe ini ada yang menyebutnya sebagai kuota kayu. Kebanyakan konsesi berbasis volume ini dapat diperpanjang atau diganti. Perbedaan konsesi berbasis volume dengan konsesi berbasis kawasan adalah tingkat kewajiban pengelolaan hutan yang harus dilakukan; konsesi berbasis volume umumnya tidak dibebani kewajiban pengelolaan hutan sebagaimana konsesi berbasis kawasan.

Ada beberapa masalah yang dihadapi oleh sistem konsesi di Kanada:

1. Konsesi hutan dialokasikan melalui negosiasi ketimbang melalui lelang. Keputusan alokasi konsesi dilakukan secara tertutup, dengan sedikit transparansi dan potensial terpengaruh oleh politik dan persuasi, suap atau korupsi. Fee hutan mungkin tidak merefleksikan secara penuh nilai hutan. Hal sebaliknya akan diperoleh bila alokasi konsesi dilakukan melalui lelang kompetitif.
2. Konsesi hutan terkait dengan pabrik pengolahan kayu. Hal ini menghambat perkembangan pasar log yang berperan untuk mengarahkan pemanfaatan spesies dan log secara lebih efisien kepada penggunaan yang paling tepat dan bernilai.
3. Terjadinya tumpang tindih kawasan. Akibat konsesi berbasis kawasan terkait dengan proses pengolahan kayu, maka konsesi tersebut tidak mampu mendorong pemanfaatan semua spesies. Konsesi berbasis volume dihadirkan untuk memanfaatkan spesies yang kurang termanfaatkan ini yang berada dalam areal yang telah dialokasikan melalui konsesi berbasis kawasan. Akibatnya terjadi kebingungan tentang siapa yang bertanggung jawab terhadap apa.
4. Di beberapa provinsi konsesi bertanggung jawab melakukan reforestasi yang biayanya dibayarkan kembali dari dana reforestasi. Akibatnya, konsesi tidak mempunyai insentif untuk melaksanakan reforestasi secara efisien atau berusaha menekan biaya. Di beberapa

provinsi yang lain, konsesi bertanggung jawab melakukan reforestasi dan biayanya ditanggung sendiri. Hal ini memberi insentif untuk melakukan efisiensi dalam reforestasi.

Pengalaman dari berbagai negara mengenai konsesi menghasilkan isu yang kurang lebih serupa (Gray, 2003). Beberapa langkah yang diperlukan untuk menjawab berbagai isu tersebut adalah (1) perubahan kewajiban dan persyaratan, (2) perubahan cara pengalokasian konsesi, (3) penggunaan cara lelang kompetitif, (4) perubahan persyaratan pengelolaan hutan, (5) penggunaan insentif kinerja, dan (6) prosedur monitoring dan penerapan kondisi kinerja. Namun, keberhasilan berbagai langkah di atas sangat tergantung kepada komitmen pemerintah. Hal inipun belum jaminan untuk berhasil, tetapi tanpa komitmen dari pemerintah sudah pasti gagal. Dengan kata lain, komitmen pemerintah tersebut hanya syarat harus tetapi bukan syarat cukup.

2.3.2 Privatisasi Tegakan

Tegakan hutan, tidak termasuk kawasannya, dapat diprivatisasikan dengan menjual tegakan yang ada dan tegakan berikutnya untuk jangka waktu tertentu, ditambah satu kali atau lebih daur, atau bahkan untuk selamanya (Gray, 2003). Penjualan tegakan dilakukan melalui lelang kompetitif. Pemenang membayar sebesar harga penawarannya dan selanjutnya tidak ada fee tambahan lainnya atas kayu yang dipungut.

New Zeland pernah mencoba model ini. Lelang putaran pertama yang dilaksanakan pada tahun 1990 kurang berhasil. Sebagian besar penawaran ditolak karena terlalu rendah. Hanya dua penawar, yang meliputi hanya 15% dari luas areal yang ditawarkan, dapat diterima oleh pemerintah. Areal sisanya ditawarkan melalui negosiasi (Gray, 2003). Beberapa waktu yang lalu, Perhutani juga telah mencoba model ini dan juga belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Ide ini sekarang sudah tidak pernah terdengar lagi.

2.3.3 Privatisasi Hutan dan Kawasannya

Melihat buruknya kinerja konsesi hutan di banyak negara, beberapa negara mempertimbangkan privatisasi hutan publik dan kawasannya sebagai alternatif terhadap sistem konsesi. Model ini pernah dilakukan oleh British Forestry Commission dari 1981 hingga 1997 dengan menjual sebagian hutan tanaman. Hal yang sama juga dilakukan di Chili, bahkan akhir-akhir termasuk penjualan hutan alam.

Penerapan model ini untuk kasus hutan alam mungkin kurang tepat (Gray, 2003). Pertama, laju pertumbuhan hutan alam terlalu rendah sehingga pengelolaan yang lestari menjadi kurang menarik bagi investor swasta yang umumnya mempunyai tingkat diskon yang relatif tinggi. Kedua, tidak semua barang dan jasa yang dihasilkan oleh hutan alam tropik dan bermanfaat bagi masyarakat mempunyai pasar. Menghargai hutan alam tropik hanya dari nilai kayunya semata adalah *underestimate*. Namun, pendugaan nilai hutan non-kayu serta barang dan jasa intangible lainnya harus dilakukan dengan benar. Ada kecenderungan bahwa nilai nonkayu serta barang dan jasa intangible dlebih-lebihkan sehingga sangat tidak masuk akal, seperti diperlihatkan oleh kesaksian ahli yang diajukan pemerintah dalam sidang di pengadilan. Kesalahan paling umum adalah terjadinya penghitungan ganda. Sementara itu, pemerintah memperlakukan nilai nonkayu serta barang dan jasa intangible lainnya adalah nol, sebagaimana tercermin dari tidak dilaksanakannya Pasal 35 ayat (1) UU 41 tahun 1999.

2.3.4 Pengelolaan oleh Badan Usaha Milik Negara

Penguasaan hutan dapat diserahkan kepada badan usaha milik negara (BUMN). Hal ini juga dilakukan di Indonesia melalui pembentukan Perhutani dan Inhutani. Namun, BUMN telah dikritis karena sering merugi dan tidak efisien. Secara umum, BUMN mengalami kelebihan pegawai, kurang-jelasan mandat dan misi yang jelas, kekurangan kapital untuk reinvestasi tanpa mempunyai otoritas atau kemampuan mencari

dana alternatif, dan campur tangan politik, yang kesemuanya itu menghambat tercapainya efisiensi dan profitabilitas.

Dibandingkan dengan perusahaan swasta, BUMN mungkin lebih mampu melihat jangka panjang dan dapat beroperasi dengan suku bunga yang lebih rendah dalam mengevaluasi investasi. Bila BUMN diberi mandat jelas dan kebebasan serta dimodali dengan tepat, BUMN mempunyai peluang untuk mengelola hutan negara secara efisien dan berbasis kelestarian jangka panjang. Tetapi, BUMN tetap harus membayar harga tegakan dan pungutan hutan lainnya.

2.3.5 Joint Venture dan Partnership

Alternatif lain penguasaan hutan negara adalah dalam bentuk joint venture atau partnership antara pemerintah atau perusahaan negara dan perusahaan swasta. Joint venture telah digunakan untuk menarik kapital, keahlian manajemen perusahaan, keahlian manajemen hutan, dan hubungan pemasaran produk bagi pengembangan hutan publik. Melalui joint venture, pemerintah sering memberi andil dalam bentuk sumberdaya, sedangkan sektor swasta memberikan kapital, manajemen, dan pemasaran. Pemerintah menangkap sebagian nilai kayu sebagai bagian dari keuntungan perusahaan.

Bentuk joint venture ini mengandung keuntungan dan juga bahaya. Keuntungannya adalah kesempatan untuk menggabungkan kekuatan dari masing - masing partner - keuangan, manajemen bisnis, manajemen hutan, dan keahlian pemasaran dari sektor swasta dengan aset sumberdaya hutan milik publik. Namun, untuk dapat mengawasi dan mengevaluasi jalannya joint venture, pemerintah juga harus mempunyai keahlian finansial dan manajemen bisnis yang memadai.

Perusahaan hutan joint venture harus tetap membayar fee hutan yang mencerminkan nilai kayu. Pemerintah tidak seharusnya mengabdikan haknya atas keuntungan joint venture untuk menangkap nilai kayu yang dipanen. Dengan kata lain, antara penerimaan dari keuntungan

joint venture harus dibedakan dengan penerimaan dari harga tegakan sebagai biaya. Bila joint venture tidak membayar fee hutan, atau membayar terlalu rendah, maka hutan akan diperlakukan sebagai barang bebas atau input yang bernilai rendah yang mendorong kepada inefisiensi.

2.4 Bentuk Pengelolaan Hutan Alam di Indonesia

Pemanfaatan hutan alam di Indonesia secara masif terjadi sejak setelah diterbitkannya UU 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan; pemanfaatan hutan tanaman, ketika itu, praktis hanya terjadi di Pulau Jawa, yakni hutan yang dikelola oleh Perum Perhutani. Pengelolaan hutan alam dibagi menjadi dua periode, yakni periode 1967-1999 dan periode 1999-sekarang. Pembahasan dibatasi hanya pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada hutan alam saja.

Karakteristik umum dari kedua periode tersebut adalah bahwa kekuasaan pengendalian sangat terkonsentrasi di pemerintah pusat, sedangkan peran perusahaan swasta pemegang izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau IUPHHK hanya melaksanakan apapun yang telah digariskan pemerintah. Kegagalan atau keberhasilan pengelolaan hutan alam sepenuhnya berada di tangan pemerintah, khususnya pemerintah pusat. Deskripsi lebih detil tentang sejarah politik ekonomi kehutanan Indonesia dari jaman Belanda hingga menjelang lahirnya Orde Reformasi dapat dilihat di artikel yang ditulis oleh Ascher (1998); Broad (1995); Poffenberger (1997).

2.4.1 Periode 1967-1999

Pengelolaan didasarkan pada UU 5 tahun 1967, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan PP 21 tahun 1970. Bentuk pengelolaan yang diberikan adalah konsesi jangka panjang; disebut dengan HPH yang diberikan untuk jangka waktu 20 tahun dan dapat diperpanjang (Pasal

10 ayat (1) PP 21 tahun 1970). Kontrak antara Pemerintah dan perusahaan swasta pemegang HPH dituangkan dalam bentuk Forestry Agreement, yang memuat hak dan kewajiban dari pemegang HPH. Hak paling pokok adalah memungut hasil hutan berupa kayu yang dapat diperjual belikan. Pemegang HPH wajib membayar Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), Iuran Hasil Hutan (IHH) dan lain-lain pembayaran (Pasal 3 ayat (1) PP 21 tahun 1970), serta melaksanakan sistem silvikultur yang ditetapkan pemerintah dengan rotasi 35 tahun; suatu petak diizinkan untuk ditebang kembali setelah 35 tahun sejak tebangan sebelumnya. Dalam prakteknya pelanggaran sering terjadi, sebagaimana kemudian dikenal istilah cuci mangkok. Jangka waktu konsesi 20 tahun yang lebih pendek dibandingkan siklus tebangan pernah diduga sebagai faktor pendorong terjadinya *over cutting*, cuci mangkok, dan minimnya upaya rehabilitasi. Kewajiban pokok lainnya adalah melaksanakan rehabilitasi hutan.

Dalam praktek, kewajiban rehabilitasi dapat dikatakan tidak dilakukan sehingga kualitas hutan alam mengalami kemunduran. Menyadari hal tersebut atau ada alasan lain yang belum terungkap, baru pada tahun 1980 pemerintah mengenakan pungutan lainnya yang disebut Dana Jaminan Reboisasi (DJR) melalui Keputusan Presiden 35 tahun 1980, yang pada Pasal 2 menyatakan:

Untuk menjamin agar kegiatan reboisasi dan permudaan hutan dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya, maka setiap Pemegang Hak Pengusahaan Hutan diwajibkan untuk menyisihkan Dana Jaminan Reboisasi dan Permudaan Hutan Areal Hak Pengusahaan Hutan sebagai jaminan atas pelaksanaan (*Performance Bond*) kewajiban Pemegang Hak Pengusahaan Hutan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas tegakan hutan pada areal bekas tebangannya.

Pada awalnya, sistem silvikultur yang ditentukan adalah Tebang Pilih Indonesia (TPI). Ide sentralnya adalah pemungutan pohon dengan pembatasan diameter; hanya pohon yang berdiameter sama dengan atau

lebih dari diameter minimum yang boleh ditebang. Meskipun pada dasarnya TPI merupakan sistem silvikultur dengan permudaan alam, dalam hal dijumpai kurangnya permudaan pada suatu petak maka terhadap petak yang bersangkutan harus dilakukan pengayaan. Namun, tanpa alasan yang jelas dan tanpa kajian secuilpun, sistem silvikultur TPI diganti dengan sistem silvikultur Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI). Tidak ada perbedaan yang esensial antara TPI dan TPTI, kecuali bahwa aspek penanaman, yang pada dasarnya sama dengan pengayaan, dinyatakan secara eksplisit. Perubahan TPI menjadi TPTI tersebut sama sekali tidak mengubah perilaku dan attitude dari pemegang HPH dan pengawas dari pemerintah.⁵

Tidak melakukan pengayaan atau rehabilitasi hutan bekas tebang-an tampaknya merupakan pilihan yang rasional. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa biaya rehabilitasi hutan bekas tebang-an lebih besar dari DJR; DJR akan dikembalikan kepada pemegang HPH bila rehabilitasi hutan bekas tebang-an telah dilaksanakan sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Pemegang HPH memilih mengikhlaskan DJR dan menyerahkan rehabilitasi hutan bekas tebang-an kepada pemerintah. Akibatnya, DJR terus membengkak dan sudah barang tentu menggoda banyak pihak untuk ikut menikmatinya.

Akhirnya, pemerintah, melalui Surat Keputusan Presiden No 31 tahun 1989 tentang Dana Reboisasi, mencabut SK Presiden No 35 tahun 1980 dan berubahlah DJR menjadi DR dengan segala konsekuensinya. Surat Keputusan Presiden No 31 tahun 1989 kemudian mengalami beberapa kali perubahan, yakni melalui SK Presiden No 29 tahun 1990, SK Presiden No 28 tahun 1991, SK Presiden 40 tahun 1993, dan terakhir SK Presiden No 24 tahun 1997. Dana yang telah terkumpul melalui mekanisme DJR diubah namanya menjadi Dana Reboisasi (DR). Jenis pungutan yang sama untuk selanjutnya disebut sebagai DR, yang sampai waktu tertentu berstatus tidak jelas.

Sayangnya, status hukum dari DR dari tahun 1989 hingga tahun

⁵Ketika TPTI muncul, muncul pula guyonan sinikal bahwa TPTI adalah tebang pasti tanam insya'allah.

1999 tidak jelas, apakah penerimaan negara atau bukan. Secara logis, penerimaan negara terbagi habis menjadi dua kategori, yakni penerimaan dalam bentuk pajak dan penerimaan negara bukan pajak atau dikenal PNBP. Selama periode 1989 hingga 1999, DR itu jelas bukan pajak dan bukan pula PNBP karena DR dimasukkan sebagai PNBP baru terjadi melalui Peraturan Pemerintah No 92 tahun 1999. Uang idle dalam jumlah besar tersebut pastilah membuat banyak birokrat pemerintah tergiur untuk memanfaatkannya. Hal ini mengikuti karakteristik dari birokrasi yang cenderung memaksimumkan anggaran (?). Untuk itu, uang tersebut harus dikonversi terlebih dahulu menjadi uang milik negara yang akan digunakan untuk melakukan reboisasi. Pikiran seperti inilah yang melahirkan definisi DR yang berkadar kelucuan tinggi sebagaimana tercantum dalam PP 6 tahun 2007. Benarkah uang DR hanya digunakan untuk mereboisasi hutan? Publik sudah sangat paham apa jawaban terhadap pertanyaan ini.

2.4.2 Periode 1999-sekarang

Sejak 1999, dasar pengelolaan hutan di Indonesia, termasuk hutan alam, adalah UU 41 tahun 1999. Dalam undang-undang yang baru ini, nama Hak Pengusahaan Hutan diubah menjadi IUPHHK. Namun, dalam hal pengelolaan hutan maka kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang IUPHHK tidak berbeda jauh dengan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang izin HPH; namanya berbeda, tetapi spirit dan cara berpikirnya masih tetap sama, bahkan hingga hari ini. Sesuai dengan Pasal 35 ayat (1) UU 41 tahun 1999, setiap pemegang izin usaha pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Pasal 29, dikenakan iuran izin usaha, provisi, dana reboisasi, dan dana jaminan kinerja (DJK). Selanjutnya, menurut Pasal 51 ayat (1) PP 6 tahun 2007, jangka waktu IUPHHK Hutan Alam adalah maksimal 55 tahun.

Pasal 48 ayat (4) PP 6 tahun 2007 mengamanatkan bahwa IUPHHK dapat dilakukan dengan satu atau lebih sistem silvikultur, sesuai dengan

karakteristik sumber daya hutan dan lingkungannya. Meski demikian, pemegang IUPHHK pada umumnya memilih sistem TPTI (tebang pilih individual). Beberapa pemegang IUPHHK telah mencoba menerapkan sistem silvikultur Tebang Pilih Tanam Jalur (TPTJ) di sebagian areal kerjanya. Pertanyaan mengapa sistem TPTJ sepi peminat? Pasal 4 ayat (1) huruf c PP 6 tahun 2007 seolah TPTJ dilaksanakan dengan memilah petak tebangan menjadi jalur yang di tebang dan jalur yang tidak ditebang meskipun dalam jalur tersebut mengandung pohon yang berukuran layak tebang. Tetapi Pasal 2 ayat (6) PP 6 tahun 2007 juga menyatakan bahwa TPTJ diterapkan di areal bekas tebangan. Padahal, areal bekas tebangan tersebut dapat dihasilkan dari tebang pilih individual terlebih dahulu (TPTI). Dengan demikian, tebang pilih jalur mengandung unsur tebang ulang yang belum waktunya atau cuci mangkok. Secara umum, kinerja rehabilitasi hutan tidak mengalami perubahan signifikan dibandingkan dikerjakan rehabilitasi hutan di periode sebelumnya.

Perubahan jangka waktu konsesi dari 20 tahun menjadi 55 tahun adalah untuk merespon pandangan, ketika itu, bahwa rehabilitasi tidak dijalankan karena ada ketidak-pastian apakah konsesi akan diperpanjang atau tidak. Memang benar bahwa tiadanya kepastian areal dalam jangka panjang merupakan disinsentif untuk melakukan investasi jangka panjang (Feder & Onchan, 1987; Besley, 1995; Nelson et al., 2001; ?; Deininger & Jin, 2006). Namun, kepastian areal tersebut merupakan syarat harus (*necessary conditions*), bukan syarat cukup (*sufficient conditions*). Sebaliknya, ketiadaan kepastian merupakan syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi tidak terjadinya investasi jangka panjang.

Banyak orang mengalami kerancuan tentang DR dan Dana Jaminan Reboisasi (DJR) ini dengan beranggapan bahwa DJR diubah menjadi DR. Dari kemiripan nama memang sangat dekat, tetapi sesungguhnya secara esensi jauh berbeda. Bila kita melihat substansi yang terkandung di dalamnya, DR dan DJR itu mengandung pengertian yang jauh berbeda. DR bukan jaminan kinerja, sedangkan DJR merupakan jaminan kinerja. UU 41 tahun 1999 melalui Pasal 35 jelas mengamanatkan agar

setiap pemegang IUPPHK dikenakan DJK. Apakah amanat ini dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan? Jadi, dari segi substansi, DJR malih menjadi DJK. Mengapa kata “Reboisasi” yang lebih berkembang menjadi memori kolektif ketimbang kata “Dana Jaminan” sehingga orang lebih mengaitkan DJR dengan DR ketimbang DJR dengan DJK? Apakah tidak melaksanakan perintah undang-undang bukan pelanggaran terhadap undang-undang?

Ada dua pertanyaan penting terkait reboisasi. Pertama, mengapa pemegang izin memilih untuk mengorbankan DJR dan menyerahkan reboisasi kepada pemerintah? Mungkinkah karena tidak ada yang perlu direboisasi karena pemegang izin bekerja dengan sangat hati-hati? Kemungkinan selalu ada tetapi peluangnya terlalu kecil. Alasan yang lebih masuk akal adalah bahwa biaya reboisasi yang sebenarnya lebih besar dari DJR. Pengusaha rasional pastilah akan merelakan DJR diambil pemerintah dengan imbalan bebas dari kewajiban melaksanakan reboisasi. Dengan kata lain, besaran DJR yang ditetapkan pemerintah tidak memenuhi kendala partisipasi (lihat ?). Kedua, jika swasta tidak bersedia melaksanakan reboisasi dengan resiko kehilangan DJR, maka dengan DJR yang sama mungkinkah pemerintah mampu melaksanakan reboisasi untuk luasan yang sama dengan luasan yang dapat dikerjakan oleh swasta? Bukti empirik yang menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah cenderung lebih inefisien ketimbang birokrasi swasta, maka jawaban terhadap pertanyaan kedua ini cenderung tidak mungkin. Akibatnya, luas hutan yang rusak akan semakin bertambah.

2.5 Abuse of Power

2.5.1 Penyalah-gunaan Wewenang

Dalam UU 41 tahun 1999, kekuasaan Menteri dan kekuasaan Pemerintah telah dibedakan dengan cukup jelas. Dalam praktek, sayangnya, Menteri merasa dirinya dapat menggantikan Pemerintah. Apa man-

faatnya menggunakan kata Pemerintah dan Menteri bila kewenangan Pemerintah dapat digantikan begitu saja oleh kewenangan Menteri. Dengan melihat kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah dan Menteri, maka akan terlihat bagaimana Menteri sering melakukan *abuse of power* dengan mengatas namakan Pemerintah. Dalam hal kewenangan, UU 41 tahun 1999 menyebut Menteri dalam beberapa pasal, yang kurang lebih sebanyak enam kali:

1. Pasal 17 ayat (3) tentang pembentukan unit pengelolaan hutan yang melampaui batas administrasi Pemerintahan;
2. Pasal 33 ayat (3) tentang pengaturan, pembinaan dan pengembangan pengolahan hasil hutan;
3. Pasal 38 ayat (3) dan ayat (5) tentang izin pinjam pakai kawasan bagi pertambangan;
4. Pasal 50 ayat (3) huruf g tentang melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan;
5. Pasal 79 ayat (3) tentang pemberian insentif dari hasil lelang.

Pasal-pasal tersebut lebih fokus pada kawasan hutan dan isu yang terbatas pada hutan. Sementara itu, kewenangan yang menggunakan kata pemerintah mencakup isu-isu yang lebih luas yang bersinggungan dengan sektor lain:

1. Pasal 1 angka 3 tentang penetapan kawasan hutan;
2. Pasal 4 ayat (2) tentang penguasaan hutan oleh negara, yang mencakup:
 - (a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - (b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan;
 - (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

3. Pasal 5 ayat (3) tentang menetapkan status hutan: hutan negara dan hutan hak;
4. Pasal 6 ayat (2) tentang menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokoknya, yakni hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi;
5. Pasal 8 ayat (1) tentang menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus;
6. Pasal 9 ayat (2) tentang menetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota;
7. Pasal 13 ayat (5) tentang inventarisasi hutan tingkat nasional, wilayah, Daerah Aliran Sungai, dan unit pengelolaan.
8. Pasal 14 ayat (1) tentang pengukuhan kawasan hutan;
9. Pasal 16 ayat (1) tentang menyelenggarakan penatagunaan kawasan hutan;
10. Pasal 18 ayat (1) tentang menetapkan dan mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan dan penutupan hutan;
11. Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) tentang perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan;
12. Pasal 19 ayat (3) tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan;
13. Pasal 20 ayat (1) tentang rencana kehutanan;
14. Pasal 45 ayat (1) tentang pola reklamasi dan atau rehabilitasi;
15. Pasal 48 ayat (1) tentang mengatur perlindungan hutan, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan;
16. Pasal 48 ayat (1) tentang perlindungan hutan negara;
17. Pasal 53 ayat (3) tentang penyelenggaraan penelitian dan pengembangan kehutanan;
18. Pasal 63 tentang wewenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, dan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengurusan hutan.

Contoh paling nyata dari abuse of power adalah Keputusan Peraturan Menteri Nomor P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status

dan Fungsi Kawasan Hutan dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.718/Menhut-II/2014 tentang Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Utara. Pasal 2 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa kawasan hutan telah mempunyai kekuatan hukum apabila telah ditunjuk dengan keputusan Menteri. Ada dua penyimpangan dalam hal ini. Pertama, Menteri telah mengambil alih kewenangan Pemerintah. Kedua, penunjukkan, terlebih lagi oleh pihak yang tidak mempunyai kewenangan, belum mempunyai kekuatan hukum karena status areal yang ditunjuk tersebut belum menjadi kawasan hutan. SK.718/Menhut-II/2014 sekali lagi memperlihatkan bagaimana Menteri memposisikan dirinya sebagai Pemerintah dalam menentukan kawasan hutan.

2.5.2 Penetapan Kawasan

Agar mendapat pemahaman yang lebih utuh dan rasa batin di baliknya, kita akan mulai dengan melihat UU 5 tahun 1967. Pasal 1 angka 4: “Kawasan Hutan” ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap. Pasal 7 ayat (2): Penetapan kawasan hutan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan rencana penggunaan tanah yang ditentukan oleh Pemerintah. Selanjutnya, dalam PP 33 tahun 1970 Pasal 5 ayat (2): Berdasarkan Rencana Pengukuhan Hutan, Menteri Pertanian menunjuk wilayah-wilayah tertentu sebagai Kawasan Hutan. Berbagai rumusan tersebut membangkitkan beberapa pertanyaan: apa *universum* yang digunakan oleh Menteri Pertanian ketika menunjuk wilayah-wilayah tertentu sebagai kawasan hutan? Daratan Republik Indonesia atau wilayah-wilayah yang dalam rencana penggunaan tanah ditentukan oleh pemerintah sebagai calon kawasan hutan? Agak janggal bila *universum*nya adalah daratan Republik Indonesia, karena menunjuk kawasan hutan dengan *universum* daratan Republik Indonesia akan mempengaruhi penggunaan tanah atau tata ruang nasional. Sementara itu, menteri yang mengurus kehutanan jelas tidak memiliki kewenangan dan kompetensi

dalam tata ruang.

Proses pengukuhan, terutama tata batas, membutuhkan waktu yang lama. Dalam tata batas, hak-hak pihak ketiga yang berbatasan dengan areal yang sedang ditata-batas tersebut harus terselesaikan. Nampaknya, anggaran yang disediakan untuk tata batas tidak mencakup anggaran untuk penyelesaian hak-hak pihak ketiga tersebut. Ketika tata batas menghadapi problem di lapangan, maka tata batas tersebut umumnya berhenti di tempat tersebut sehingga tata batas tidak mencapai temu gelang. Dengan kata lain, tata batas belum selesai dan kawasan hutan belum dapat ditetapkan. Implikasinya, kawasan yang bersangkutan belum dapat disebut sebagai kawasan hutan.

Menyadari panjangnya proses pengukuhan kawasan hutan hingga tahap penetapan, ada kebutuhan untuk mengubah definisi kawasan hutan tersebut. Hal ini kemudian dituangkan dalam UU 41 tahun 1999 Pasal 1 angka 3 yang berbunyi: Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Perhatikan, ada dua perbedaan penting dalam definisi ini dibandingkan dengan definisi sebelumnya. Pertama, “ditetapkan” diganti dengan “ditunjuk dan atau ditetapkan.” Di sini ada relaksasi yang berimplikasi perluasan cakupan. Jika dalam definisi lama areal yang baru ditunjuk belum dapat disebut sebagai kawasan hutan, maka dalam definisi yang baru areal yang bersangkutan sudah dapat disebut sebagai kawasan hutan. Pengertian ini berlaku hingga ada keputusan Mahkamah Konstitusi No.45/PUU-IX/2011 yang menghapus frasa “ditunjuk dan atau” sehingga definisi kawasan hutan yang baru menjadi wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Kedua, subyek “menteri” dalam UU 5 tahun 1967 diganti dengan subyek “pemerintah” dalam UU 41 tahun 1999. Hal ini dapat dimengerti karena universum tahap penunjukkan tentu adalah daratan Republik Indonesia, sementara itu kewenangan menteri yang mengurus kehutanan tentulah tidak seluas daratan Republik Indonesia tersebut. Penunjukkan

tersebut merupakan kewenangan pemerintah dan hasil dari penunjukkan tersebut berupa rencana tata ruang wilayah. Dengan demikian, penunjukkan oleh pemerintah tersebut dipandang telah mempertimbangkan semua aspek, termasuk kepentingan semua sektor, sehingga areal yang dialokasikan bagi hutan sudah layak untuk disebut sebagai kawasan hutan. Tentu saja hal ini merupakan suatu asumsi yang sangat sembro-no; perencanaan pemerintah di tingkat pusat menggunakan data yang sangat makro, sementara problem pertanahan di lapangan memerlukan data yang sangat mikro.

Berbekal definisi berlogika muter dan kesalah-kaprahan dihasilkan penggunaan lahan yang sangat timpang; 68% daratan Indonesia diklaim sebagai kawasan hutan, sementara sisanya diperebutkan oleh semua sektor kecuali kehutanan (Tabel 2.1). Sementara rakyat berebut tanah untuk sekedar hidup dan negara selalu impor beras karena kesulitan mencari areal untuk perluasan sawah, Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2016 dengan enteng melansir data gambaran yang sangat memilukan; hanya 31,1 juta ha dari 68,8 juta ha kawasan yang diklaim sebagai hutan produksi dibebani izin. Artinya, terdapat 37,7 juta ha kawasan yang diklaim sebagai hutan produksi menganggur tidak produktif. Memang di manapun di dunia ini, tuan tanah selalu tidak memiliki kepekaan sosial, bahkan umumnya sudah kehilangan hati nurani juga.

Tabel 2.1: Penggunaan lahan

Penggunaan	Luas Areal	(%)	Luas Hutan	(%)
HK	22.057,9	11,7	17.225,5	78,1
HL	30.388,4	16,2	23.224,0	76,4
HPT	27.907,8	14,9	22.465,1	80,5
HP	30.168,2	16,1	17.770,8	58,9
HPK	17.863,4	9,5	8.367,4	46,8
APL	59.455,1	31,7	9.019,8	15,2
Total	187.840,8	100,0	98.072,6	52,2

Berdasarkan data Agustus 2014, luas areal yang diklaim kawasan hutan adalah 122.404.872 ha (KLHK 2014). Hingga tahun 2009, tata batas terhadap kawasan yang diklaim sebagai kawasan hutan baru mencapai 219.296 km (77,64%), tetapi kawasan yang telah ditetapkan baru mencapai 11,29% (KLHK, 2014). Setelah keluarnya kebijakan percepatan penetapan kawasan hutan, sampai dengan September 2014 telah dilakukan penetapan kawasan hutan seluas 58.154.230,22 ha (47,51%). Kebenaran lonjakan capaian penetapan kawasan hutan tersebut masih perlu diperiksa lebih lanjut. Puluhan tahun pengukuhan kawasan mengalami stagnasi sehingga menggiring kepada perubahan definisi kawasan hutan, tetapi kemudian tiba-tiba dapat melompat naik. Sementara itu, komponen anggaran untuk menyelesaikan hak-hak pihak ketiga belum pernah ada; hambatan terbesar pengukuhan kawasan adalah sengketa batas.

2.5.3 Pengelolaan Terpusat

Kita mulai dengan Pasal 33 ayat (1) yang berbunyi: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Selanjutnya, dalam penjelasan (UUD 45 sebelum diamandemen) dinyatakan “ekonomi produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.”

Masih dari penjelasan konstitusi, disebutkan bahwa “perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.” Penjelasan ini hendak menyatakan bahwa penguasaan oleh negara akan lebih menjamin keadilan ekonomi.

Tetapi data menunjukkan bahwa kekhawatiran semacam itu merupakan kekhawatiran yang berlebihan, bahkan sangat menyesatkan.

Pertanyaan lainnya adalah produsen orang seorang yang berkuasa itu seperti apa? Dalam ilmu ekonomi, produsen seperti ini adalah produsen yang mampu mempengaruhi pasar. Bahasa menterengnya produsen yang memiliki *market power*. Gampangnya, produsen yang mampu mendikte harga yang harus dibayar oleh konsumen atau pembeli yang mampu mendikte harga yang harus diterima oleh penjual. Jelas, sasaran tembak Pasal 33 UUD 1945 adalah monopolis, oligopolis, monopsonis, oligopsonis, bukan lembaga swasta yang kompetitif yang pasti tidak memiliki *market power*. Bagaimana kenyataannya?

Dengan bunyi penjelasan seperti di atas, maka kehadiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memproduksi barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dengan mudah mendapatkan legitimasi. Banyak kalangan masih sangat keberatan dengan hadirnya produsen minyak dan listrik swasta. Tetapi belum pernah ada orang yang menariakkan agar beras, yang jelas lebih strategis dibanding minyak dan listrik, diproduksi oleh perusahaan negara. Jelas terjadi inkonsistensi yang luar biasa namun menguntungkan disini. Di beberapa negara yang produksi pangannya dilakukan oleh negara sering terjadi antrian panjang sekedar untuk memperoleh sepotong roti berkualitas rendah. Sukurlah produksi pangan di Indonesia dilakukan oleh swasta dalam bentuk pribadi orang seorang yang berjumlah jutaan. Oleh karena itu, ketakutan seperti tersirat dalam penjelasan atas pasal 33 seperti dikutip di atas sebenarnya tidak cukup beralasan. Untunglah, Mahkamah Konstitusi tidak ikut hanyut oleh ketakutan yang tidak perlu.

Sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagai tujuan tampaknya sudah dapat diterima oleh semua pihak. Tetapi bagaimana cara mencapainya masih menjadi perdebatan. Dengan konstitusi yang sama, ternyata posisi sektor atau subsektor ekonomi yang berbeda dalam spektrum ekonomi tidaklah sama. Dalam spektrum sistem pasar dan sistem perencanaan terpusat, kehutanan lebih dekat ke sistem perencanaan terpusat

dibandingkan perkebunan. Sentralisasi dan perencanaan terpusat tersebut tercermin dengan jelas pada Pasal 5 dalam UU 5 tahun 1967 atau Pasal 4 dalam UU 41 tahun 1999 sebagai penggantinya. Divergensi yang sangat lebar ini dalam batas tertentu memperlihatkan pandangan yang digunakan dalam menyusun rancangan legislasi dan lemahnya lembaga legislatif itu sendiri dalam memproses usulan legislasi. Output dari legislasi masih lebih banyak diwarnai oleh bahan baku yang masuk, sementara warna prosesor sangat lemah.

Sentralisasi dan perencanaan terpusat tersebut tercermin dengan jelas di UU 5/1967 Pasal 5 ayat 1 bahwa “Semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara.” Selanjutnya, ayat 2 menyebutkan bahwa “Hak menguasai” dari Negara tersebut pada ayat (1) memberi wewenang untuk:

1. Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara.
2. Mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

Penguasaan atas semua hutan di wilayah Republik Indonesia berarti juga penguasaan terhadap hutan milik, yakni hutan yang tumbuh di atas tanah yang dibebani hak milik. Keberadaan hutan milik ini diakui oleh UU 5/1967 dalam Pasal 2 ayat 2. Campur tangan negara yang terlalu jauh terhadap hak private ini sesungguhnya lebih mencerminkan karakter kolonial yang ingin mengendalikan seluruh perilaku masyarakat jajahan yang berujung pada hilangnya daya kreatif masyarakat tersebut. Ketidak-mampuan negara menjaga hak-haknya dibebankan kepada rakyat yang tidak berdosa. Hasil dari kontrol negara yang sangat terpusat terhadap industri kehutanan tersebut adalah sebuah bencana (Poffenber-

ger, 1997).

Tradisi kontrol negara tersebut dilanjutkan dalam UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang menggantikan UU 5 tahun 1967 di atas. Disebutkan pada Pasal 4 ayat (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan ayat (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:

1. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
2. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
3. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Konsekuensi logis dari keyakinan dan posisi politik ekonomi yang dipilih tersebut adalah pilihan instrumen kebijakan yang bersifat *coercive* dalam bentuk regulasi langsung. Inilah yang lazim disebut dengan pendekatan *command-and-control*. Bahkan, dalam hal klaim kawasan, pendekatan *coercive* yang digunakan persis sama dengan pendekatan yang digunakan kaum *zionis* ketika mengklaim tanah rakyat Palestina secara sepihak. Kita tinggal mengganti rakyat Palestina dengan rakyat Kubu, Papua, Dayak, dan lain sebagainya. Rakyat yang terusir sama-sama menideritanya, sedangkan penindasnya sama-sama tidak merasa bersalah karena apa yang dilakukan sudah sesuai dengan prosedur baku.

Ketika diterapkan pada hutan alam, pendekatan regulasi langsung ini seolah mendapatkan legitimasi karena hutan alam memang milik seluruh rakyat dan pemerintah merupakan representasi dari rakyat. Setelah pendekatan regulasi langsung ini terbukti gagal melahirkan pengelolaan hutan alam yang efisien tetapi masih juga direplikasi di hutan tanaman maka persoalannya menjadi sangat berbeda. Melindungi hak dan

kepentingan rakyat bukan alasan di balik pendekatan regulasi langsung tersebut. Sebenarnya, pendekatan yang sama pernah juga diterapkan di Brasil dan juga gagal (Hirakuri, 2003). Faktor penyebab kegagalannya pun kurang lebih sama dengan dengan faktor penyebab kegagalan pelaksanaan aturan di Indonesia.

Instrumen lain yang kurang *coercive* dan umum digunakan untuk menunjang pendekatan *command-and-control* adalah *propaganda*. Salah satu propaganda paling populer berbunyi “hutan lestari, rakyat sejahtera.” *Propaganda* ini sudah tidak ada yang percaya dan menerima, kecuali rimbawan dan itupun rimbawan yang sangat tidak kritis. Fokus lebih kepada hutan dengan harapan memberikan dampak kemakmuran kepada masyarakat. *Propaganda* ini menempatkan hutan sebagai subyek, sedangkan masyarakat manusia sebagai pelengkap penderita yang harus mendengarkan suara hutan. Di antara subyek dan pelengkap penderita tersebut ada mediator penyampai pesan dari hutan, yakni rimbawan (Glück, 1987). *Propaganda* seperti ini boleh jadi cocok untuk monyet, karena monyet benar-benar tergantung kepada apa yang ada dan tidak mampu mengadakan apa yang dibutuhkan. Hutan, terutama hutan alam, merupakan habitat yang paling memberi harapan bagi keberlanjutan sejarah monyet di dunia ini.

Pernyataan yang lebih mendekati realita adalah “hutan yang lebih mampu memenuhi kebutuhan pengelolanya mempunyai peluang lebih tinggi untuk lestari.” Mampu memenuhi kebutuhan pengelolanya merupakan syarat harus yang mesti dipenuhi agar hutan memiliki peluang untuk lestari. Sebaliknya, hutan yang tidak memberi manfaat kepada pengelolanya mempunyai peluang tinggi untuk tidak lestari. Ketika peluang dari ketidaklestarian itu adalah satu, maka kita mengatakan bahwa “tidak memberi manfaat” merupakan syarat cukup bagi ketidaklestarian hutan. Saya tidak keberatan bila ada yang memandang bahwa argumen tersebut dibangun di atas landasan etika *utilitarianisme*⁶ - su-

⁶Menurut prinsip ini, pengelolaan sumberdaya alam untuk mendapatkan barang dan jasa “for the greatest good of the greatest number for the longest time.” *Utilitarianisme* sering membingungkan karena sebenarnya *utili-*

atu teori etika normatif yang mempercayai bahwa tindakan yang tepat adalah tindakan yang memaksimalkan kebahagiaan keseluruhan. Saya memilih menggunakan peluang ketimbang statusnya secara langsung seperti lazim digunakan dalam teori argumen. Tentu terlalu mewah bila hal disebut sebagai *fuzzy logic*.

Terlepas dari salah benarnya atau disukai atau dibenci, *utilitarianisme* dianut oleh banyak orang, bahkan dapat dikatakan sebagian besar orang, tidak terkecuali rimbawan. Kita masih ingat ada pembagian jenis komersial dan nonkomersial. Konstitusi kita dengan jelas menunjukkan digunakannya prinsip *utilitarianisme* dalam pengelolaan sumberdaya alam. Sesuatu yang memberi manfaat maka dia memiliki nilai, sebaliknya sesuatu yang tidak memberi manfaat maka dia tidak memiliki nilai. Nilai dari sesuatu ditentukan oleh besar dan kecilnya manfaat yang dapat diberikan oleh sesuatu tersebut.⁷

Membicarakan nilai apa yang dianut dan dipercaya oleh Bangsa Indonesia sering menimbulkan kegamangan tersendiri. Ketika diminta untuk mengidentifikasi diri apakah dirinya termasuk orang yang berciri individualisme atau berciri komunalisme, maka mayoritas menjawab komunalisme. Namun, kita melihat bahwa perilaku individu dalam masyarakat sangat tidak mencerminkan karakter masyarakat yang anggotanya menganut nilai-nilai komunalisme, terlebih masyarakat di perkotaan. Bahkan dalam banyak kasus, ciri individualisme tanpa etika lebih menonjol, seperti perilaku di jalan raya yang saling serobot dengan mengabaikan aturan berlalu lintas dan keselamatan, perilaku berebut pembagian jatah sembako, dan masih banyak contoh yang lain. Ada ke-

tarianisme bukanlah doktrin tunggal, melainkan kumpulan dari beberapa doktrin dengan ciri sebagai berikut (1) evaluative consequentialism, (2) a theory of the personal good, (3) interpersonal comparability, and (4) distributive indifference about the good (?). Catatan ini dapat menjadi titik awal penelusuran lebih lanjut bagi yang berminat.

⁷*Utilitarianisme* sudah pasti *anthropocentris* - suatu pandangan yang berfokus pada manusia sebagai pusat dalam hubungan manusia dengan alam di sekitarnya. Sebagai etika lingkungan, pandangan *anthropocentris* ini sering diposisikan secara diametral dengan pandangan yang *ecocentris*. Tidak begitu jelas apakah keduanya memang dua pandangan yang benar-benar berbeda atau sekedar tampak berbeda. Namun, sudah pasti bahwa *ecocentrisme* itu memiliki makna ketika dikomunikasikan kepada manusia. Dus, *ecocentrisme* pada dasarnya adalah *anthropocentric* juga

mungkinan bahwa orang Indonesia malu mengidentifikasi dirinya lebih condong kepada individualisme secara terbuka. Atau, kemungkinan interpretasi yang lebih parah adalah bangsa Indonesia merupakan bangsa yang tidak mampu mengidentifikasi dirinya sendiri.

2.5.4 Pelepasan Kawasan

Kita mengenal peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Sebuah peta ajaib yang menimbulkan ironi di negeri ini. Peta itu hadir di sekitar pertengahan dekade 1980an dengan tanpa informasi yang memadai. Banyak perkampungan masyarakat sudah hadir puluhan tahun sebelum peta TGHK lahir. Kelahiran peta TGHK menjadikan masyarakat yang tadinya hidup damai tanpa melanggar hukum mendadak menjadi resah karena ditabrak oleh hukum gadungan. Pemukiman warga mendadak menjadi ilegal. Hukum gadungan ini telah mencengkeram Bangsa Indonesia sangat lama, bahkan hingga hari ini pengaruhnya masih sangat terasa. Inti dari peta TGHK itu adalah kawasan hutan. Posisi kawasan hutan hingga saat ini dapat diibaratkan sebagai preman pasar; meskipun jelas melanggar hukum, tetapi tidak ada yang berani menghadapinya.

Sebagai suatu institusi, peta TGHK telah mengalami *dysfunction*. Awalnya, peta TGHK hanya dimaksudkan sebagai peta indikatif yang menunjukkan secara garis besar suatu wilayah, khususnya dari segi penutupan lahan, bentuk wilayah, dan sedikit informasi keanekaragaman hayati. Peta TGHK tidak dapat digunakan untuk menetapkan batas hak kepemilikan yang membutuhkan informasi yang lebih detil dan akurat. Namun, pada tahap berikutnya peta TGHK berubah menjadi monster yang mengabaikan hak banyak pihak, khususnya hak masyarakat yang sudah tinggal turun temurun ratusan tahun dalam suatu wilayah. Peta ajaib inilah yang kemudian melahirkan banyak hambatan pembangunan yang terjadi hingga hari ini.

Alih-alih diurusin oleh negara c.q. badan yang mengurus kehutanan, masyarakat di dalam hutan tersebut diberi label yang lebih me-

nyeramkan, seperti perambah hutan dan peladang liar. Perladangan liar disebutkan sebagai salah satu penyebab terjadinya kerusakan hutan. Mengapa digunakan istilah perladangan liar? Bernarkah para peladang melakukan kegiatan secara liar? Istilah yang lebih manusiawi dan kontekstual adalah perladangan berpindah. Para peladang tersebut menjalankan perladangan dalam konteks problem dan lingkungan yang mereka hadapi. Hutan dipandang sebagai bahan organik yang vital bagi pemulihan kesuburan tanah, bukan sebagai penghasil kayu yang bernilai ekonomi di pasar. Istilah liar itu sudah hasil suatu judgement sehingga pasti tidak bebas nilai.

Apa maksud digunakannya kata sifat liar? Apakah mungkin tanpa maksud tertentu? Atau keberadaan maksud itu yang tidak disadari karena telah lama bersarang di alam bawah sadar dari pembuat istilah. Istilah liar dimaknai sebagai berada di luar sistem legalitas yang ada. Tidak pernah dipermasalahkan apakah sistem legalitas yang dibangun tersebut mengakomodasi kepentingan pihak yang bergantung pada perladangan berpindah. Istilah liar merupakan suatu bentuk alienasi terhadap masyarakat yang keberadaannya pada suatu tempat tidak dikehendaki. Padahal, banyak komunitas yang telah lama bermukim di suatu tempat dengan aman, nyaman, dan damai, tetapi TGHK datang untuk merusak hidup dan masa depan mereka.

Bagaimana dampak dari istilah perladangan liar, yang tentu dilakukan oleh para peladang liar, bila diajarkan kepada mahasiswa? Jika salah satu ciri dari keberhasilan suatu pengajaran adalah berubahnya *mindset* dari peserta didik, maka istilah perladangan liar berpotensi membentuk *mindset* tertentu. Apapun *mindset* yang terbentuk, tetapi pengejawantahannya adalah menguasai dan menundukkan keliaran itu, apakah secara halus ataupun sangat kasar. Pengusiran terhadap kelompok masyarakat yang dianggap liar ini sering terjadi dari dahulu hingga kini. Benar bahwa sejak tahun 2017 sektor atau sub sektor kehutanan menggenapkan program Perhutanan Sosial (PS), yang sebenarnya hanya suatu program keterpaksaan yang dilaksanakan dengan penuh keengganan. Belajar da-

ri pengalaman atas program Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan Hutan Kemasyarakatan (HKm), maka PS tidak lebih dari makanan basi dengan bungkus baru. Nasibnyapun akan sama, gagal.

Terminologi lain yang sangat mengganggu dan sangat tidak etis adalah adanya 51 ribu desa di dalam kawasan hutan. Tentu saja pernyataan seperti ini *politically incorrect*. Ide apa dibalik diangkatnya data seperti itu? Apakah keberadaan desa itu problem bagi kawasan hutan? Apakah antara desa dengan kawasan hutan itu harus dipisahkan karena tidak kompatibel? Solusi apa yang hendak dicari dengan berbekal data seperti itu? Perlu diingat, Wilayah Republik Indonesia terbagi habis oleh wilayah provinsi, wilayah provinsi terbagi habis oleh wilayah kabupaten-kota, wilayah kabupaten-kota terbagi habis oleh wilayah kecamatan, dan wilayah kecamatan terbagi habis oleh wilayah desa-kelurahan. Tanpa wilayah desa-desa itu, Republik Indonesia tidak akan ada, tetapi tanpa kawasan hutan Republik Indonesia dapat tetap tegak berdiri, mungkin malah lebih jaya.

Kembali kepada masyarakat dalam hutan yang terperangkap oleh hukum gadungan TGHK. Masyarakat tersebut terus terperangkap dalam “kawasan hutan” karena tidak ada pihak yang melepaskan mereka dari jerat itu. Pelepasan kawasan hutan dirancang sedemikian rupa sehingga rumit dan mahal yang tidak mungkin terjangkau oleh masyarakat yang sedang terjebak tersebut. Pernyataan terakhir ini pasti disangkal oleh birokrasi pemerintah dengan mengatakan bahwa prosedur mudah dan murah tetapi memang tidak ada yang mengajukan “permohonan” pelepasan kawasan. Inilah sikap mental birokrasi pemerintah yang berorientasi kekuasaan, bukan pelayanan. Singkatnya, pemerintah enggan memberikan pelayanan kepada rakyat kecil karena pemerintah adalah penguasa yang hanya bergerak ketika dimohon dan petugasnya mendapat gratifikasi.

Perangkap status kawasan hutan mempunyai implikasi yang luas. Lahan yang digarap masyarakat tersebut tidak dapat didaftarkan sebagai aset yang dimiliki atau dikuasainya. Dokumen sertifikat tanah tidak mungkin dapat diterbitkan, padahal sertifikat ini sangat penting un-

tuk dapat melakukan kapitalisasi aset untuk mendapatkan modal kerja. Sertifikat tanah dapat dijadikan agunan untuk meminjam uang dari bank. Akibatnya, kemampuan investasi mereka sangat terkendala sehingga ekonomi mereka menjadi sulit berkembang. Sebaliknya, ketersediaan investasi jangka panjang dihambat oleh ketidakpastian status lahan yang dikuasai (Feder & Onchan, 1987; Besley, 1995; Nelson et al., 2001; ?; Deininger & Jin, 2006). Peran hak formal atas suatu property sangat penting dalam ekonomi yang berorientasi komersial, tetapi kurang signifikan dalam kasus ekonomi subsisten (Omura, 2008).

Argumen kapitalisasi aset dapat digunakan untuk mempertanyakan klaim bahwa apa yang diperlukan oleh masyarakat adalah akses terhadap pemanfaatan lahan, bukan akses terhadap kepemilikan. Mungkin saja kepemilikan bukanlah satu-satunya instrumen bagi kapitalisasi aset. Apalagi pengalaman menunjukkan bahwa setelah mendapatkan sertifikat lahan banyak di antara penerima lahan kemudian menjual lahannya, sehingga tujuan dari program privatisasi lahan tidak tercapai. Idealnya lahan hanya untuk orang yang benar-benar ingin bertani. Ini merupakan problem *adverse selection* yang tidak mudah diatasi. Oleh karena itu, perlu diciptakan institusi sehingga memungkinkan penggunaannya untuk mendapatkan modal yang diperlukan untuk mengelola lahan yang dikuasainya.

Bagaimana masyarakat yang terjebak dalam perangkap kawasan hutan tersebut dapat bebas? Sejauh ini belum ada pembebasan yang bersifat langsung. Baru pada tahun 2010 terbit Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tata cara perubahan pertuntukan dan fungsi kawasan.⁸ Kebebasan mereka umumnya terjadi karena kecelakaan sejarah, yakni ketika ada pemodal memohon pelepasan kawasan dan kampung masyarakat tersebut termasuk dalam kawasan yang hendak dibebaskan

⁸PP 10/2010 yang digantikan dengan PP 104/2015 Pasal 8 ayat(1): Perubahan peruntukan kawasan hutan secara parsial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilakukan berdasarkan permohonan, sedangkan ayat (2): Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diajukan oleh: a. menteri atau pejabat setingkat menteri; b. gubernur atau bupati/walikota; c. pimpinan badan hukum; atau d. perseorangan, kelompok orang, dan atau masyarakat.

tersebut. Kampung masyarakat tersebut dianggap sebagai kotoran di antara kawasan yang dilepaskan tersebut. Kita sering mendengar istilah “*clear and clean*” dalam pembicaraan investasi yang melibatkan kawasan yang luas. Sebutan bersih haruslah punya maksud bersih dari sesuatu. Apapun sesuatu itu, maka sesuatu tersebut dipandang sebagai kotoran. Masih adanya perkampungan di dalam areal yang dilepaskan bermakna areal tersebut belum “*clean.*” Jadi perkampungan masyarakat tersebut dipandang sebagai kotoran yang harus disingkirkan.

Pemerintah yang seharusnya berfungsi sebagai fasilitator terjadinya pemerataan ekonomi, di subsektor kehutanan peran pemerintah justru kebalikannya. Umumnya, pasar dianggap tidak mampu melakukan pemerataan ekonomi bahkan sering dicurigai menimbulkan ketimpangan. Untuk mengatasi hal tersebut maka diperlukan peran pemerintah. Uraian dalam Bab 3 Seksi 3.2.3 akan menunjukkan bagaimana harapan tersebut tidak dapat terpenuhi di sektor atau subsektor kehutanan. Kontrol pemerintah yang lebih kuat ternyata menghasilkan ketimpangan yang lebih parah dibandingkan dengan kontrol pemerintah yang lebih lemah. Apakah pemerintah telah mengalami *dysfunction*. Masih layakkah mempertahankan birokrasi pemerintah yang telah mengalami *dysfunction* yang sudah pada taraf parasitik?

2.6 Penutup

Politik ekonomi kehutanan pada dasarnya telah gagal total. Pertama, tidak mampu menjaga kelestarian hutan alam yang dijanjikan. Saya cenderung memaafkan janji ini, karena janji ini sebenarnya janji emosional kurang nalar belaka, sehingga memang tidak akan pernah dapat dibuktikan oleh siapapun juga.

Kedua, politik kehutanan terbukti gagal menyejahterakan rakyat. Fakta memperlihatkan dengan jelas bahwa masyarakat yang hidup di dalam atau sekitar hutan umumnya lebih miskin dibandingkan masyarakat lain pada umumnya. Sebaliknya, masyarakat yang tersengsarakan oleh

politik ekonomi kehutanan sangat banyak. Tidak terpenuhinya janji ini tidak dapat dimaafkan.

Ketiga, politik ekonomi kehutanan telah gagal memanfaatkan sumberdaya alam secara optimal atau efisien. Kajian tentang hal ini sangat banyak, tetapi penyelenggara kehutanan mengabaikan itu semua. Isu ini sebenarnya mudah dilaksanakan, tetapi dengan berbagai alasan pemerintah selalu mengelak. Oleh karena itu, kesalahan ini tidak boleh dimaafkan.

Keempat, kegagalan politik ekonomi kehutanan bukan hanya mematikan industri kehutanan sendiri, tetapi juga sudah mengganggu dan menghambat sektor yang lain. Pengembangan sektor lain yang juga membutuhkan lahan sangat terhambat oleh resistensi kehutanan yang menguasai 68% daratan Indonesia. Sementara itu, sektor kehutanan hanya menyumbangkan kurang dari 1% terhadap PDB nasional. Sikap yang telah menimbulkan ketimpangan luar biasa ini tidak boleh dibiarkan terlalu lama.

“These days, unless you devote an enormous amount of time to anticipating the future, you won’t have any future.”

Ron Chernow

“Good people are good because they’ve come to wisdom through failure. We get very little wisdom from success, you know.”

William Saroyan

“There is no future for a people who deny their past.”

Adam Clayton Powell Jr.

3

Masa Depan Hutan Alam

3.1 Pengantar

Sangat keterlaluan. Itulah yang predikat yang pantas bagi orang yang gagal belajar dari kegagalannya sendiri. Banyak negara di dunia yang mengalami kegagalan demi kegagalan yang akhirnya menuju kepada tahap apa yang disebut “negara gagal.” Kegagalan utama negara gagal hanya satu, yakni gagal mengambil pelajaran dari kegagalan yang telah dibuatnya. Indonesia mungkin belum termasuk negara gagal, tetapi kegagalan yang sama yang terjadi berulang-ulang mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan negara yang sering gagal menarik pelajaran dari kegagalan-kegagalan sebelumnya.

Kita di Indonesia mengamati adanya penyusutan berbagai macam

kapital. Beberapa jalur kereta api tidak dioperasikan dan menjadi rusak. Gedung baru dibangun tetapi perawatan tidak memadai hingga akhirnya gedung rusak sebelum waktunya. Hutan alam menghampar di setiap pulau, tetapi menyusut dengan sangat cepat. Di sisi lain, tentu saja ada kapital lain yang mengalami penambahan. Pertanyaannya, apakah laju penambahan kapital baru dapat mengimbangi laju penyusutan kapital yang telah ada? Apakah transformasi dari satu bentuk kapital ke bentuk kapital lainnya dapat dilakukan secara efektif dan efisien? Tidakkah dalam sektor kehutanan Indonesia mengalami *over capital*? Sebagai hiburan, (Naidoo, 2004) menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi lebih dari 70 negara dipengaruhi secara positif oleh likuidasi hutan setelah meniadakan pengaruh faktor-faktor yang secara tipikal berasosiasi dengan laju pertumbuhan nasional.

Bab ini akan memfokuskan diri pada sektor kehutanan yang semakin hari semakin terpuruk. Meski sedemikian terpuruknya sektor kehutanan, namun banyak rimbawan yang masih gagal untuk sekedar menyadari keterpurukan tersebut. Lebih parah lagi, banyak rimbawan yang gagal mengakui adanya keterpurukan tersebut. Kebangkitan selalu diawali dengan kesadaran atas kondisi yang sedang dihadapi. Tanpa ada kesadaran, tidak akan pernah ada kebangkitan. Sayangnya, banyak pihak yang telah menyadari adanya keterpurukan memimpikan kembalinya “kejayaan masa lalu” yang sebenarnya menjadi penyebab keterpurukan yang sedang dihadapinya hari ini. Mimpi yang benar nampaknya membutuhkan kecerdasan juga.

3.2 Kinerja

Dalam dunia riil, apa yang dijanjikan oleh rimbawan tidak ada yang terbukti. Semua yang terjadi merupakan kebalikan dari apa yang dibayangkan oleh para rimbawan. Bukti sudah lebih dari cukup untuk mengatakan bahwa pengelolaan hutan nasional telah gagal total. Akan ditunjukkan beberapa fakta yang menunjukkan bahwa realitas yang ter-

jadi di lapangan bertentangan dengan amanat konstitusi. Berdasarkan semua gejala yang timbul tersebut, saya berkeyakinan ada yang keliru dengan pemikiran kehutanan yang dianut selama ini. Tentu saja yang menentang pandangan ini pasti ada, terlebih bila *motivated reasoning* sudah sangat menguasainya.

3.2.1 Sumberdaya Hutan

Luas hutan produksi mencapai 82,41 juta ha. Di awal dekade 1990an, sekitar 60,70 juta ha dari hutan produksi tersebut diijinkan untuk dipungut hasilnya melalui skema HPH yang kemudian diubah menjadi IUPHHK. Dengan semakin menyusutnya jumlah HPH atau IUPHHK, maka luas areal hutan produksi yang tidak bertuan semakin meningkat. Kawasan tidak bertuan ini memicu kegiatan ilegal. Saat ini, penggunaan hutan produksi tersebut adalah sebagai berikut: 23,0 juta ha untuk IUPHHK, 9,6 juta ha untuk HTI, 10,0 juta ha digunakan untuk kebun, dan sisanya sekitar 40,0 juta ha masih tidak bertuan. Ini artinya adalah paling sedikit separoh dari kawasan hutan produksi tidak memberikan penerimaan kepada negara. Sebaliknya, 40,0 juta ha tersebut dapat sebagai sumber kehilangan “kekayaan” negara.

3.2.2 Bisnis Kehutanan

Jumlah pemegang IUPHHK saat ini tinggal sekitar 300 unit (23,2 juta ha areal kotor atau 16,3 juta ha areal efektif), tetapi hanya sekitar separoh dari jumlah itu yang masih aktif berproduksi (Tabel 3.1). Jumlah ini jauh menurun dibandingkan tingkat puncak yang terjadi pada tahun 1992 yang mencapai 580 unit dengan luas areal konsesi kotor 61,4 juta ha atau 43,0 juta ha areal efektif. Rendahnya jumlah IUPHHK yang aktif menyiratkan ada yang kurang beres dengan bisnis di hutan alam. Di bagian lain ditunjukkan bagaimana bisnis hutan alam ini berpeluang tinggi tidak akan lestari. Pada saatnya, bisnis hutan alam akan berakhir

sebagai ujung dari tren menurun yang terjadi hingga saat ini. Berita baiknya adalah bahwa sejauh ini memang belum pernah ada di dunia ini yang berhasil mengelola hutan alam dalam konteks bisnis. Sertifikasi pengelolaan hutan alam secara lestari hanya sekedar aksesoris yang menambah kelucuan sejenak saja.

Tabel 3.1: Jumlah IUPHHK-HA dan Pengesahan RKT

Tahun	Luas (juta ha)	IUPHHK (Unit)	RKT Disahkan	
			(Unit)	(%)
2004	27,82	285	154	53
2005	27,72	322	154	48
2006	28,78	324	191	59
2007	28,27	320	216	70
2008	26,16	308	220	71
2009	25,77	304	210	69
2010	24,69	304	189	62
2011	23,41	292	137	46
2012	23.65	295	46	15
2013	20.90	274		
2014	20.17			
2015				
2016	19.27	265	192	72

Sumber: Statistik Kehutanan

Namun, membandingkan luas areal IUPHHK saat ini dengan luas areal IUPHHK tertinggi yang pernah dicapai sebagai ukuran keberhasilan adalah kurang adil juga. Beberapa areal pasti harus dialihfungsikan atau dikonversi menjadi penggunaan lain. Jadi, IUPHHK pada beberapa tempat sebenarnya bersifat temporer. Pertanyaan yang lebih penting adalah apakah likuidasi hutan yang memang tidak mungkin dihindari tersebut dilakukan secara efisien? Beberapa penelitian menyimpulkan bahwa royalty dari hutan tropika yang ditetapkan pemerintah

cenderung terlalu rendah (Vincent, 1990; Hyde & Sedjo, 1992). Terbitnya Permenhut P. 58/Menhut-II/2009 yang kemudian diubah menjadi P. 14/Menhut-II/2011 semakin meneguhkan kecurigaan adanya inefisiensi yang sebelumnya selalu dibantah oleh pemerintah. Royalti optimal eksploitasi sumberdaya dengan skenario berjangka waktu tak terbatas padahal kenyataannya habis dalam jangka waktu tertentu adalah berbeda.

Sekarang kita lihat kinerja di hutan tanaman industri. Secara umum, bisnis HTI juga tampak lesu. Dari areal luas areal konsesi, sebenarnya target telah tercapai, bahkan sejak 2007 (Tabel 3.2). Tetapi mengapa jumlah unit perusahaan yang terlibat masih fluktuatif. Tampaknya ada perusahaan lama yang mundur atau dicabut ijinnya karena alasan tertentu dan digantikan oleh perusahaan baru. Hadirnya perusahaan baru dan masih adanya pemohon areal untuk pembangunan HTI diinterpretasikan oleh pemerintah bahwa bisnis kehutanan masih sangat menarik. Padahal, beberapa pihak mengatakan bahwa alasan utama memohon pencadangan areal adalah untuk penimbunan penguasaan lahan (land banking) atau spekulasi. Menurut informasi dari APHI, jumlah perusahaan HTI yang aktif hanya 39%. Hal ini memperkuat dugaan bahwa ada masalah serius dalam bisnis HTI. Tetapi hal ini tidak ada kaitannya dan sengaja tidak dikaitkan dengan kinerja pemerintah; kinerja pemerintah diukur dari jumlah unit dan luas areal izin yang diberikan.

Luas tanaman kumulatif dari HTI sebenarnya tidak diketahui dengan pasti, karena angka kumulatif dalam Tabel 3.2 merupakan penjumlahan dari tanaman HTI pertama hingga tahun terakhir. Padahal, selama jangka waktu tersebut sudah ada tanaman HTI yang telah mencapai daur. Jadi, kemungkinan terjadi penghitungan ganda pada kolom terakhir dari Tabel 3.2 sangat tinggi. Namun, dengan menggunakan data produksi kayu dari HTI dan beberapa asumsi, maka luas total tanaman HTI dapat diestimasi. Pada Tabel 3.3 baris pertama tertera produksi HTI dari tahun 2013 hingga 2016. Kita tahu bahwa sebagian besar HTI adalah HTI kayu pulp dengan jenis tanaman akasia berdaur sekitar 5-7 tahun.

Tabel 3.2: Perkembangan Pembangunan HTI

Tahun	Jumlah Perusahaan (Unit)	Luas Konsesi (ha)	Penanaman Tahun Berjalan (ha)	Luas Tanaman Kumulatif (ha)
2003	219	4.626.009	124.691	3.121.093
2004	227	5.802.704	131.914	3.253.007
2005	227	5.734.980	163.125	3.416.132
2006	236	6.187.272	231.953	3.648.085
2007	247	9.883.499	334.838	4.005.285
2008	229	9.923.232	305.463	4.310.748
2009	206	8.673.046	422.311	4.522.705
2010	289	10.726.043	457.758	4.980.463
2011	231	9.633.539	401.205	5.381.668
2012	238	9.834.744	405.557	
2013	254	10.106.540	432.139	
2014	277	10.539.210	564.876	
2015	281	10.714.742	351.436	
2016	286	10.842.975	367.125	

Sumber: Statistik Kehutanan berbagai tahun

Mari kita asumsikan daur yang digunakan adalah 7 tahun dan produksi per ha adalah 150 m³. Total produksi dibagi dengan produksi per ha menghasilkan luas panen, yakni baris kedua dalam Tabel 3.3. Baris kedua dikalikan dengan 7 diperoleh baris ketiga, yakni luas total tanaman HTI. Pada Tabel 3.2 luas tanaman HTI diperkirakan kurang dari 2 juta ha. Sementara itu, areal yang diberi izin untuk membangun HTI mencapai hampir 11 juta ha. Dengan demikian, diperkirakan terdapat sebanyak 9,0-10,0 juta ha lahan berizin HTI yang terlantar atau diterlantarkan. Bersama dengan 37,7 juta areal yang tidak dibebani izin, maka terdapat areal menganggur seluas 46,7 hingga 47,7 juta ha. Sekali lagi, bagaimana tuan tanah mempertontonkan kepongahan dan ketidak-perduliannya

terhadap nasib rakyat banyak. Ayam cerdas mungkin saja mati di lumbung padi karena memang sudah sakit parah, tetapi ayam mati kelaparan di lumbung padi itu jelas ayam yang sangat tidak cerdas.

Tabel 3.3: Kinerja Hutan Tanaman Industri

Uraian	Unit	2013	2014	2015	2016
Produksi kayu	m ³	27.442.554	25.279.035	32.869.564	32.146.693
Perkiraan luas panen	ha	182.950	168.527	219.130	214.311
Perkiraan luas tanaman	ha	1.280.653	1.179.688	1.533.913	1.500.179
Luas izin	ha	10.106.540	10.539.210	10.714.742	10.942.975
Tanah terlantar	ha	8.825.887	9.359.522	9.180.829	9.442.796

Sumber: Statistik Lingkungan Hidup & Kehutanan 2016

Dibandingkan dengan kawasan yang “dikuasai” maka penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dari kehutanan termasuk sangat rendah, yakni kurang dari 0,5% penerimaan negara (Tabel 3.4). Lebih lanjut, bila dilihat dari komponennya, yang tidak ditampilkan dalam buku ini, maka sebagian besar PNBP tersebut berasal dari Dana Reboisasi (DR). Menurut peraturan perundangan yang ada, maka DR tersebut harus dikembalikan ke hutan sebagai biaya pemulihan hutan, sehingga dana yang dapat digunakan untuk menopang kegiatan pembangunan yang lain menjadi kecil sekali.

Secara kumulatif, anggaran periode 2005-2016 mengalami defisit. Pertanyaannya, untuk apa menguasai lahan puluhan juta hektar bila akhirnya membebani rakyat untuk menutup defisit anggaran yang terjadi? Jadi kawasan yang begitu luas itu aset atau liability sebenarnya? Jika dia liability maka lepaskanlah, tetapi jika dia aset maka buktikanlah. Peluang untuk menjadikannya aset sebenarnya sangat besar, tetapi peluang tersebut dihapuskan oleh ego sektoral yang tuna nalar. Sebagai contoh adalah sikap anti kelapa sawit dari Permen P.83/MENLHK/2016,¹ yang dituangkan pada Pasal 56 ayat (5) dan Pasal 65 huruf h. Berikut sedikit

¹Permen P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016

Tabel 3.4: Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Kementerian Kehutanan RI

Tahun	Penerimaan	Pengeluaran
... (× Rp 1000,-) ...		
2005	3.248.817.025	1.950.624.637
2006	2.429.305.351	2.180.352.091
2007	2.115.241.637	5.490.264.730
2008	2.345.692.518	3.177.606.303
2009	2.397.581.426	2.423.943.170
2010	3.178.638.044	3.290.853.023
2011	3.493.572.857	4.756.799.882
2012	3.877.215.643	5.230.733.533
2013	3.350.488.162	5.984.281.959
2014	4.716.588.358	
2015	5.479.579.864	5.741.724.283
2016	4.582.091.487	4.883.100.047

Sumber: Biro Keuangan Kemenhut

perbandingan penerimaan PSDH:

- Hutan Alam: Tarif 10% dari harga patokan. Untuk meranti sekitar Rp 750.000,- per m³. Dengan asumsi rotasi 35 tahun dan produksi kayu 50 m³ per ha maka penerimaan dari hutan alam adalah:

$$\frac{10\% \times 750.000 \times 50}{35} = \text{Rp } 107.143 \text{ per ha per tahun}$$

- HTI: Tarif 6% dari harga patokan. Untuk akasia sekitar Rp 90.000,- per m³. Dengan asumsi rotasi 7 tahun dan produksi kayu 150 m³ per ha maka penerimaan dari HTI adalah

$$\frac{6\% \times 90.000 \times 150}{7} = \text{Rp } 115.714 \text{ per ha per tahun}$$

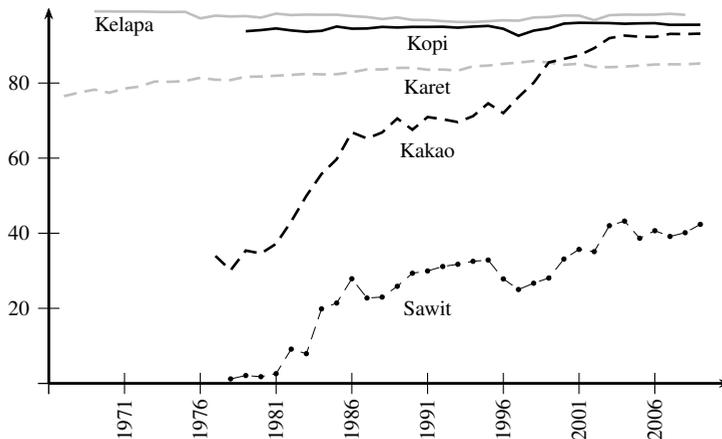
Padahal, satu hektar kebun sawit mampu dengan mudah menghasilkan 1000 Tandan Buah Segar (TBS) yang bobot rata-ratanya mencapai 20 kg per TBS. Artinya, PSDH sebesar Rp 107.143,- - 115.714,- per ha per tahun itu setara dengan 6 TBS jika diasumsikan harga TBS adalah Rp 1000,- per kg. Kemungkinan besar, banyak, untuk tidak mengatakan semua, pemilik kebun sawit yang lahannya diklaim sebagai kawasan hutan bersedia membayar 4-5 kali lipat lebih besar dari itu asal keberadaan mereka diakui dan kemudian diayomi. Negara dan rakyat sama-sama memperoleh manfaat. Tetapi semua kesempatan bagus tersebut sirna oleh ego dan kepongahan tuan tanah yang hampir selalu menawarkan kontrak dalam bentuk “take it or leave it.” Tidak ada tawar menawar, tidak ada negosiasi. Itulah sebabnya mengapa berurusan dengan tuan tanah itu hampir selalu berujung dengan revolusi. Tetapi hal itu terjadi di dalam ekonomi berbasis agraris, yang belum tentu berlaku bagi ekonomi yang berbasis industri atau bahkan informasi. Mengingat revolusi sudah bukan jamannya dan biayanya juga terlalu tinggi, maka kita cukup dengan evolusi yang dipercepat saja; bagaimana suatu pekerjaan yang awalnya membutuhkan waktu 100 tahun dapat diselesaikan hanya dalam waktu 1-2 tahun.

Tetapi meningkatkan PNBPN, misalnya dengan menaikkan dana reboisasi (DR) dan PSDH, bukanlah tanpa resiko. Dalam ekonomi yang pemerintah pusatnya tidak efisien dan tidak mampu menjalankan hukum, tarif royalti yang lebih tinggi sangat mungkin memberi insentif yang lebih tinggi bagi kegiatan ilegal, seperti melaporkan tebangan lebih rendah dari yang sebenarnya (Amacher et al., 2001). Peningkatan pengawasan seperti yang paling sering diusulkan bukanlah solusi, terlebih lagi pengawasan yang jauh dari pengamatan publik. Truk berkelebihan muatan mudah sekali ditemukan di jalanan dan sangat mudah dikaitkan dengan berfungsi tidaknya jembatan timbang, yang tempatnya diketahui oleh publik. Bisnis kelebihan muatan tetap jalan nan jaya. Informasi dari APHI menunjukkan bahwa secara rata-rata kurang lebih 180 hari dalam setahun IUPHHK hutan alam mendapat kunjungan dari petugas kehu-

tanan. Tetapi kinerja IUPHHK yang bersangkutan ternyata tidak lebih baik juga, sehingga kelestariannya sangat meragukan.

3.2.3 Ketidakadilan Sosial

Kekhawatiran sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen ternyata tidak terbukti. Perkembangan beberapa tanaman perkebunan yang lebih banyak dikendalikan oleh mekanisme pasar ketimbang perencanaan oleh pemerintah mengarah kepada penguasaan oleh rakyat yang lebih dominan, kecuali untuk kelapa sawit (Gambar 3.1). Melihat kecenderungan kebun kelapa sawit rakyat yang masih meningkat maka bukan mustahil dalam jangka panjang kebun kelapa sawit rakyat juga mendominasi perkebunan kelapa sawit.



Gambar 3.1: Persentase Luas Kebun Milik Rakyat; data diambil dari website Kementerian Pertanian RI

Apa yang terjadi dengan hutan tanaman sangat berbeda dengan cerita di atas. Boleh dikatakan tidak ada hutan tanaman skala kecil atau yang diusahakan oleh rakyat dalam kawasan hutan. Ternyata, dalam menciptakan ketidakadilan sosial, pemerintah jauh lebih liar ketimbang mekanisme pasar. Keadaan seperti ini lazim dijumpai dalam masyarakat

yang baru berkembang dengan pemerintahan yang masih sangat primitif. Fokus pemerintahan seperti ini adalah kemakmuran dirinya, bukan kesejahteraan rakyatnya.

Ada gejala kuat bahwa struktur industri pulp dan kertas di Indonesia saat ini oligopolis dan sekaligus oligopsoni. Oligopolis karena produksi pulp dan kertas di Indonesia dikuasai oleh dua perusahaan yang sangat besar. Seluruh pangsa pasar pulp dan kertas di Indonesia dikuasai oleh kedua perusahaan tersebut. Oligopsoni karena kedua perusahaan pulp dan kertas tersebut memiliki *market power* untuk mengatur harga kayu pulp. Dengan kapasitas pabrik pulp yang luar biasa besar, kedua perusahaan tersebut tentu ingin mengamankan pasokan bahan baku melalui penguasaan lahan yang sangat besar. Perusahaan HTI skala yang lebih kecil dan tidak memiliki industri sendiri dipaksa melakukan donor darah terus menerus kepada kedua perusahaan industri pulp tersebut. Keterlibatan rimbawan dalam permainan licik ini sangat besar.

Memang benar, pemerintah mencanangkan program yang terdengar sangat populis, yakni HTR. Program HTR ini seringkali diklaim sebagai program *pro poor*. Tetapi bila dicermati lebih jauh, maka program HTR ini sebenarnya hanya *lip service* belaka, karena persyaratan perijinannya hampir mustahil dapat dipenuhi oleh petani dari desa yang sangat pelosok. Sejak dicanangkan tahun 2007, HTR ini masih jalan di tempat dan tidak ada perkembangan yang berarti. Sekarang program HTR bersama program sejenis lainnya diberi kemasan baru “Perhutanan Sosial.” Dari nama yang dipilih saja sudah menunjukkan bahwa pada dasarnya kehutanan itu anti sosial, seperti halnya tuan tanah pada umumnya. Bila isu sosial sudah embedded di dalam perhutanan atau kehutanan, maka kata sosial tersebut tidak perlu muncul secara eksplisit seperti itu. Bukankah terdengar janggal bila kita menjumpai istilah perikanan sosial, perkebunan sosial, peternakan sosial, dan sejenisnya. Tetapi dunia ini menjadi terlalu datar dan membosankan bila tidak ada yang janggal dan lucu.

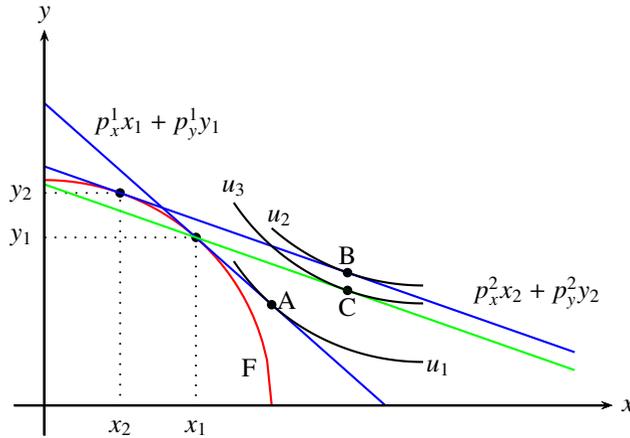
Perkembangan hutan rakyat yang seharusnya membuat malu rim-

bawan justru terjadi di Pulau Jawa, terlebih lagi pada saat yang sama stok tegakan dan kualitas hutan dalam kawasan hutan di Pulau Jawa semakin memprihatinkan. Saat ini terdapat kurang lebih 2,8 juta ha hutan rakyat di Pulau Jawa. Kehadiran hutan rakyat di Pulau Jawa yang kemudian diikuti oleh perpindahan industri plywood dari luar Pulau Jawa ke Pulau Jawa sesungguhnya berlawanan dengan keyakinan para rimbawan yang bertumpu pada *hard science*. Bahkan ada yang secara naif mengusulkan agar jumlah industri kayu di Pulau Jawa dikendalikan atau dikurangi agar hutan rakyatnya tidak rusak. Kenaifan lain muncul dalam bentuk keinginan untuk mengatur kelestarian - yang bagi pemilik hutan rakyat skala kecil yang mengambil keputusan secara independen dipandang tidak relevan. Bila hutan dipandang paling memenuhi kebutuhan hidupnya, maka hutan berpeluang besar untuk terus diusahakan. Hutan yang menguntungkan belum tentu diusahakan, tetapi hutan yang tidak menguntungkan pasti tidak diusahakan. All I can say is leave them alone, they are smart enough to make decisions that fit their needs.

3.2.4 Inefisiensi

Ilustrasi analisis alokasi sumberdaya, misalnya lahan, yang sederhana adalah dengan menggunakan *Production Possibility Frontiers* (PPF), sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 3.2. Problemnnya adalah ada lahan yang hendak dialokasikan untuk dua tujuan, yakni untuk memproduksi barang x (misalnya hasil hutan) dan y (barang lainnya). Diasumsikan bahwa produktivitas x per unit lahan adalah konstan dan ekonomi bersifat terbuka sehingga dapat melakukan pertukaran. Selanjutnya, luas lahan dinormalkan menjadi satu unit.

Alokasi lahan optimal ditentukan oleh harga barang x dan y , yakni p_x dan p_y . Ketika harga pada p_x^1 dan p_y^1 maka alokasi lahan yang optimal adalah ketika produksi barang x dan y masing-masing x_1 dan y_1 . Pendapatan yang diperoleh dari alokasi ini dapat digunakan untuk menopang bundel konsumsi yang diwakili oleh titik A dan memberikan utilitas u_1 .



Gambar 3.2: Alokasi Lahan Optimal

Pada bundel A, jumlah barang x yang dikonsumsi melebihi jumlah barang x yang diproduksi, sehingga kekurangannya harus dibeli; sebaliknya, jumlah barang y yang dikonsumsi lebih kecil dari jumlah barang y yang diproduksi, sehingga sebagian barang y harus dijual.

Bila harga berubah menjadi p_x^2 dan p_y^2 , yakni harga relatif p_y terhadap p_x menjadi lebih tinggi daripada harga relatif sebelumnya, maka alokasi lahan optimal menjadi x_2 untuk memproduksi barang x dan sisanya $1 - x_1$ digunakan untuk memproduksi barang y . Dengan alokasi ini, produksi yang dicapai adalah x_2 dan y_2 dan setelah melalui proses pertukaran dapat menopang suatu bundel konsumsi yang memberikan utilitas u_2 . Bundel konsumsi ini diwakili oleh titik B. Tetapi bila realokasi penggunaan lahan tidak diijinkan dengan harga baru tersebut, maka bundel konsumsi yang memaksimalkan utilitas adalah titik C yang memberi utilitas $u_3 < u_2$.

Uraian di atas menunjukkan bahwa rigiditas realokasi penggunaan lahan berpotensi menyebabkan inefisiensi. Oleh karena itu, selayaknya kawasan hutan produksi ditiadakan, sehingga lahan yang bersangkutan dapat dikontestasikan untuk memberikan kemakmuran tertinggi. Tanpa kawasan kebun, terbukti produk perkebunan dapat diproduksi. Tan-

pa kawasan peternakan, ternyata produk peternakan dapat diproduksi. Tanpa kawasan pertanian, terbukti hasil pertanian juga dapat diproduksi. Oleh karena itu, tidak ada alasan bahwa tanpa kawasan hutan maka hasil hutan tidak dapat diproduksi. Kawasan hutan produksi itu hanya tradisi cengeng yang harus segera diakhiri karena akan menimbulkan inefisiensi.

Inefisiensi alokasi lahan yang terjadi hingga saat ini semakin terlihat jelas manakala Tabel 2.1 disandingkan dengan Tabel 3.5. Tabel 2.1 menyajikan luas areal yang diklaim sebagai kawasan hutan adalah kurang lebih 68% daratan Indonesia, sementara Tabel 3.5 menunjukkan bahwa sumbangan sektor atau subsektor kehutanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) hanya sekitar 1%. Anggaplah setengah dari areal yang diklaim sebagai kawasan hutan adalah dialokasikan untuk kawasan lindung (Hutan Konservasi dan Hutan Lindung) sehingga tidak dapat dan tidak boleh dibudidayakan, maka sektor atau subsektor kehutanan menguasai setengah dari wilayah budidaya. Dengan kata lain, 50% wilayah budidaya menyumbang 99% PDB, sedangkan 50% yang lain yang diklaim sebagai kawasan hutan produksi hanya menyumbang 1%. Ketimpangan yang sangat tidak efisien ini perlu segera dikoreksi.

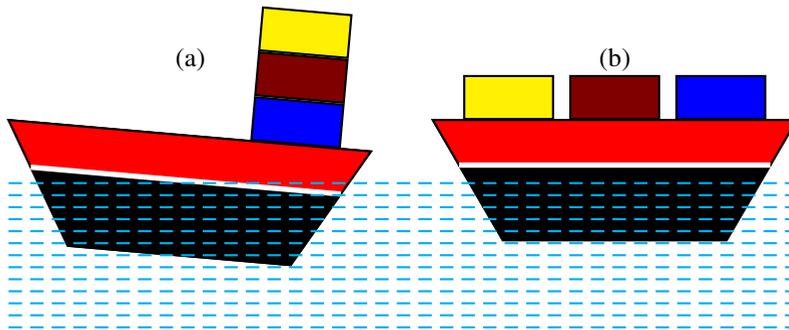
Tabel 3.5: Kontribusi Beberapa Sektor terhadap PDB (× milyar)

Sektor	2014		2015		2016	
	Nilai	(%)	Nilai	(%)	Nilai	(%)
Pertanian	880389.5	10.3	906804.5	10.1	935455.1	9.9
Kehutanan	59573.5	0.7	60757.4	0.7	59708.9	0.6
Perikanan	189089.7	2.2	204016.8	2.3	214523.2	2.3
PDB	8564866.6		8982511.3		9433034.4	

Sumber: BPS (2016): Statistik Indonesia

Inefisiensi alokasi lahan berimplikasi mengurangi daya dukung. Sebagai analogi, daratan Indonesia diibaratkan sebagai kapal, yang memiliki daya muat tertentu. Di dinding kapal selalu terdapat garis plimsoll.

Garis plimsoll ini tidak boleh berada di bawah permukaan air agar kapal dengan muatannya dapat berlayar dengan aman. Semakin banyak muatannya, semakin dekat jarak garis plimsoll dengan permukaan air. Bila mana alokasi ruang dalam kapal tidak optimal, maka semakin cepat pula garis plimsoll tersebut menyentuh permukaan air (Gambar 3.3). Akibatnya, muatan yang dapat diangkut dengan aman menjadi lebih kecil dari kapasitas kapal; ada sebagian sumberdaya yang digunakan secara berlebihan, sementara itu ada sumberdaya yang menganggur.



Gambar 3.3: Alokasi Ruang: (a) inefisien, (b) efisien

Ketika Kota Garut di Provinsi Jawa Barat terkena banjir bandang banyak orang, komunitas, dan bahkan pejabat pemerintah bersuara nyaris seragam bak dalam sebuah koor, bahwa ada salah kelola dengan hulu Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum. Memang benar pemukiman penduduk di Pulau Jawa sudah sampai di daerah hulu semua DAS di Pulau Jawa. Fenomena ini sulit dihindari mengingat 60% penduduk Indonesia, yang pada tahun 2016 mencapai 260 juta orang, tinggal di Pulau Jawa, yang hanya 6% dari luas daratan Indonesia. Kepadatan penduduk mencapai 5000-1000 jiwa per km² untuk Provinsi Jawa Timur dan dari 1000 jiwa per km² untuk daerah lainnya di Pulau Jawa. Sementara itu, tanah di luar Pulau Jawa yang relatif kosong atau masih jarang penduduk dikuasai secara tidak produktif oleh tuan tanah hanya dengan label “kawasan hutan,” yang legalitasnya masih perlu dipertanyakan. Kepungan

tuan tanah yang berlebihan merupakan penyebab terjadinya pemanfaatan sumberdaya alam yang berlebihan di satu wilayah dan pemanfaatan sumberdaya alam yang jauh di bawah titik optimal di wilayah lain. Secara tidak langsung, perilaku tuan tanah tersebut sangat berkontribusi terhadap bencana alam akibat dari penguasaan sumberdaya lahan yang sangat tidak berimbang. Kehutanan telah menambah kendala pembangunan secara tidak perlu. Entah mana yang benar, menjadi tuan tanah kemudian nalar dan hati nuraninya mati atau karena nalar dan hati nurani yang mati itulah yang memungkinkan menjadi tuan tanah.

Selanjutnya, inefisiensi juga terjadi di industri pengolahan kayu. Selain disebabkan oleh struktur industri yang tidak bersaing sempurna seperti yang dari gejalanya terjadi dalam industri pulp dan kertas, inefisiensi ekonomi juga dapat terjadi oleh berbagai sebab lainnya. Integrasi vertikal antara penyedia bahan baku dan industri pengolahannya merupakan salah satu penyebab utama inefisiensi ekonomi di sektor bahan baku. Akibat integrasi vertikal tersebut maka pasar kayu bulat yang kompetitif tidak dapat terbentuk. Padahal, pasar kayu bulat yang terbuka kepada publik merupakan alat penting bagi pengelolaan hutan dalam merevitalisasi industri perkayuan (Clawson, 1978).

Untuk kasus Indonesia, tingkat inefisiensi pasar kayu bulat masih diperparah oleh kebijakan larangan ekspor kayu bulat, termasuk kayu bulat yang diproduksi dari hutan tanaman. Harga kayu bulat domestik, khususnya di luar Pulau Jawa, menjadi sangat terdistorsi ke bawah sehingga kurang menarik bagi petani untuk memproduksi kayu. Kurangnya pasokan kayu di pasar bebas ini akan menjadi alasan baru bagi pemilik industri besar untuk meminta pencadangan areal baru untuk memproduksi bahan baku. Pendekatan ala zionis digunakan lagi dan rakyat kecil semakin tersingkir karena umumnya mereka tidak mampu menunjukkan dokumen legal tentang kepemilikan tanah mereka.

Kondisi yang berbeda terjadi di Pulau Jawa. Ada banyak industri pengolahan kayu dan banyak juga produsen kayu skala kecil dalam bentuk hutan rakyat, sehingga terjadi pasar kayu bulat yang kompetitif. Pro-

duksi kayu bulat di Pulau Jawa semakin menarik karena tersedia prasarana transportasi yang memadai. Faktor lain yang sangat penting adalah kejelasan penguasaan tanah yang berimplikasi kepada kejelasan penguasaan hasil dari hutan tanamannya; orang akan lebih perduli mengurus lahan dan tanamannya bila ada kepastian hak atas tanah dan tanamannya tersebut (Feder & Onchan, 1987; Besley, 1995; Nelson et al., 2001; ?; Deininger & Jin, 2006). Hal yang menarik adalah bahwa bertambahnya hutan tersebut justru terjadi di tempat yang kepadatan penduduknya paling tinggi.

Faktor penyebab inefisiensi lainnya adalah perijinan sebagai anak kesayangan dari sistem *command-and-control*. Wajah utama industri kehutanan adalah industri yang paling banyak perijinannya dan banyak diantara perijinan tersebut yang tidak perlu tetapi penting untuk menunjang perilaku koruptif birokrasi kehutanan. Apa gunanya pengesahan RKT HTI oleh pemerintah? Apa gunanya mewajibkan perusahaan HTI melakukan IHMB yang harus disyahkan pemerintah? Pengesyahan oleh pemerintah tidak ada manfaat dan kaitannya dengan unit manajemen, tetapi jelas vital untuk menunjang perilaku koruptif birokrasi pemerintah. Karena saya belum memiliki data maka apa yang dapat saya sampaikan adalah pernyataan dalam bentuk hipotesis seperti “semakin banyak perijinan yang dibutuhkan oleh suatu industri, maka semakin tinggi biaya transaksi dan tingkat korupsi di industri tersebut.” Akibat dari itu semua adalah tingkat efisiensi yang rendah, sehingga industri yang bersangkutan menjadi tidak kompetitif.

3.2.5 Ketidakpastian Hak Atas Tanah

Dari UU 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, yang kemudian digantikan dengan UU 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dihasilkan peta sakti yang disebut tataguna hutan kesepakatan (TGHK), suatu peta yang dikemudian hari banyak menimbulkan masalah, baik bagi kehutanan maupun bukan kehutanan. Peta TGHK sebenarnya hanya-

lah peta indikatif sektoral yang tidak memiliki kekuatan hukum apapun, tetapi di Indonesia peta semacam itu dapat digunakan untuk memengaruhi orang. Peta TGHK disebut sebagai peta indikatif sektoral karena memberikan pedoman kasar bagi kehutanan saja. Perlu diingat, Peta TGHK bukanlah bagian dari Peta Rencana Penggunaan Tanah. Banyak keluhan dari sektor nonkehutanan bahwa Peta TGHK merupakan hambatan dalam proses penyusunan tata ruang.

Sejak klaim kawasan hutan dicanangkan, banyak tanah adat, tanah ulayat, tanah dengan status yang lain tercerabut dari tangan masyarakat setempat. Hegemoni dan dominasi pemerintah mengacaukan tatanan sosial yang telah ada dalam masyarakat. Bahkan ada pemukiman transmigrasi yang dibangun oleh pemerintah sendiri menjadi kacau oleh klaim kawasan hutan yang dilakukan secara sepihak, brutal, dan sangat tidak adil. Dua contoh akan diberikan, yakni Semoi SP 3 di Kalimantan Timur dan Pemukiman Transmigrasi Wonotirto yang juga di Kalimantan Timur.



Gambar 3.4: Pasar di Pemukiman Transmigrasi Semoi SP3, Kaltim

Dalam hal pemukiman transmigrasi Semoi SP3 (Gambar 3.4), pencadangan transmigrasi oleh BPN tahun 1968 seluas 2.700 ha. Dokumen

yang tersedia saat itu adalah berupa fotokopi surat pencadangan tersebut. Tim terpadu meminta legalisasi dari foto kopi dokumen tersebut tetapi tidak diperoleh. Hal ini berkaitan dengan adanya penunjukkan kawasan hutan (TAHURA) yang dilakukan belakangan. Karena legalisasi foto kopi dokumen tidak diperoleh, maka pencadangan areal transmigrasi tidak dapat diterima sepenuhnya.

Mengapa proses legalisasi dokumen menjadi begitu sulit dan rumit? Memang terasa janggal mengapa legalisasi dokumen yang jelas siapa penerbit dokumen aslinya dan apa tujuan diterbitkannya dokumen tersebut ternyata tidak dapat dilakukan. Tetapi ketika alasannya adalah ketidakjelasan penegakan hukum, maka kesulitan legalisasi tersebut menjadi lebih mudah dimengerti. Hukum yang tujuan penciptaannya adalah untuk memberi kepastian, tetapi di tangan orang yang tidak bertanggung jawab hukum malah menimbulkan ketidak-pastian. Di sini tidak ada pilihan lain kecuali memperbaiki dengan sangat serius proses penegakan hukum.

Dalam hal pemukiman transmigrasi Wonotirto diperoleh fakta sebagai berikut. Berdasarkan RTRWP I areal tersebut diluar kawasan hutan sehingga disertifikasi oleh BPN. Kemudian berdasarkan pengamatan oleh BPN, jarak antara batas TAHURA dan Transmigrasi pada peta RTWRWP adalah 154 m. Namun berdasarkan penetapan TAHURA SK 577/Menhut-II/2009 ternyata areal yang bersangkutan termasuk dalam kawasan TAHURA. Pertanyaannya mengapa problem seperti ini tidak teridentifikasi dalam tatabatas? Padahal, secara normatif pelaksanaan tatabatas harus melibatkan semua pihak yang berkaitan langsung dengan garis batas tersebut.

Ketidak-pastian menciptakan ketimpangan penguasaan lahan. Fenomena ini terjadi di banyak tempat. Sebagai contoh kasus akan digunakan Taman Nasional Tesso Nilo di Provinsi Riau dan Taman Nasional Tanjung Puting di Provinsi Kalimantan Tengah. Awalnya adalah penunjukkan kawasan Taman Nasional Tesso Nilo. Peristiwa yang terjadi di kedua tempat tersebut berbeda secara diametral, sehingga hasilnya pun

berbeda total. Dua kasus ini diangkat dengan maksud untuk digunakan sebagai bahan pembelajaran.

Kasus Taman Nasional Tesso Nilo diawali dengan penunjukkan kawasan Taman Nasional Tesso Nilo. Belum juga penunjukkan ini dituntaskan dengan pengukuhan secara taat azas, areal kawasan Taman Nasional Tesso Nilo diperluas. Di dalam areal penunjukkan awal dan perluasan tersebut telah terdapat masyarakat yang menggunakan sebagian lahan. Seperti halnya penunjukkan awal, perluasan areal inipun tidak ditindak-lanjuti dengan pengukuhan yang benar sesuai aturan. Bukan hanya itu, petugas pemerintah yang diberi tanggung jawab pun nyaris tidak pernah hadir di lapangan. Areal diklaim tetapi wakil dari yang mengklaim areal tidak pernah hadir. Hal ini membuat status areal yang bersangkutan menjadi tidak pasti.

Beberapa pihak melihat lahan dengan ketidakpastian tersebut sebagai suatu kesempatan atau aset yang berisiko tinggi. Akibatnya, hanya pihak yang berani mengambil risiko yang berani memanfaatkan aset semacam ini. Beberapa riset menunjukkan bahwa orang yang memiliki kekayaan atau pendapatan lebih tinggi cenderung lebih toleran terhadap risiko (Blume & Friend, 1975; Cohn et al., 1975; Grable & Lytton, 1999; Hallahan et al., 2003; Riley Jr. & Chow, 1992). Singkatnya, pihak yang memiliki kekayaan banyak menguasai lahan yang berisiko tinggi tersebut. Pihak inilah yang sering disebut dengan cukong. Sementara pihak yang tidak memiliki aset semakin terdesak, bahkan sebagian bekerja di bawah kendali cukong tersebut. Hal terakhir ini tampaknya konsisten dengan lemahnya kaitan antara perluasan pembukaan hutan dengan pasar lahan (Krishna et al., 2017). Ringkasnya, ketidakpastian menghasilkan ketimpangan penguasaan atas lahan. Ketika pemerintah sebagai cukong resmi tidak hadir, maka kehadiran cukong partikelir ini merupakan peristiwa alami belaka.

Contoh sebaliknya yang tidak kalah menarik adalah kasus Desa Teluk Pulau di Kabupaten Kota Waringin Barat. Desa Teluk Pulau hadir beberapa dekade sebelum nama Taman Nasional Tanjung Puting dilahir-

kan. Kehidupan masyarakat Teluk Pulai sangat terpuruk ketika wilayah desanya diklaim sebagai bagian dari kawasan Taman Nasional Tanjung Puting. Banyak warga desa hijrah ke Kota Pangkalan Bun. Kehadiran seorang kepala taman nasional yang paham kenyataan lapangan dan bermata hati tajam, wilayah Desa Teluk Pulai dikeluarkan dari klaim kawasan Taman Nasional Tanjung Puting. Dengan status barunya tersebut, perangkat desa mengundang perusahaan perkebunan sawit untuk bermitra dengan masyarakat. Kebun sawit yang dibangun dibagi secara merata kepada seluruh anggota masyarakat Desa Teluk Pulai. Hanya dalam tempo kurang dari lima tahun, kehidupan masyarakat Desa Teluk Pulai menjadi sangat bergairah. Investasi baru, seperti sarang burung walet, bermunculan. Para perantau kembali lagi karena di desa mereka telah tersedia lapangan kerja yang memadai. Waktu mereka menjadi terlalu berharga untuk memungut hasil hutan di kawasan Taman Nasional Tanjung Puting. Ini contoh rakyat sejahtera hutan aman; mungkin fenomena ini sesuai dengan teori Kurva Kuznets (Culas, 2007; ?; Mather et al., 1999). Namun, fenomena ini masih perlu dimonitor apakah kecenderungan positif dapat bertahan dalam jangka panjang.

Fenomena hubungan Desa Teluk Pulai dan Taman Nasional Tanjung Puting juga dapat dijadikan pembelajaran bagaimana penanganan yang tepat dapat menjadikan kebun kelapa sawit sebagai tetangga yang baik bagi suatu taman nasional, bukan suatu ancaman sebagaimana yang selalu dipersepsikan selama ini. Dengan begitu, citra taman nasional sebagai tempat sakral yang hanya dipenuhi cerita horor seperti terjadi selama ini dapat diperbaiki atau bahkan dihilangkan. Dalam perjalanan lebih lanjut, Taman Nasional Tanjung Puting memberikan bantuan peralatan untuk menanam padi demi efisiensi waktu tanam. Hal ini perlu dilakukan karena masyarakat sudah kekurangan waktu untuk menanam sawah yang dibangun oleh perusahaan sawit mitra. Jika untuk mengerjakan lahan yang berada di sekitar pemukiman saja sudah kekurangan waktu, maka masyarakat menjadi tidak tertarik untuk memasuki taman nasional yang jaraknya dari pemukiman mereka cukup jauh. Tampak-

nya, kebun kelapa sawit telah membuat biaya oportunitas pemanfaatan sumberdaya di Taman Nasional Tanjung Puting menjadi lebih tinggi. Prinsip sederhana ini sayangnya masih sulit dimengerti oleh banyak pihak, sehingga pendekatan keamanan masih dominan.

3.3 Syarat harus bagi kelestarian

Keberlanjutan pengelolaan sumber daya alam terbarukan ditentukan oleh faktor biologis, ekonomi, dan kelembagaan. Faktor biologis termasuk tingkat pertumbuhan dan ukuran sumber daya alam terbarukan. Faktor ekonomi termasuk tingkat diskonto, tingkat harga, dan tingkat perubahan harga. Faktor kelembagaan mengacu pada aturan permainan di mana pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan; namun, dalam seksi ini hanya rejim property rights yang akan dibahas. Jika salah satu dari faktor tersebut tidak terpenuhi, maka cukup untuk mengatakan bahwa pengelolaan sumber daya alam tidak akan berkelanjutan.

Secara umum, untuk tingkat risiko yang sama investor akan memilih aset yang memberikan return lebih tinggi.

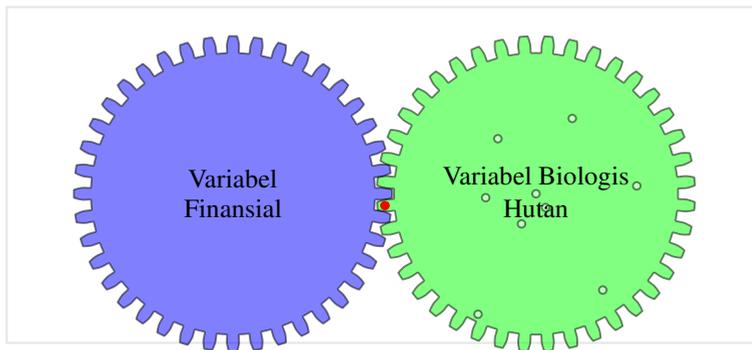
1. Return hutan alam berasal dari pertumbuhan tegakan ($\frac{\Delta v}{v}$) dan peningkatan harga hasil hutannya ($\frac{\Delta p}{p}$).
2. Opportunity cost dari mempertahankan aset dalam bentuk hutan alam diasumsikan sebesar bunga bank (r).
3. Kaidah pengambilan keputusan investasi adalah sebagai berikut:

$$r \begin{cases} \leq \frac{\Delta v}{v} + \frac{\Delta p}{p} & \Rightarrow \text{pertahankan hutan alam} \\ > \frac{\Delta v}{v} + \frac{\Delta p}{p} & \Rightarrow \text{tinggalkan hutan alam} \end{cases}$$

Ekspresi ini dapat ditulis sebagai

$$r - \frac{\Delta p}{p} \begin{cases} \leq \frac{\Delta v}{v} & \Rightarrow \text{pertahankan hutan alam} \\ > \frac{\Delta v}{v} & \Rightarrow \text{tinggalkan hutan alam} \end{cases}$$

Pada ekspresi terakhir ini, sebelah kiri tanda lebih besar adalah variabel finansial dan sebelah kanan tanda lebih besar adalah variabel biologis hutan. Tugas pengelola hutan adalah mencari tingkat stok sehingga kecepatan perputaran roda finansial sama dengan kecepatan perputaran rota biologis hutan (Gambar 3.5). Jika tidak ditemukan stok tegakan yang dapat menyamakan kecepatan kedua rota gigi tersebut, maka kerusakan dan kebangkrutan yang akan terjadi.



Gambar 3.5: Keseimbangan antara Variabel Finansial dengan Variabel Biologis Hutan Alam sebagai Syarat Kelestarian

Data menunjukkan bahwa $r - \frac{\Delta p}{p} \gg \frac{\Delta v}{v}$. Dengan kata lain, investasi di hutan alam dalam jangka panjang adalah tidak layak; putaran variabel finansial jauh lebih tinggi dibandingkan dengan putaran variabel biologis hutan alam.

4. Hutan alam mungkin lestari jika diserahkan kepada pihak yang memiliki tingkat diskon sangat rendah, yakni kurang dari $\frac{\Delta v}{v} + \frac{\Delta p}{p}$. Siapa? Apakah KPH dapat dipertimbangkan sebagai salah satu alternatif terbaik?

Menghapus distorsi kebijakan yang tidak menguntungkan kehutan-an atas pertanian tidak selalu membantu memperlambat konversi hutan alam seperti yang disarankan oleh Hazell (1995). Dua masalah memainkan peran penting di sini. Masalah pertama adalah tingkat pertumbuhan

hutan alam yang sangat rendah sehingga tidak cukup menarik bagi entitas bisnis untuk tetap dalam bisnis hutan alam. Kaidah sederhana dalam pengelolaan sumber daya alam terbarukan adalah bahwa agar sumber daya alam dapat berkelanjutan maka tingkat pertumbuhan harga ditambah tingkat pertumbuhan stok sumber daya tidak boleh lebih rendah daripada tingkat diskonto (????). Harga kayu gelondongan relatif stabil pada tingkat rendah karena larangan ekspor kayu gelondongan yang telah diberlakukan sejak tahun 1990-an, sementara tingkat pertumbuhan stok sumber daya adalah sangat rendah. Dengan demikian, tidaklah mengherankan bila sejauh ini potensi hutan alam terus mengalami kemerosotan.

Hubungan tiga variabel dalam kaidah pengambilan keputusan tergantung kepada siapa hak atas hutan alam diberikan. Jika diberikan kepada masyarakat tempatan maka lebih sedikit deforestasi menjadi sangat mungkin. Tapi, tidak demikian jika penguasaan hutan tersebut diberikan kepada perusahaan swasta yang mencari untung. Secara implisit, saya beranggapan bahwa tingkat diskon masyarakat tempatan adalah lebih rendah dari tingkat diskon perusahaan swasta. Tentu saja anggapan ini belum tentu benar, sehingga perlu diuji secara empiris. Di sini ada problem *adverse selection* dalam menentukan kepada siapa hak atas hutan alam tersebut diberikan, sehingga lebih menjamin kelestariannya. Pihak yang memiliki tingkat diskon lebih rendah akan lebih menjamin kelestarian hutan alam. **Dengan demikian, pengembangan pedoman pemilihan calon pengelola yang mampu menduga tingkat diskon calon pengelola sangat kritikal.**

Isu kedua adalah hak milik atas tanah, baik itu karena tidak terdefinisi dengan baik atau karena ketidakmampuan pemerintah untuk melindungi propertinya (???Mendelsohn, 1994; ?; Ferreira, 2004; ?). Ini adalah konsekuensi dari biaya lisensi yang rendah yang memberikan insentif bagi badan usaha untuk memperoleh hutan sebanyak mungkin, bahkan melebihi kapasitas entitas yang bersangkutan untuk mencegah hutan diekstraksi oleh entitas lain yang tidak memiliki izin. Selain itu, kapasitas

pemerintah untuk menegakkan hukum, terutama yang terkait dengan hak milik, sangat lemah. Akibatnya, hak yang diberikan kepada entitas bisnis tidak aman sehingga tidak mendorong entitas yang bersangkutan untuk mengelola hutan dengan benar. Meningkatkan pengamanan kawasan tampaknya bukan pilihan bagi pengelola swasta.

3.3.1 Harga: tingkat dan perubahan

Peran dari faktor perubahan harga, tingkat diskon, dan laju pertumbuhan dapat dengan mudah dilihat dalam suatu optimisasi dinamis yang memilih tingkat ekstraksi dan stok optimal dari sumberdaya alam dapat pulih untuk memaksimumkan aliran terus menerus dari manfaat bersih terdiskonto (??????). Kondisi pertama menyatakan bahwa harga dari kayu yang dipanen harus sama dengan *user costs* - dalam kehutanan dikenal sebagai harga pohon berdiri (*stumpage*) - ditambah dengan biaya marjinal. Kondisi ini diperlukan untuk memastikan keuntungan dari pengelolaan sumber daya alam dimaksimalkan; semakin rendah harganya, semakin rendah profitnya. Namun, ada kemungkinan harga terlalu rendah sehingga tidak ada tingkat panen yang memenuhi syarat. Selanjutnya, dalam hal ini sumber daya tidak akan dieksploitasi dan karenanya tidak akan pernah punah (?). Namun, jika sumber daya alam terbarukan tidak menguntungkan, maka potensi itu akan dikecualikan dari aset portofolio manusia. Pengecualian dari portofolio manusia atas aset biologis adalah syarat cukup untuk kepunahan biologis melalui konversi (?).

Berdasarkan data pada harga saat ini dari kayu gergajian meranti yang dikeluarkan oleh ITTO dari tahun 1998 hingga 2016, tingkat pertumbuhan rata-rata harga adalah 8,9 persen per tahun. Selama periode yang sama, tingkat inflasi, berdasarkan data deflator PDB yang diterbitkan oleh Bank Dunia, adalah 10,7 persen. Oleh karena itu, harga riil kayu gergajian meranti menurun 1,8 persen selama tahun 1998 hingga 2016. Sementara itu, untuk semua spesies, tingkat pertumbuhan tegakan tunggal adalah 1,8 meter kubik per hektar per tahun (Silva et al., 1995), 3,3

meter kubik per ha per tahun (Wahjono, 2007), dan 1,7 meter kubik per ha per tahun (Ayuningtyas, 2015). Dengan ekspresi yang berbeda, Favrillon et al. (2001) menunjukkan bahwa waktu yang diperlukan untuk hutan untuk pulih dan kembali ke keadaan awal adalah sangat panjang dan bahwa siklus penebangan 35 tahun seperti yang direkomendasikan di TPTI jelas terlalu pendek.

Sebagai contoh, harga kayu alam jenis meranti hanya US\$150 per meter kubik. Purwadi menilai harga tersebut belum mengalami perubahan selama dua tahun terakhir. Faktor harga dan biaya produksi itu yang membuat produksi kayu alam rendah dan sulit mencapai target. "Sudah sampai pertengahan tahun, tetapi produksi belum sampai 10%." Dia mengkhawatirkan produksi yang turun tersebut akan berdampak negatif terhadap industri hilir yang berbahan baku kayu seperti plywood, kayu gergajian, dan mebel. Menurutnya, kapasitas terpakai industri kayu nasional saat ini hanya 30% dari total kapasitas terpasang. Misalnya, produksi plywood tahun ini hanya 3 juta meter kubik. Harga kayu gergajian di luar negeri US\$1.500 per m³, tetapi harga di dalam negeri hanya US\$600 per m³. Dia mengharapkan kayu gergajian itu dapat diekspor. Sayangnya, ekspor kayu gelondongan dan gergajian masih dilarang.²

3.3.2 Laju pertumbuhan tegakan hutan

Kondisi kedua mensyaratkan bahwa tingkat pertumbuhan sumber daya alam terbarukan ditambah perubahan dalam *user costs* sama dengan tingkat diskonto. Tingkat pertumbuhan sumber daya alam terbarukan tergantung pada tingkat stok sumber daya. Selain itu, manajer sumber daya alam mencoba untuk mengetahui tingkat stok sumber daya yang memenuhi kondisi kedua ini; semakin tinggi tingkat diskonto, semakin rendah tingkat persediaan sumber daya alam. Dengan kata lain, tingkat diskon yang lebih tinggi umumnya berkaitan dengan ekstraksi

²<http://dishut.jabarprov.go.id/?mod=detilBerita&idMenuKiri=&>

yang lebih cepat. Untuk sumber daya alam terbarukan yang berharga secara ekonomi yang memiliki kapasitas reproduksi rendah, maksimisasi laba dapat menyebabkan kepunahan sumber daya (?). Selain itu, ? menunjukkan bahwa pemusnahan seluruh populasi sumber daya alam dapat muncul sebagai kebijakan yang paling menarik. Namun, hubungan tersebut berlaku bila modal tidak tercakup dalam analisis; ketika modal diperlukan untuk ekstraksi maka pengaruh tingkat bunga pada tingkat deplesi tidak begitu jelas (?), atau setidaknya nonmonotonic (?). Namun demikian, beberapa pengamat lingkungan menganggap penggunaan tingkat diskonto positif dalam pilihan sosial sebagai salah arah dan tidak etis (?). Hal terakhir ini melibatkan perdebatan filosofis tersendiri yang tidak akan dibahas lebih lanjut dalam buku ini.

Setelah penebangan tegakan sisa masih mengandung banyak kayu mulai dari 121,1 hingga 292,8 meter kubik per ha, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Saridan & Soegiharto (2012). Dalam persentase, tingkat pertumbuhan tegakan tinggal tersebut berkisar antara 0,6 persen hingga 2,7 persen, atau rata-rata 1,7 persen. Singkatnya, jumlah tingkat pertumbuhan harga dan stok sumber daya adalah -0,1 persen. Tentu saja, angka ini tidak menarik bagi perusahaan swasta yang biasanya menggunakan tingkat diskonto positif atau jauh lebih rendah daripada tingkat bunga sebagai biaya kesempatan untuk menyimpan stok tetap di lapangan. Secara umum, entitas swasta menggunakan tingkat diskonto positif dan lebih tinggi dari tingkat diskonto yang diberlakukan oleh entitas publik, sehingga entitas swasta menghendaki tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dari stok sumber daya daripada entitas publik untuk tingkat pertumbuhan harga tertentu dari produk hutan. Persyaratan ini menyebabkan persediaan sumber daya yang lebih rendah ketika hutan alam dikelola oleh entitas swasta. Lebih jauh lagi, tidak mengherankan bila van Gardingen et al. (2003) menemukan bahwa sistem manajemen Tebang Pilih dan Tanam Indonesia (TPTI) konvensional gagal mencapai kriteria keberlanjutan untuk hasil kayu dan kinerja keuangan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa sistem ini secara finansial tidak akan bertah-

an setelah tebangan kedua, sehingga alternatif yang secara finansial lebih dipilih adalah mengkonversi hutan alam. Penelitian lain menunjukkan bahwa untuk rotasi 25-35 tahun, rehabilitasi hutan dipterokarpase menguntungkan bila tingkat suku bunga 4-8% dan ada harga tambahan sebesar 0,7-5,8 USD m⁻³ (Korpelainen et al., 1995). Dalam situasi yang ekstrim, bila tidak ada perubahan harga dan tingkat pertumbuhan maksimum dari hutan kurang dari tingkat diskonto, maka kepunahan lebih menguntungkan daripada pemanenan berkelanjutan (?).

3.3.3 Property rights

Sebuah rejim property rights di mana pengelolaan sumber daya alam terbaru dilakukan menentukan kinerja manajemen. Pada umumnya, rejim common-property dapat menyebabkan eksploitasi berlebihan yang pada gilirannya merusak sumber daya (Mendelsohn, 1994; ?; Ferreira, 2004; ?; ?). Selain itu, solusi termudah, jika mungkin, dalam kasus *private goods* misalnya, adalah memprivatisasi sumber daya (Grafton et al., 2000). Yang saya maksudkan dengan jika mungkin adalah ketika sumber daya yang dimaksud adalah *private goods*. Namun, ketika sumber daya yang dimaksud adalah sumber daya *common-pool*, maka privatisasi menjadi tidak mungkin. Berbeda dengan privatisasi, di beberapa tempat pengelolaan sumber daya alam terbaru di bawah rejim *common-property* telah sangat berhasil (?); sumber daya dikelola secara kolektif tanpa tragedi seperti yang diperkirakan. Kenyatannya, untuk mengelola sumber daya alam terbaru secara efektif, kita perlu menggabungkan berbagai elemen privatisasi, kontrol pemerintah, kontrol lokal, dan teknik manajerial (?).

Property rights atas lahan hutan di Indonesia tidak terdefinisi dengan baik atau tidak ditegakkan dengan baik karena ketidakmampuan pemerintah untuk melindungi propertinya. Sementara itu, Robinson et al. (2014) menunjukkan bahwa keamanan kepemilikan lahan berkaitan dengan deforestasi yang lebih sedikit. Tidak jelas property rights

mendorong orang untuk mengeksploitasi secara berlebihan dan sebaliknya menghambat orang untuk melakukan investasi jangka panjang.

Singkatnya, hutan alam menghadapi dilema; ketika permintaan untuk kayu naik maka hutan alam akan dieksploitasi secara berlebihan karena property rights yang tidak jelas, sebaliknya ketika permintaan kayu jatuh maka hutan alam cenderung dikonversi ke penggunaan lahan lain, yang lebih menguntungkan. Di atas semua itu, tingkat pertumbuhan yang lambat dari tegakan tinggal yang tersisa dan harga kayu adalah penyebab situasi, sehingga penurunan terus-menerus dari hutan alam tidak dapat dihindarkan. Dengan kata lain, keberlangsungan pemanfaatan hutan alam di Indonesia bukanlah kemungkinan melainkan kepastian. Jadi, larangan ekspor telah gagal untuk mempromosikan industri kayu yang berkelanjutan, untuk memberikan insentif untuk mengembangkan hutan tanaman, dan untuk memungkinkan pemerintah mengumpulkan pendapatan yang lebih tinggi.

3.4 Diskusi

Secara alami, hutan alam memiliki tingkat pertumbuhan yang sangat rendah sehingga pemanfaatan komersial tidak akan berkelanjutan dalam jangka panjang. Sayangnya, alih-alih mengatasi masalah keberlanjutan, pemerintah telah meluncurkan kebijakan yang tidak tepat dan tidak perlu seolah-olah hutan alam dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan untuk tujuan produksi kayu. Setelah mengetahui bahwa pemanfaatan hutan tidak berkelanjutan dalam jangka panjang, pemerintah setidaknya memiliki dua opsi, yaitu menambang hasil hutan alam secara optimal seperti sumber daya tak terbarukan dan meminta bantuan dari masyarakat untuk menjaga pemanfaatan hutan alam. Sayangnya, orang Indonesia pada umumnya tidak menyukai kehutanan.

3.4.1 Klaim Kawasan Hutan

Eksploitasi besar-besaran hutan alam di Indonesia dimulai pada tahun 1967 setelah penerbitan UU 5 tahun 1967 (UU Pokok Kehutanan). Undang-undang ini memberi pemerintah kekuatan besar untuk mengklaim sebagian besar tanah Indonesia sebagai kawasan hutan negara (*Kawasan Hutan*). Akibatnya, sebagian besar lahan berhutan saat itu diklaim sebagai lahan hutan negara, di mana terdapat begitu banyak pemukiman (*kampung*) masyarakat adat. Faktanya, benih konflik tanah telah ditaburkan dan terminologi tidak adil yang mengintimidasi telah muncul, seperti pemukim ilegal, perambahan lahan hutan negara, pendudukan ilegal, pertanian ilegal, dll. Bahkan lebih dari itu, label yang paling mematikan bagi siapa pun yang tidak setuju dengan pemerintah adalah “seorang anggota atau simpatisan dari Partai Komunis Indonesia” (PKI). Pembunuhan karakter semacam ini umum dilakukan di era rejim Orde Baru yang berlangsung dari 1966 hingga 1998. Pengalaman traumatis itu merupakan salah satu sisi dari UU 5 tahun 1967. Karena alasan ini, banyak penduduk asli membenci kehutanan dan kegiatan-kegiatan terkaitnya.

Sisi lain dari UU 5 tahun 1967 adalah bahwa pemerintah memberikan hak konsesi atas hutan alam ke perusahaan konsesi swasta selama dua puluh tahun. Sebagai imbalannya, perusahaan konsesi memiliki tanggung jawab untuk mengelola hutan termasuk menanam kembali lahan kosong di dalam wilayah konsesinya dan membayar beberapa jenis biaya kepada pemerintah, antara lain biaya lisensi dan DJR. DJR dapat diambil kembali setelah perusahaan konsesi yang bersangkutan menyajikan kinerja yang memuaskan, terutama dalam penanaman kembali. Namun, tarif dari dua jenis pungutan tersebut ditetapkan terlalu rendah, sehingga mereka mendorong konsesi untuk memperoleh hutan alam yang besar di satu sisi, tetapi sangat enggan untuk menanam kembali lahan kosong di dalam wilayah kerjanya di sisi lain (?). Vincent (1990) menegaskan kembali hasil ini. Beberapa pemegang konsesi yang

memiliki hubungan dekat dengan pejabat senior rejim dapat memperoleh konsesi hutan sebanyak lebih dari satu juta ha. Lebih buruk lagi, dalam beberapa kasus sektor swasta mengendalikan permainan dan mampu membentuk kebijakan negara (Broad, 1995). Distribusi manfaat nyata dari hutan yang diekstraksi sangat tidak adil. Hanya sedikit orang yang menjadi sangat kaya karena hak konsesi, sementara penduduk asli hanyalah penonton yang tidak diizinkan mengajukan keberatan kecuali siap untuk dituduh sebagai simpatisan PKI atau penghambat pembangunan dengan konsekuensi buruk. Setelah tidak didengar untuk waktu yang sangat lama, terutama setelah runtuhnya beberapa negara komunis di Eropa Timur, masalah PKI di Indonesia didaur ulang baru-baru ini untuk menciptakan kesan bahwa PKI sedang mencoba untuk bangkit. Tentu saja, ini adalah lelucon besar tetapi konsekuensinya pada kehidupan sosial masyarakat dapat menjadi bencana yang sangat serius.

Berdasarkan Undang-Undang 1967, pemerintah menentukan apa yang harus dilakukan dalam setiap aspek pengelolaan hutan; mungkin, dapat diterima dalam kasus hutan alam sebagai milik negara, tetapi agak tidak pantas dalam kasus hutan tanaman sebagai milik pribadi. Di bawah *state property*, pemerintah sebagai agen pengontrol memiliki hak untuk menentukan aturan penggunaan, sementara individu memiliki kewajiban untuk mengikuti aturan penggunaan (?). Sebagai contoh, aturan menetapkan bahwa setiap investasi di areal di bawah skema pemanfaatan hutan alam adalah milik pemerintah. Tentu saja, peraturan ini tidak mendorong pemegang izin untuk menanam kembali lahan yang telah terdegradasi atau untuk membuat investasi apa pun dalam tegakan di dalam wilayah konsesinya. **Selain itu, undang-undang juga melarang pemerintah untuk menghabiskan uang publik untuk merehabilitasi lahan terdegradasi di dalam konsesi.**

Pada tahun 1998 rezim Orde Baru runtuh dan rakyat Indonesia menuntut pemerintahan yang lebih demokratis dan distribusi manfaat pembangunan yang lebih baik. Rakyat menuntut amandemen UU 5 tahun 1967, yang dipandang sebagai undang-undang yang menghasil-

kan ketidak-adilan yang luar biasa. Kemudian DPR membuat UU No. 41/1999 untuk menggantikan Undang-undang 1967. Dua perubahan terpenting adalah (1) hak konsesi telah diganti dengan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) dan (2) pembatasan ukuran hutan yang dapat dikuasai oleh suatu perusahaan swasta. Keterbatasan hutan yang dapat diperoleh oleh perusahaan swasta. Poin yang ingin saya angkat di sini adalah bahwa meskipun hak konsesi hutan telah ditinggalkan dan digantikan oleh IUPHHK, tetapi itu tidak mengubah apa pun di lapangan. Di bawah IUPHHK, pengelolaan hutan harus dilakukan oleh pemerintah dan perusahaan swasta yang memegang IUPHHK memiliki hak untuk mengambil kayu dari hutan. Namun kenyataannya, pemerintah meletakkan beban pengelolaan hutan di bahu perusahaan swasta dan bisnis seperti biasa terus berjalan seperti dulu. Sebagai contoh, pemerintah mewajibkan pemegang IUPHHK untuk melakukan Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala (dikenal sebagai IHMB di Indonesia), yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah, dengan uang para pemegangnya. Tentu saja, uang itu berasal dari hutan.

Namun, agak tidak masuk akal bila pemerintah ingin mengendalikan setiap aspek investasi swasta, seperti dalam kasus hutan tanaman di tanah negara. Alasan yang pernah saya dengar secara langsung adalah bahwa pemerintah ingin mengetahui produksi untuk menentukan pendapatan yang disebut penyediaan sumber daya hutan (disingkat PSDH dalam bahasa Indonesia). Faktanya, pendapatan dapat diperkirakan dengan menggunakan pendekatan yang lebih sederhana tanpa melakukan kontak langsung dengan perusahaan dan pendekatan tersebut dapat menghasilkan pendapatan bersih yang lebih tinggi bagi pemerintah. Sebagai contoh, pemerintah dapat menggunakan tingkat produksi kayu tertentu sebagai dasar pembayaran PSDH. Kelebihan produksi tidak akan dikenakan biaya. Namun, tingkat produksi kayu harus diatur dengan tepat sehingga perusahaan yang bekerja secara normal dapat mencapai tingkat itu, tetapi perusahaan yang tidak profesional akan selalu gagal mencapai level tersebut.

Satu-satunya perubahan signifikan dalam kebijakan kehutanan tentang pemanfaatan hutan alam adalah masa konsesi, dari 20 tahun menjadi 55 tahun. Masa konsesi yang begitu singkat dicurigai sebagai penyebab keengganan para pemegang konsesi untuk melaksanakan rehabilitasi hutan di wilayah kerja. Komunitas ilmiah telah menyarankan bahwa periode konsesi perlu ditambahkan setidaknya oleh periode siklus, yaitu 35 tahun. Namun, perubahan dalam konsesi tidak mempengaruhi ketersediaan untuk melaksanakan rehabilitasi hutan. Tentu saja, kita dapat dengan mudah mengatakan bahwa masa konsesi yang cukup panjang bukanlah syarat cukup tetapi hanya syarat harus.

3.4.2 Fees and Royalties

UU No. 41 tahun 1999 mewajibkan setiap perusahaan yang diberikan izin untuk menggunakan kayu dari lahan hutan negara harus membayar empat jenis biaya, yaitu biaya lisensi, dana reboisasi (DR), penyediaan sumber daya hutan (PSDH), dan dana jaminan kinerja. Namun, pemerintah hanya menerapkan tiga yang pertama tanpa penjelasan kepada publik mengapa pemerintah melakukan apa yang dilakukannya. Padahal, sebelum tahun 1999 pemerintah mengumpulkan dana jaminan kinerja, yang disebut Dana Jaminan Reboisasi (DJR). DR salah dianggap sebagai kelanjutan dari DJR.

Biaya lisensi harus dibayar dimuka. Menurut Peraturan Pemerintah 12 tahun 2014, tarifnya adalah Rp3.750,00 per hektar per tahun untuk Sumatera, Sulawesi, dan Papua, Rp5.000,00 per hektar per tahun untuk Kalimantan dan Kepulauan Maluku, Rp2.000,00 per hektar per tahun untuk Nusa Tenggara. Tarif-tarif ini dianggap terlalu rendah sehingga mereka cenderung mendorong perusahaan swasta untuk memperoleh lahan hutan seluas mungkin, lebih sering lebih besar daripada ukuran yang dapat dikelola dan dikendalikan perusahaan secara efektif. Selain itu, pemerintah tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk menegakkan hak yang sudah diberikan kepada perusahaan. Akibatnya, hak properti

tidak terdefinisi dengan baik dalam kasus ini, yang memiliki implikasi serius ketika permintaan kayu meningkat.

Melalui Keputusan Presiden No 35 tahun 1980 tentang DJR, pemegang konsesi hutan diharuskan menyetor uang kepada pemerintah sebagai jaminan untuk melakukan reboisasi di areal penebangan mereka. Seiring berjalannya waktu, DJR di tangan pemerintah dibangun karena sangat sedikit pemegang konsesi hutan yang melakukan reboisasi. Selanjutnya, pemerintah melalui Keputusan Presiden No 31 tahun 1989 tentang DR membatalkan Keputusan Presiden No 35 tahun 1980 dan DJR diubah menjadi DR dengan segala konsekuensinya. Keputusan Presiden No 31 tahun 1989 belakangan mengalami beberapa perubahan, misalnya melalui Keputusan Presiden No 29 tahun 1990, Keputusan Presiden No 28 tahun 1991, Keputusan Presiden No 40 tahun 1993, dan akhirnya Keputusan Presiden No 24 tahun 1997.

Status hukum DR dari 1989 hingga 1999 tidak jelas, apakah itu pendapatan negara atau tidak. Secara logis, penerimaan negara dibagi menjadi dua kategori, yaitu dalam bentuk penerimaan pajak dan penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan non-pajak yang diketahui. Selama periode 1989 hingga 1999, DR jelas bukan pajak atau pendapatan bukan pajak karena pemasukan DR sebagai penerimaan bukan pajak belakangan ini terjadi melalui Peraturan Pemerintah No. 92 tahun 1999.

Pada 1980-an, tarif DJR adalah USD 4 per meter kubik. Sebagai perbandingan, rente ekonomi pada 1973-1974 adalah USD 45 per meter kubik citep Repetto 1988. Dengan asumsi bahwa panen rata-rata adalah 50 meter kubik per ha, maka DJR yang dihasilkan adalah USD 200 per ha hutan alam perawan. Fakta bahwa sebagian besar pemegang konsesi lebih suka meninggalkan uang DJR di tangan pemerintah tetapi bebas dari tanggung jawab reboisasi menunjukkan bahwa tarif DJR pada waktu itu terlalu rendah.

Tarif DR tergantung pada diameter, spesies, dan lokasi (Tabel 3.6). Selain itu, ada tarif untuk kayu mewah (USD 18,0 - 20,0 per meter kubik), spesies lain yang tidak termasuk kategori sebelumnya (USD 16,0 -

18,0 per meter kubik), dan kayu ukuran kecil (USD 0,5 - 4,0 per meter kubik). Meskipun DR adalah pendapatan pemerintah, UU No. 41/1999 secara khusus menyatakan DR hanya untuk reboisasi dan kegiatan terkait untuk reboisasi. Intinya, DR harus dikirim kembali ke hutan dan tidak bisa digunakan untuk kegunaan lain.

Tabel 3.6: Tarif Dana Reboisasi (USD per m³)

Species	Diameter (cm)	
	$30 \leq \varnothing \leq 49$	$\varnothing > 49$
Sumatera and Sulawesi		
Meranti	14.0	14.5
Mixed species	12.0	12.5
Kalimantan and Maluku Islands		
Meranti	16.0	16.5
Mixed species	13.0	13.5
Papua and Nusa Tenggara		
Meranti	13.0	13.5
Mixed species	10.5	11.0

Source: The Government Regulation No 12 of 2014

PSDH didefinisikan sebagai biaya bagi pemegang izin pemanfaatan hutan sebagai kompensasi nilai intrinsik produk hutan yang diambil dari hutan negara. Tidak jelas apa arti nilai intrinsik. Apa pun artinya, yang saya minati adalah pendapatan yang dapat dikumpulkan pemerintah dari PSDH. Menurut Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2014, tarif PSDH adalah 10 persen dari harga standar untuk kayu yang dipanen dari hutan alam dan 6 persen dari harga standar untuk kayu yang dipanen dari hutan tanaman (Tabel 3.7). Harga standar ditentukan melalui Peraturan Menteri P.68/Menhut-II/2014 atau hanya P.68 tahun 2014. Selain spesies umum sebagaimana ditunjukkan pada Tabel ref tab: baseprice, beberapa spesies yang kurang umum juga disertakan, yaitu kelompok kayu mewah 1 IDR 9,150,000 per meter kubik, kelompok kayu mewah

2 IDR 1,500,000 per meter kubik, dan merbau (*Intsia spp*) Rp 1,800,000 per meter kubik. Karena kelangkaannya, beberapa spesies lain yang juga termasuk dalam P.68 tahun 2014 dilewati. Namun, penting untuk memilih beberapa spesies dari hutan tanaman sebagai contoh, seperti sengon Rp. 115.000 per meter kubik, akasia Rp. 90.000 per meter kubik, dan pinus Rp. 115.000 per meter kubik.

Tabel 3.7: Harga Standar Perhitungan PSDH (IDR per m³)

Species	Diameter (cm)	
	30 ≤ \varnothing ≤ 49	\varnothing > 49
Sumatera and Sulawesi		
Meranti	620,000	640,000
Mixed species	320,000	340,000
Kalimantan and Maluku Islands		
Meranti	730,000	760,000
Mixed species	430,000	450,000
Papua and Nusa Tenggara		
Meranti	620,000	640,000
Mixed species	320,000	340,000

Source: The Ministerial Regulation No P.68 of 2014

Dibandingkan dengan harga pasar domestik, harga standar jauh di bawah. Padahal, harga pasar domestik itu jauh di bawah harga pasar internasional. Sebagai contoh, harga pasar meranti di Sumatera Utara adalah Rp. 1.900.000 per meter kubik (FOB),³ meranti Rp 1.400.000 dan spesies campuran Rp 1.300.000 per meter kubik.⁴ Selain itu, wawancara dengan beberapa pemilik hutan tanaman menunjukkan bahwa harga sengon bervariasi tergantung ukuran diameternya; diameter antara 10-19 cm adalah Rp 200.000 per meter kubik, antara 20-29 cm adalah

³<http://harisindoco.indonetwork.co.id/product/kayu-bulat-meranti-rimba-campuran-2404564>, downloaded on March 18th 2016 at 17:00 Jakarta Time

⁴<http://www.bsphh11.go.id/Harga%20Kayu%20Bulat.htm>, downloaded on March 18th 2016 at 17:00 Jakarta Time

Rp 400 per meter kubik, dan diameter 30 cm ke atas adalah Rp 700.000 per meter kubik di penggilingan gerbang. Biaya transportasi dari lapangan ke gerbang lebih kurang IDR 50.000 per meter kubik tergantung pada jarak.

DR dan PSDH memang dapat mempengaruhi dan karenanya dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengontrol produksi kayu yang optimal. Secara teoritis, DR dan PSDH membuat biaya marginal bergeser ke atas sehingga akan memotong kurva permintaan sedikit ke kiri, sehingga produksi optimal lebih rendah. Namun, dalam kenyataannya panen optimal selalu setinggi mungkin sampai kendala kapasitas tercapai. Ini menunjukkan bahwa tarif DR dan PSDH terlalu rendah. Dengan kata lain, DR dan PSDH belum dimainkan secara efektif sebagai instrumen pengendali produksi. Interpretasi tersebut merupakan interpretasi dengan pikiran positif. Interpretasi dengan pikiran negatif, yang mungkin saja lebih realistis, adalah bahwa tarif rendah tersebut merupakan kesengajaan agar ada rente besar yang dapat dibagi antara pengusaha dan penguasa.

Memilih untuk tidak mengeksekusi DJK memiliki konsekuensi serius. Risiko paling penting adalah bahwa keputusan ini mengirimkan sinyal kepada publik bahwa nilai ekosistem hutan sangat rendah, paling tidak di mata pemerintah. Selanjutnya, klaim, terutama yang dilakukan oleh pemerintah, bahwa ekosistem hutan memiliki nilai tinggi dapat dengan mudah ditantang. Jika benar bahwa ekosistem hutan memiliki nilai yang tinggi, lalu mengapa pemerintah memberikan hak untuk memanfaatkan barang yang berharga tinggi kepada perusahaan swasta tanpa dana simpanan? Fakta bahwa pemerintah tidak menegakkan hukum mengenai DJK dapat ditafsirkan bahwa ekosistem hutan memiliki nilai yang rendah bagi pemerintah. Dengan demikian, pada intinya, pemerintah tidak mendorong perilaku waspada di pihak perusahaan swasta yang mendapatkan hak untuk memanfaatkan ekosistem hutan.

3.4.3 Larangan ekspor

Larangan ekspor diperkenalkan pada 1980-an dan 1990-an untuk meningkatkan nilai tambah ekonomi di Indonesia, dan untuk memasok kayu untuk industri lokal. Larangan ekspor kayu gelondongan diperkenalkan pada tahun 1985; sebuah larangan kayu gergajian yang kasar diperkenalkan pada tahun 1992. Akibatnya, kapasitas produksi dalam industri kayu lapis naik dari 2 juta meter kubik setiap tahun pada tahun 1980 menjadi 13 juta meter kubik setiap tahun pada tahun 1995. Pada saat ini industri kayu lapis mengkonsumsi 50 persen hutan Indonesia. Keluaran; 50 persen lainnya dikonsumsi oleh industri pulp dan kertas 30 persen dan penggergajian 20 persen. Namun, mendorong pemrosesan domestik dengan menetapkan pungutan hutan rendah dan membatasi perdagangan menciptakan ketidakefisienan dan tidak mendorong para pengolah untuk memasang peralatan yang akan membuat penggunaan sumber daya hutan yang efisien (Whiteman & Scotland, 1999). Untuk membuat hal-hal lebih buruk, pabrik pengolahan kayu domestik yang paling terintegrasi secara vertikal dengan sumber kayu bulat yang diproses. Akibatnya, pasar log yang kompetitif tidak dapat muncul.

Pabrik pengolahan kayu yang tidak efisien menunjukkan wajah yang semakin jelas dari waktu ke waktu; secara bertahap, mereka menurun jumlahnya karena kekurangan bahan baku dan kurangnya daya saing dalam memperoleh bahan baku. Sebagian besar pabrik pengolahan kayu digunakan untuk bergantung pada hutan alam yang hak panennya biasanya dimiliki oleh individu yang sama. Harga transfer dapat ditetapkan sangat rendah sehingga menguntungkan bagi pabrik pengolahan tetapi pasti mengorbankan hutan alam. Selanjutnya, karena kapasitas hutan alam dalam memproduksi kayu gelondongan sebagai bahan bakunya jatuh, manajemen pabrik pengolahan tidak dapat bersaing dalam memperoleh bahan mentah dari pasar.

Larangan ekspor mendistorsi kuat harga kayu bulat domestik. Pada pertengahan tahun 1997, misalnya, harga rata-rata kelompok meranti

adalah USD 112,5 per meter kubik di pasar domestik, sementara itu USD 200,0-235,0 per meter kubik di pasar internasional. Selanjutnya, harga internasional kayu gergajian adalah USD 1,500 per meter kubik, sedangkan harga domestik hanya USD 600 per meter kubik. Diharapkan bahwa kayu gergajian diizinkan untuk diekspor, tetapi sayangnya ekspor kayu gelondongan dan kayu gergajian masih dilarang.⁵ Kesenjangan antara harga kayu bulat di pasar internasional dan domestik gagal untuk kontrak dan sewa tidak dikumpulkan dengan benar oleh pemerintah tetapi akumulasi secara tak terduga di tangan pemain di pasar gelap untuk kayu bulat (Kato, 2005).

Berdasarkan data pada harga saat ini dari kayu gergajian meranti yang dikeluarkan oleh ITTO dari tahun 1998 hingga 2016, tingkat pertumbuhan rata-rata harga adalah 8,9 persen per tahun. Selama periode yang sama, tingkat inflasi, berdasarkan data deflator PDB yang diterbitkan oleh Bank Dunia, adalah 10,7 persen. Oleh karena itu, harga riil kayu gergaji meranti menurun 1,8 persen selama tahun 1998 hingga 2016. Sementara itu, untuk semua spesies, tingkat pertumbuhan tegakan tinggal adalah 1,8 meter kubik per hektar per tahun (Silva et al., 1995), 3,3 meter kubik per ha per tahun (Wahjono, 2007), dan 1,7 meter kubik per ha per tahun (Ayuningtyas, 2015). Dengan ekspresi yang berbeda, Favrichon et al. (2001) menunjukkan bahwa waktu yang diperlukan untuk hutan untuk pulih dan kembali ke keadaan awal sangat panjang dan bahwa siklus penebangan 35 tahun seperti yang direkomendasikan di TPTI jelas terlalu pendek.

Karena perusahaan swasta sangat tidak tertarik dengan bisnis jangka panjang di hutan alam, maka satu-satunya harapan adalah pada Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH di Indonesia). KPH mungkin bersedia untuk menggunakan tingkat diskonto yang sangat rendah atau bahkan nol, tetapi mereka tidak memiliki kapasitas untuk melakukan apa yang seharusnya mereka lakukan. Ini adalah badan kuasi-pemerintah; menye-

⁵<http://dishut.jabarprov.go.id/?mod=detailBerita&idMenuKiri=&idBerita=2519>., downloaded on March 18th 2016 at 17:00 Jakarta Time

diakan layanan publik dan menjalankan bisnis pada saat yang bersamaan. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila keraguan besar telah diungkapkan oleh banyak orang. Sebagai perbandingan, lima perusahaan kehutanan milik negara yang memfokuskan diri untuk menjalankan bisnis hanya gagal mempertahankan keuntungan. Seperti yang disarankan oleh Ruzicka (2010), berdasarkan pengalaman di mana pengelolaan hutan dilakukan oleh negara itu sendiri, keuntungan teoritis dari perspektif manajemen jangka panjang dengan cepat dirusak oleh manajemen birokrasi yang tidak efisien seperti yang biasa ditemukan. Tentu saja, ada orang-orang yang percaya bahwa KPH akan berhasil. Akhirnya, waktu akan menunjukkan posisi mana yang benar.

Untuk memahami hutan alam apa yang akan dan tidak akan bertahan hidup, saya mengambil pendekatan yang berbeda dari Edwards et al. (2012) yang mempertahankan bahwa hutan yang ditebang seluas 46 juta ha, yang tidak termasuk dalam perjanjian REDD⁺, rentan terhadap penebangan kembali dan konversi untuk perkebunan kelapa sawit dan kayu pulp. Mari kita lihat siapa yang mengendalikan tanah Indonesia di mana hutan alam dan hutan tanaman tumbuh. Dalam kategori terluas, tanah-tanah di Indonesia dikendalikan oleh pemerintah (negara-negara bagian) dan lembaga-lembaga non-pemerintah (tanah non-negara). Instansi pemerintah terdiri dari Badan Kehutanan dan Lembaga Non-Kehutanan. Selain itu, lahan-lahan di bawah Badan Kehutanan digunakan untuk konservasi, perlindungan, dan produksi. Produksi terdiri dari hutan alam dan hutan tanaman. Sementara itu, lahan yang dikendalikan oleh Badan Non-Kehutanan biasanya digunakan untuk penanaman, umumnya tanaman tahunan seperti karet, kopi, dan kelapa sawit. Selanjutnya, saya akan menyebut yang terakhir "*perkebunan*" untuk membedakannya dari hutan tanaman. Akhirnya, tanah yang dikendalikan oleh lembaga non-pemerintah terdiri dari tanah milik pribadi dan tanah milik komunal atau tanah adat.

Tabel 3.8 menyajikan alokasi lahan di Indonesia. Kurang lebih, 28.92 % dari lahan dikendalikan oleh lembaga Non Kehutanan (Non-

For) dengan tutupan lahan dominan non hutan (NF) diikuti oleh hutan sekunder (ScF), hutan tanaman (PIF), dan akhirnya hutan primer (PrF). Hutan konservasi (Conserv) dan hutan lindung (Protect) adalah dan akan dipertahankan selamanya, sementara sekitar 42,75 juta hektar hutan produksi (Produk) akan dirilis untuk penggunaan non-kehutanan, sehingga dalam jangka panjang hutan produksi yang tersisa akan menjadi 39,08 juta hektar. Selain itu, Kementerian Kehutanan berencana untuk mempertahankan 25 juta hektar hutan produksi sebagai hutan alam dan 14 juta hektar sebagai hutan tanaman ([Ministry of Forestry], 2011). Hutan alam seluas 25 juta ha ini pada akhirnya akan benar-benar habis karena alasan yang telah dijelaskan sebelumnya.

Tabel 3.8: Alokasi Lahan Indonesia

Land cover	Land Allocation (×1000 hectare)			
	Conserv	Protect	Product	Non-For
PrF	11,000.8	15,309.9	19,205.3	928.4
SeF	4,772.6	9,178.5	28,509.8	6,229.5
PIF	152.7	318.0	2,507.7	1,474.2
NF	4,160.0	6,769.7	31,577.3	45,664.5
No data	7.3	19.0	25.1	30.6
Total	20,093.4	31,595.1	81,825.2	54,327.2
Percent	10.70	16.82	43.96	28.92

Source: [Ministry of Forestry] (2012)

Singkatnya, hutan alam menghadapi dilema; ketika permintaan untuk kayu naik maka hutan alam akan dieksploitasi secara berlebihan karena hak milik yang tidak jelas, sebaliknya ketika permintaan kayu jatuh maka hutan alam cenderung dikonversi ke penggunaan lahan lain, yang lebih menguntungkan. Di atas semua itu, tingkat pertumbuhan yang lambat dari tegakan tinggal yang tersisa dan harga kayu adalah penyebab situasi, sehingga penurunan terus-menerus dari hutan alam tidak dapat dihindarkan. Dengan kata lain, keberlangsungan pemanfaatan hu-

tan alam di Indonesia bukanlah kemungkinan melainkan kepastian. Jadi, larangan ekspor telah gagal untuk mempromosikan industri kayu yang berkelanjutan, untuk memberikan insentif untuk mengembangkan hutan tanaman, dan untuk memungkinkan pemerintah mengumpulkan pendapatan yang lebih tinggi.

3.4.4 Sertifikasi

Dapatkah sertifikasi kayu dan hutan di Indonesia menghentikan praktik pemanfaatan hutan alam yang tidak lestari? Meskipun Damette & Delacote (2011) menyarankan bahwa sertifikasi kayu tampaknya memiliki dampak positif pada pemanenan keberlanjutan, jawaban singkat saya adalah tidak. Tingkat pertumbuhan harga kayu dan stok hutan alam terlalu rendah sehingga pemanfaatan jangka panjang hutan alam secara finansial tidak layak. Bagaimana bisnis yang tidak menguntungkan dapat dipertahankan secara berkelanjutan kecuali menerima semacam bantuan dari pemerintah. Selain itu, sertifikasi itu sendiri tidak dapat mengubah profitabilitas pemanfaatan hutan alam dari tidak menguntungkan menjadi menguntungkan. Oleh karena itu, dari perspektif ini, sertifikasi kayu dan hutan jelas bukan jawaban untuk ketidak-keberlanjutan. Data empiris mengkonfirmasi kesimpulan ini.

Ada dua skema sertifikasi yang beroperasi di Indonesia, yaitu skema sukarela dan skema wajib. Sertifikasi sukarela pemanfaatan hutan alam secara resmi dimulai pada tahun 1998 ketika Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) mengakreditasi beberapa lembaga sertifikasi untuk melakukan audit terhadap praktik pemanfaatan hutan berdasarkan serangkaian kriteria. Namun, unit pemanfaatan hutan (FUU) pertama diaudit untuk sertifikasi FSC dan bukan untuk sertifikasi LEI. Rangkaian kriteria yang digunakan oleh FSC dianggap lebih sulit daripada rangkaian kriteria LEI. Skema sertifikasi sukarela ini dimaksudkan sebagai tanggapan terhadap pemanfaatan hutan alam yang tidak bertanggung jawab yang sebagian diperkuat oleh meningkatnya skeptisisme tentang efektif-

vitasi inisiatif pemerintah dan kegagalan yang dirasakan dari mekanisme antar pemerintah global untuk menghentikan degradasi hutan dan deforestasi (?). Namun, partisipasi dalam sertifikasi sukarela sangat lemah; dari 1999 hingga 2013 hanya 13,7% dari jumlah total FUU yang beroperasi di hutan alam diaudit untuk sertifikasi FSC yang mencakup 21% dari area konsesi (?).

Skema sertifikasi wajib diberlakukan pada tahun 2009 oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK), yang terdiri dari Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) dan program verifikasi kayu legal (SVLK). Hingga Maret 2014, 92 FUU (10,4 juta ha) dari 273 unit FUU alam menerima sertifikasi PHPL dan 21 unit menerima sertifikasi SVLK.⁶

Ada banyak alasan mengapa FUU mengejar sertifikasi sukarela, tetapi motivasi ekonomi, terutama akses pasar yang lebih baik dan harga premium, paling sering disebut sebagai drive utama. Namun, Haener & Luckert (1998) menunjukkan bahwa apakah sertifikasi akan mengarah pada harga premium semacam itu masih menjadi perdebatan. Faktanya, ada beberapa masalah terkait harga premium. Pertama, karena kebijakan larangan ekspor kayu bulat, harga premium mungkin hanya akan dinikmati oleh FUU dengan industri pengolahan kayu yang terintegrasi secara vertikal, sementara FUU tanpa industri pengolahan kayu tidak akan mendapatkan apa-apa. Berdasarkan pengalaman, sangat tidak mungkin bahwa industri pengolahan kayu akan menawarkan harga premium kepada FUU independen bersertifikat. Kedua, harga premium menunjukkan bahwa seolah-olah harga kayu bulat yang rendah adalah penyebab ketidak-lestarian pemanfaatan hutan alam. Padahal, salah satu syarat harus untuk memaksimalkan laba sumber daya alam mengatakan bahwa harga kayu akan menyebabkan tingkat ekstraksi yang lebih tinggi, kemungkinan mengarah ke penebangan yang berlebihan. Sekali lagi, dilema penebangan hutan alam terjadi. Ketiga, syarat harus lain bagi memaksimalkan keuntungan pemanfaatan sumber daya alam adalah

⁶Hutan Indonesia: Forum Komunikasi Hutan dan Kehutanan Indonesia, Edisi VII, Juli 2014

bahwa perubahan harga produk ditambah perubahan dalam stok hutan sama dengan tingkat bunga sebagai biaya peluang. Jika suku bunga selalu lebih tinggi daripada perubahan harga ditambah perubahan stok te-gakan, maka ketidak-lestarian akan terjadi. Kondisi ini pada dasarnya mengatakan bahwa tingkat harga saja tidak cukup untuk keberlangsung-an pemanfaatan hutan alam.

Alasan lainnya adalah citra perusahaan dan biaya transaksi. Mung-kin, citra perusahaan dari FUU bersertifikat lebih baik daripada FUU yang tidak bersertifikat, tetapi tujuan mengurangi biaya transaksi gagal ter-wujud. Beberapa FUU mengatakan bahwa dengan bersertifikat mereka berharap bahwa pemerintah mengurangi intensitas pengawasannya ka-rena pengawasan oleh pejabat pemerintah tidak gratis sama sekali, tetapi frekuensi pengawasan tidak berubah. Juga, sertifikasi tidak menghilang-kan biaya ilegal yang dipungut secara paksa oleh berbagai pihak. Se-bagai contoh, beberapa sumber menyatakan bahwa pengangkutan kayu yang melewati titik tertentu di Sungai Barito di Kalimantan Selatan ha-rus membayar biaya ilegal sebesar USD 25 ribu. SVLK tidak berdampak pada pengurangan biaya transaksi semacam ini.

Ada tambahan fenomena aneh yang terkait dengan sertifikasi, baik PHPL maupun SVLK. Sertifikasi PHPL tidak menjamin kelestarian hutan yang tersertifikasi. Hal ini dapat ditunjukkan oleh fakta bahwa banyak perusahaan yang bersertifikat PHPL aktif ternyata tidak bekerja secara teratur atau telah menghentikan operasi mereka. Sayangnya, tidak ada data resmi yang menyajikan fenomena ini. Jadi, apa yang telah dilak-ukan adalah memeriksa beberapa perusahaan bersertifikat PHPL aktif apakah mereka masih beroperasi. Alasan utamanya adalah operasi itu tidak menguntungkan. Dengan kata lain, ada masalah dengan sistem sertifikasi PHPL.

Menyusul perubahan dalam Undang-undang Hutan Bolivia baru-baru ini, ada banyak perdebatan tentang kelayakan finansial pengelola-an hutan alam di Bolivia Utara (Bojanic & Bulte, 2002). Mereka mem-bandingkan pengembalian dari ekstraksi kayu untuk sejumlah rejim pe-

ngelolaan hutan, yang menemukan bahwa biaya untuk pihak swasta untuk memenuhi persyaratan pengelolaan hutan berkelanjutan yang baru-baru ini diberlakukan adalah signifikan. Meskipun masih menguntungkan (yaitu mendapatkan tingkat pengembalian yang positif), pengelolaan hutan lestari jelas kurang menguntungkan daripada praktik penebangan tradisional. Memang, nilai kini bersih per hektar ditekan hingga tingkat rendah sehingga hutan tidak mungkin mendapatkan tingkat pengembalian yang kompetitif, sehingga konversi di masa depan atau penyalahgunaan lahan hutan menjadi beralasan.

Mengenai sertifikasi SVLK, ada dua pandangan yang berlawanan. Pandangan pertama adalah bahwa sertifikasi SVLK harus sukarela untuk hutan tanaman dan wajib untuk hutan alam. Pandangan ini didukung oleh sangat sedikit akademisi secara eksplisit. Pandangan kedua menyatakan bahwa sertifikasi SVLK harus diwajibkan untuk perkebunan dan juga hutan alam. Pandangan ini didukung oleh pemerintah, beberapa akademisi, LSM pendamping petani skala kecil, dan lembaga penilai. Sementara itu, perwakilan bisnis biasanya ragu mengungkapkan aspirasi mereka secara eksplisit. Misalnya, dalam pertemuan perwakilan bisnis mengungkapkan antusiasmenya mengenai sertifikasi SVLK, tetapi ketika dia diminta untuk memilih frekuensi pengawasan, seperti sekali dalam setahun, sekali dalam tiga tahun, sekali dalam lima tahun, dan sekali dalam lima belas tahun, dia memilih sekali dalam lima belas tahun. Jadi, dia menunjukkan dua wajahnya yang berlawanan; wajah pertama menunjukkan dukungannya terhadap kebijakan pemerintah, tetapi wajah kedua adalah ketidaksepatannya pada kebijakan tersebut. Ketergantungan pada izin pemerintah memaksanya untuk berwajah ganda demi kelangsungan bisnisnya.

Lebih parah lagi, sertifikat SVLK ternyata dapat diperdagangkan. Ada perusahaan yang bisnisnya memang khusus hanya menyediakan sertifikat SVLK tanpa memiliki industri apapun. Bagaimana hal ini dapat terjadi, pelaku industri furnitur yang berorientasi ekspor sudah sangat memahami. Kelembagaan SVLK ini dirasakan sangat memberatkan pe-

laku usaha yang sesungguhnya; terlebih lagi SVLK ini sering dijadikan ajang pemerasan. Dalam situasi yang terdesak, misalnya permintaan yang mendadak, banyak pengeksport yang memilih membeli sertifikat SVLK dari perusahaan penyedia. Ringkasnya, kelembagaan SVLK hanya menjadi beban baru bagi industri perkayuan tetapi tidak memberikan hasil yang diharapkan.

3.5 Penutup

Hutan alam yang dialokasikan bagi tujuan produksi kayu pada akhirnya akan punah, terutama karena laju pertumbuhannya adalah terlalu rendah untuk mendukung bisnis yang lestari dan menguntungkan. Kecenderungan ini diperkuat oleh property right yang tidak terdefinisi dengan baik yang sampai batas tertentu didorong oleh kebijakan pemerintah, seperti iuran izin yang ditetapkan terlalu rendah. DJR yang ditetapkan terlalu rendah tidak akan menciptakan insentif bagi perusahaan untuk melaksanakan rehabilitasi terhadap areal kerjanya. Alih-alih mempermudah situasi, kebijakan pemerintah justru menciptakan beban tambahan terhadap perusahaan, seperti larangan ekspor kayu bulat yang sangat mendistorsi harga kayu bulat dalam negeri, sistem revenue yang tidak efisien, khususnya DJR yang mendorong perilaku tidak bertanggung jawab di pihak perusahaan, dan sertifikasi kayu dan hutan, yang meningkatkan biaya produksi tanpa membangkitkan revenue tambahan bagi perusahaan. Ringkasnya, ekonomi politik kehutanan Indonesia telah gagal mempersembahkan outcome yang dijanjikan, bahkan telah gagal mengenali isu paling fundamental.

“Ecology is boring for the same reason that destruction is fun.”

Don DeLillo

“I like the dreams of the future better than the history of the past.”

Thomas Jefferson

“One of the weaknesses of our age is the apparent inability to distinguish our needs from our goals.”

Don Robinso

4

Deforestasi

4.1 Pengantar

Sebagai kata, saat ini deforestasi tampaknya sedang pada puncak popularitasnya. Banyak orang yang hidupnya masih sangat tergantung pada popularitas kata deforestasi, terlepas dari paham tidaknya yang bersangkutan tentang deforestasi. Telah banyak penelitian tentang deforestasi dan banyak di antara penelitian tersebut yang kemudian dipublikasikan dalam jurnal ilmiah. Apapun judul artikelnya, isinya tidak akan jauh dari pertanyaan mengapa deforestasi terjadi, apa akar masalah deforestasi, faktor apa saja yang mempengaruhi deforestasi dan semacam itu. Ada artikel yang ditulis dengan sangat serius, tetapi ada juga artikel yang dibuat dengan sekedarnya. Banyak juga artikel yang terjebak

dalam situasi bahwa penyebab deforestasi adalah deforestasi.

Secara umum, kajian deforestasi dicirikan oleh dua hal, yakni (1) tidak membedakan antara terjadinya deforestasi dan laju deforestasi dan (2) lebih fokus pada alternatif hutan ketimbang pada hutannya sendiri. Terjadi tidaknya deforestasi pastilah tergantung pada apa yang dimaksud dengan deforestasi itu sendiri. Banyak penelitian deforestasi sibuk dengan faktor yang mempengaruhi laju deforestasi, tetapi bermimpi deforestasi tidak terjadi. Memang benar bahwa laju deforestasi sama dengan nol berimplikasi tidak terjadi deforestasi. Oleh karena itu, problem ini dapat lebih disederhanakan menjadi kondisi apa yang dapat memilah terjadi dan tidak terjadinya deforestasi. Lebih fokus pada alternatif hutan ketimbang pada hutannya sendiri cenderung berimplikasi bahwa kesalahan ada di pihak lain, bukan di hutannya. Padahal, deforestasi terjadi di seluruh dunia dan penggunaan lahan alternatif sebagai pengganti hutan alam sangat beragam. Apakah semua penggunaan lahan alternatif sebagai pengganti itu yang bermasalah, atau justru masalah sebenarnya terletak di hutan alamnya itu sendiri. Pertanyaan dasarnya menjadi mengapa hutan alam tidak pernah menjadi pilihan utama.

4.2 Definisi Deforestasi

Ada berbagai pengertian tentang deforestasi, yang kemudian memberi ruang perdebatan dan pengelakan apakah deforestasi telah terjadi atau belum. Literatur yang membahas isu deforestasi sudah sangat melimpah, mulai dari yang sekedarnya hingga yang sangat serius dan rumit atau dirumit-rumitkan. Saya tidak ingin melibatkan diri dalam perdebatan semantik semacam itu karena hanya mengaburkan realitas yang sesungguhnya. Lebih tegasnya, saya memilih menggunakan pengertian yang paling sederhana tetapi tegas dan jelas. Namun, pada saat yang sama saya juga mengambil posisi bahwa deforestasi bukan sesuatu yang selalu berkonotasi negatif dan berimplikasi buruk. Saya, sejauh mungkin, menghindari alasan sentimental bahwa hutan alam bernilai tinggi

tetapi realitasnya tidak ada yang mau membayar, bahkan pemerintah sekalipun, c.q. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, tidak menghargainya. Sejauh ini, hutan alam bernilai tinggi itu baru retorika belaka.

? mendefinisikan deforestasi sebagai:

“The conversion of forest to other land use or the permanent reduction of the tree canopy cover below the minimum 10 percent threshold.”

Definisi FAO membatasi deforestasi hanya kepada dampak dari kegiatan manusia, yang mengabaikan kehilangan karena kebakaran dan bencana alam lainnya. Disamping itu, perubahan dari hutan alam menjadi hutan tanaman adalah bukan deforestasi. Definisi yang kurang lebih sama sering digunakan oleh banyak pihak (Tan et al., 2009).

Saya memilih untuk menggunakan definisi yang paling sederhana, yakni deforestasi adalah hilangnya hutan alam secara permanen dari lahan dengan status apapun. Hilangnya hutan alam tersebut dapat disebabkan oleh tindakan manusia maupun bukan, seperti bencana alam. Hutan terbakar karena sambaran petir tetapi dengan waktu kembali tumbuh sebagai hutan, maka fenomena tersebut bukan deforestasi. Tetapi bila setelah kebakaran lahan yang bersangkutan dijadikan lahan pertanian sehingga hutan alam tidak dapat tumbuh kembali, maka fenomena tersebut adalah deforestasi. Saya tidak tertarik dengan apa yang menggantikan hutan alam tersebut, tetapi saya lebih tertarik pada mengapa hutan alam digantikan oleh penggunaan lain.

Ada juga pemilahan antara deforestasi terencana dan deforestasi tidak terencana. Bagi yang percaya pemilahan ini, hilangnya hutan alam dari wilayah yang direncanakan untuk penggunaan lain seharusnya tidak disebut sebagai deforestasi; hanya hilangnya hutan alam yang tidak direncanakanlah yang dapat disebut sebagai deforestasi. Saya sendiri tidak percaya dengan pemilahan semacam itu, karena kebenaran hilangnya hutan alam tanpa rencana itu hanya kebenaran mata belaka. Banyak

kejadian yang bagi orang awam tampak sebagai suatu kejadian spontan, tetapi sesungguhnya merupakan kejadian yang dirancang rapi oleh seorang master mind intelijen. Melalui insentif dan disinsentif yang tepat dengan mudah hutan alam terdesak dan tergusur (Repetto, 1987). Banyak rencana tersembunyi yang tidak kasat mata, tetapi sangat kasat nalar. Jadi, dalam buku ini, hilangnya hutan alam secara permanen oleh sebab apapun baik dinyatakan direncanakan ataupun dinyatakan tidak direncanakan adalah deforestasi. Dengan demikian, perdebatan yang tidak produktif tentang terjadi tidaknya deforestasi dapat diakhiri; tidak diperlukan lagi justifikasi bahwa hilangnya hutan alam bukan deforestasi.

Deforestasi terjadi dimana-mana di seluruh permukaan bumi yang berhutan. Dari sudut pandang masyarakat manusia, transformasi lahan dalam pertanian adalah penting bagi perkembangan budaya dan sosial manusia, karena pertanian menyediakan landasan yang di atasnya urbanisasi dan peradaban dapat dibangun. Di Eropa, pada tahun 1700 terdapat 67 juta ha ladang pertanian, kemungkinan sebagian dari padanya pada awalnya berupa hutan. Pada tahun 1850, ladang pertanian bertambah menjadi 132 juta ha, dimana 25 juta ha di antaranya berasal dari membuka hutan temperate. Dalam rentang waktu antara 1700 hingga 1920, hutan temperate di Amerika Utara menyusut sebesar 72 juta ha dan di Rusia sebesar 151 juta ha. Total hutan temperate yang dikonversi menjadi ladang pertanian selama periode 1700 hingga 1920 adalah 315 juta ha. Bandingkan dengan kehilangan hutan tropis yang hanya 222 juta ha untuk rentang waktu yang sama, yang 6 juta ha di antaranya terjadi di Asia Tenggara (Tabel 4.1). Jadi, deforestasi bukan fenomena baru di dunia ini.

Cerita hilangnya hutan tropis hingga tahun 1920 masih menyisakan elemen lain. Apa yang terjadi? Menurut ?, kerusakan hutan tropis akibat dari dua set gaya pendorong yang berbeda. Pertama, perluasan pertanian penduduk tempatan, yang diperlukan untuk mendukung pertumbuhan penduduk sebanyak 300-400 juta jiwa selama periode yang

bersangkutan; dan kedua, dampak dari kolonialisme dan komersialisasi kapitalis Eropa. Kita di Indonesia sangat maklum dan paham, karena banyak perkebunan di Pulau Jawa dan Sumatera merupakan peninggalan Belanda.¹

Tabel 4.1: Perubahan Ladang & Tutupan Lahan di Daerah Temperate dan Tropis (juta ha)

	Ladang			Δ Ladang		Δ Hutan		Δ Padang Rumput	
	1700(a)	1850(b)	1920(c)	a-b	b-c	a-b	b-c	a-b	b-c
Temperate									
Eropa	67	132	147	65	15	-25	-5	-40	11
Rusia	33	94	178	61	84	-71	-80	10	-4
Amerika Utara	3	50	179	47	129	-45	-27	-1	-103
Pasifik Maju	5	6	19	1	13	0	-6	-1	-8
Cina	29	75	95	46	20	-39	-17	-7	-3
Jumlah	137	375	618	238	243	-180	-135	-39	-107
Tropis									
Afrika Tropis	44	57	88	13	31	-22	-61	9	30
Afrika Utara & Timur Tengah	20	27	43	7	16	-4	-7	-4	-7
Asia Selatan	53	71	98	18	27	-18	-28	0	1
Asia Tenggara	4	7	21	3	14	-1	-5	-2	-9
Jumlah	128	180	295	52	115	-70	-152	16	40

Sumber: ?

4.3 Memahami Deforestasi

Mengapa deforestasi dapat terjadi? Apa akar masalah dari deforestasi? Pertanyaan ini sangat sederhana. Jawaban terhadap pertanyaan ini sebenarnya juga sangat sederhana, tetapi sering dibuat rumit agar terlihat gagah atau bahkan ilmiah. Beberapa artikel mencari secara serius

¹ Istilah Belanda ini hanya bentuk penyederhanaan saja; bagi orang Indonesia, orang berkulit putih atau bule identik dengan orang Belanda. Padahal, pemilik kebun tersebut bukan seluruhnya orang Belanda, tetapi juga orang German, Belgia, Inggris, dan sebagainya.

penyebab deforestasi, tetapi banyak juga artikel yang ditulis sekedarnya sehingga penyebab deforestasi adalah deforestasi itu sendiri dengan penampilan yang lain. Pelajaran dari artikel ini disajikan dalam Seksi 4.3.1. Jawaban terhadap pertanyaan apa penyebab deforestasi menurut artikel tersebut menjadi bermacam-macam dan membingungkan. Untuk itu perlu dicari jawaban yang lebih sederhana dan generik yang berlaku untuk semua level riset - lokal, nasional, regional, dan dunia. Seksi 4.3.2 menyajikan analisis logis menemukan jawaban yang lebih sederhana dan generik tersebut. Mengingat perkebunan kelapa sawit sering dianggap sebagai penyebab deforestasi, maka Seksi 4.3.3 khusus mendiskusikan relasi deforestasi dengan perkebunan kelapa sawit.

4.3.1 Review Artikel

Ada sebuah pulau yang seluruh permukaannya masih tertutup oleh hutan alam tetapi tidak diketahui luasnya. Kemudian, ada sebuah koperasi yang mendapat izin untuk membangun kebun kelapa sawit seluas 10.000 ha. Dalam jangka waktu 5 tahun seluruh areal yang dimohon telah terbangun. Berapa luas hutan yang terdeforestasi? Apakah untuk mendapatkan jawabannya, seseorang harus mengukur luas hutan sebelum ada kebun sawit dan luas hutan setelah ada kebun sawit, lalu dicari selisihnya? Atau mengambil data luas kebun kelapa sawit sebagai data deforestasi? Lalu apa bedanya antara data luas deforestasi dengan data luas kebun kelapa sawit dalam kasus ini? Perluasan penggunaan lahan untuk kepentingan non-kehutanan pada kawasan berhutan pasti melibatkan deforestasi. Artinya, perluasan penggunaan lahan untuk kepentingan non-kehutanan merupakan deforestasi itu sendiri (Scricciu, 2007). Jadi, mengatakan bahwa perluasan penggunaan lahan non-kehutanan merupakan penyebab deforestasi sama dengan mengatakan bahwa deforestasi merupakan penyebab deforestasi atau deforestasi disebabkan oleh deforestasi itu sendiri (lihat Allen & Barnes, 1985; Boahene, 1998). Ternyata, artikel yang seperti ini sangat banyak.

Sudah sangat banyak studi yang bertujuan untuk menentukan faktor pendorong terjadinya deforestasi. Berbagai faktor pendorong deforestasi telah ditemukan. Faktor pendorong yang ditemukan oleh suatu penelitian tidak jarang berbeda dengan faktor pendorong yang ditemukan oleh penelitian lainnya. Perbedaan tersebut dapat membingungkan, tetapi hasil penelitian terhadap faktor pendorong terjadinya deforestasi sebenarnya sangat ditentukan oleh satuan contohnya. Penelitian pada level global dengan negara sebagai satuan contoh, maka rejim *property rights* dapat teridentifikasi sebagai variabel pendorong deforestasi. Sangat disadari bahwa rejim *property rights* sangat menentukan perilaku pelaku pengelolaan sumberdaya alam, termasuk hutan dengan deforestasinya - diuraikan dalam kerangka konseptual, tetapi bila kajian deforestasi hanya mencakup satu negara yang menganut satu rejim *property rights* tertentu maka rejim *property rights* tidak mungkin teridentifikasi sebagai faktor pendorong deforestasi dengan menggunakan teknik ekonometrik karena hilangnya keragaman.

Penduduk, termasuk kepadatan, peningkatan, atau pertumbuhannya, sangat sering dikaitkan dengan deforestasi (Allen & Barnes, 1985; Sandler, 1993; Pahari & Murai, 1999). Namun, penyelidikan lebih dalam yang dilakukan oleh Jorgenson & Burns (2007) menunjukkan bahwa peningkatan penduduk di perdesaan yang berkorelasi positif dengan deforestasi, sementara peningkatan penduduk di perkotaan malah berkorelasi negatif dengan deforestasi. Peningkatan penduduk di wilayah perkotaan terjadi akibat adanya migrasi penduduk dari wilayah perdesaan ke wilayah perkotaan. Hal seperti ini terjadi untuk kasus deforestasi oleh penduduk perdesaan yang mengandalkan hidupnya dari bertani subsisten di wilayah perdesaan.²

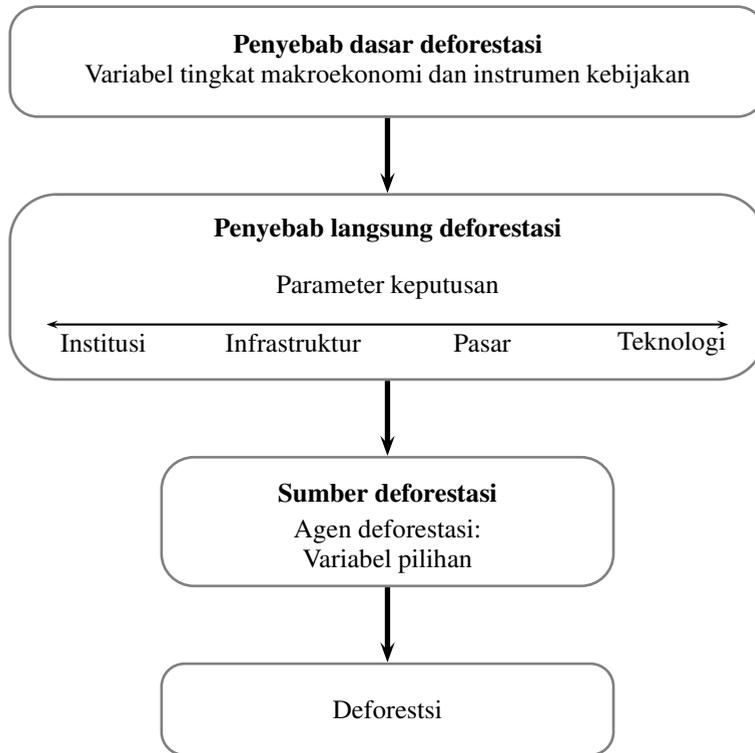
Peningkatan penduduk juga meningkatkan permintaan komoditi yang dihasilkan oleh sektor yang berbasis lahan, seperti minyak sawit dan karet. Akibatnya, harga komoditi yang bersangkutan akan mening-

²Bertani subsisten adalah bertani yang hasilnya digunakan sendiri secara langsung, tidak melibatkan proses jual beli.

kat yang pada gilirannya mendorong orang untuk membuka kebun kelapa sawit dan kebun karet baru yang sering kali dilakukan dengan membuka hutan. Dilihat dengan cara ini, maka antara peningkatan penduduk dan peningkatan harga berada dalam garis yang sama dalam mempengaruhi deforestasi. Tidak jarang bahwa dua variabel penentu deforestasi yang berbeda sesungguhnya mempunyai hubungan tertentu yang cukup kuat, sehingga perbedaan tersebut tidak harus saling meniadakan.

Tidak jarang bahwa perbedaan antara dua variabel penjelas deforestasi terletak pada hubungannya dengan deforestasi, yakni bersifat langsung atau tidak langsung. Sebagai contoh, variabel perluasan pertanian yang disampaikan oleh Allen & Barnes (1985), Cattaneo (2001), Behn (2006), dan Roebeling & Hendrix (2010) merupakan variabel yang mempunyai kaitan langsung dengan deforestasi. Sementara itu, nilai dari hutan dan alternatifnya seperti yang disampaikan oleh Mendelsohn (1994) dan Hyde et al. (1996), harga ekspor oleh Capistrano & Kiker (1995), dan hutang luar negeri oleh Kahn & McDonald (1995) mempunyai hubungan tidak langsung dengan deforestasi. Harga ekspor minyak sawit yang menguntungkan tentu saja akan mendorong perluasan kebun kelapa sawit. Berbagai penyebab deforestasi yang berbeda-beda tersebut kemudian dikelompokkan oleh Angelsen & Kaimowitz (1999) dalam hubungan yang hirarkis menjadi penyebab dasar, penyebab langsung, dan sumber deforestasi (Gambar 4.1).

Berdasarkan studi literatur di atas, dapat disimpulkan bahwa ada beberapa faktor pendorong terjadinya deforestasi bagi pengembangan pertanian. Beberapa faktor tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu faktor sosial, faktor kelembagaan, dan faktor ekonomi, sebagaimana dilakukan oleh ?. Cara pengelompokkan lain adalah membaginya menjadi faktor langsung dan faktor tidak langsung (Kissinger et al., 2012). Mengikuti ?, faktor sosial meliputi (1) pertumbuhan populasi, (2) urbanisasi, (3) kemiskinan dan ketimpangan ekonomi, (4) infrastruktur transportasi, dan (5) teknologi pertanian; faktor kelembagaan mencakup (1) *property rights* dan penguasaan lahan dan (2) tata kelola dengan



Gambar 4.1: Variabel Penentu Deforestasi (Angelsen & Kaimowitz, 1999)

cakupan penegakan aturan, korupsi, dan stabilitas politik; dan faktor ekonomi terdiri dari (1) perdagangan internasional dan integrasi ekonomi, (2) kebijakan ekonomi nasional, (3) ekonomi rumah tangga dan ekonomi lokal, dan (4) pengambilan keputusan di tingkat rumah tangga.

Mengingat pentingnya sebagai faktor pembangkit perilaku dalam kerangka *structure-conduct-performance* (SCP), maka faktor kelembagaan, terutama yang berkenaan dengan *property rights*, diuraikan terlebih dahulu. Disusul kemudian dengan uraian faktor ekonomi, dan terakhir faktor sosial. Struktur merupakan kelembagaan yang menuntun perilaku (*conduct*) sehingga menghasilkan kinerja tertentu (*performance*). Ide ini

memberi pelajaran bahwa untuk mewujudkan kinerja tertentu maka perilaku harus didorong ke arah yang dapat mewujudkan kinerja tersebut dengan kelembagaan yang sesuai.

4.3.1.1 Faktor Kelembagaan

Rejim *property rights* berpengaruh terhadap keputusan pemanfaatan sumberdaya alam dan investasi. *Property rights* yang terdefinisi dengan baik merupakan syarat keharusan bagi pemanfaatan sumberdaya yang efisien. Pemanfaatan sumberdaya alam takterpulihkan dapat efisien, meskipun pada akhirnya sumberdaya alam yang bersangkutan habis terpakai. Pemanfaatan sumberdaya alam terpulihkan dapat juga efisien dan sumberdaya alam yang bersangkutan tetap ada untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Kemungkinan besar orang sulit atau bahkan tidak dapat menerima bahwa sumberdaya alam terpulihkan dapat dimanfaatkan secara efisien tetapi tidak lestari.

Ronald Coase menunjukkan bagaimana *property rights* dan biaya transaksi dapat mengatasi inefisiensi yang berkaitan dengan eksternalitas teknologi - dikenal sebagai *Coase Theorem*. Dinyatakan bahwa jika *property rights* ada maka, dengan kondisi tertentu, terlepas dari kepada siapa *property rights*, kewajiban, atau hak legal diberikan, pihak terdampak oleh eksternalitas teknologi yang melakukan perundingan diantara sesamanya akan mencapai hasil yang efisien. Kondisi untuk menjamin hasil ini adalah bahwa para pihak berunding dengan tanpa biaya, tidak ada perilaku strategis, semua pihak memiliki informasi penuh dan lengkap, dan distribusi awal dari hak tidak mempengaruhi valuasi marginal dari sumberdaya atau aset. Meskipun kondisi yang dibutuhkan tersebut hampir mustahil dapat dipenuhi di dunia nyata, tetapi *Coase Theorem* memberikan pengertian yang sangat penting, yakni memberi kesempatan kepada para pihak yang terlibat untuk menyelesaikan masalahnya sendiri. Hal ini berbeda dengan pendekatan tradisional yang berupa proses pengadilan, dengan penggunaan regulasi dan pendekatan *command-*

and-control untuk mengatasi eksternalitas.

Pengelolaan sumberdaya alam yang berciri *common property resources* dapat menghasilkan *the tragedy of the commons* (??). Sebenarnya, *tragedy* tersebut tidak harus terjadi dalam kasus *common property resources*, tetapi sulit dihindarkan untuk kasus *open access*. Sayangnya, banyak penulis yang mencampuradukan antara *common property resources* dan *open access resources* yang sebenarnya bukan *property* sama sekali (??). Mudah ditunjukkan dan sudah sangat banyak dibahas bahwa tingkat pemanfaatan *common property resources* cenderung lebih tinggi dibandingkan laju pemanfaatan *private property resources*, baik dengan menggunakan model statis (?) maupun model dinamis (?). Tetapi inefisiensi pemanfaatan sumberdaya dalam rejim *common resource property* bukan hanya dalam bentuk pemanfaatan yang berlebihan, melainkan juga dalam bentuk pemanfaatan yang kurang dari semestinya (?). Analisis *repeated games* menunjukkan bahwa dengan *trigger strategy* maka kerjasama yang efisien dapat saja terbentuk dan bertahan lama (????).

Rejim *property rights* apa yang melekat pada hutan alam? Jelas jawabannya adalah *state property*, paling tidak secara legal formal. Hubungan antara pemilik sumberdaya dan pemanfaat sumberdaya adalah bahwa pemilik menentukan aturan main, termasuk besarnya *royalty* yang harus dibayar oleh pengguna, dan pemanfaat mengikuti aturan yang telah ditetapkan tersebut dalam pemanfaatan sumberdaya alam. Kenyataannya, ada dua hal yang menarik tentang hutan alam ini dalam dunia nyata, yakni (1) aturan main tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh pemanfaat dan (2) ada pemanfaat ilegal yang tidak dapat dikendalikan oleh pemanfaat legal ataupun oleh pemerintah sebagai pemilik sumberdaya hutan.

Adanya pemanfaat ilegal yang tidak dapat dikendalikan menunjukkan bahwa sumberdaya hutan yang bersangkutan pada dasarnya merupakan sumberdaya yang mempunyai sifat campuran antara *open access* dan *common pool resources*. Meskipun jumlah yang dapat mengaksesnya terbatas, tetapi siapa yang akan mengakses tidak dapat ditentukan

oleh pemegang izin resmi. Dari jumlah yang dapat mengaksesnya, sumberdaya hutan berciri *common pool resources*, tetapi dari ciri tidak dapat ditentukannya pemanfaat lain maka sumberdaya hutan mempunyai ciri *open access*. Kondisi ini yang sering disebut orang dengan istilah *de jure* sebagai state property tetapi *de facto open access*.

Hutan yang *open access* akan selalu menghadapi ancaman deforestasi, apapun keadaan pasar yang sedang berkembang. Ketika produk dari hutan bernilai rendah, maka ancaman terhadap hutan adalah dalam bentuk konversi ke penggunaan non kehutanan. Oleh karena itu, berusaha menurunkan permintaan akan produk hutan karena percaya bahwa permintaan produk kehutanan yang sangat tinggi dapat menyebabkan kerusakan hutan akan menghadapi ancaman konversi hutan agar tanah yang langka dapat memberikan hasil yang bernilai lebih tinggi. Sebaliknya, bila permintaan hasil hutan tinggi sehingga harganya pun terdongkrak naik, maka hutan yang bersifat *open access* akan mengalami ancaman eksploitasi yang berlebihan (??). Efek dari harga kayu bulat pada laju deforestasi adalah ambigu (von Amsberg, 1998).

Pertanyaannya, jika diasumsikan bahwa rejim *private property* dapat diwujudkan di hutan alam, maka apakah pengelolaan hutan alam berkelanjutan dapat diwujudkan? Diskusi Seksi 3.3 menjawab pertanyaan ini. Jawaban singkatnya adalah bahwa rejim *private property* tidak menjamin bahwa pengelolaan hutan alam akan berkelanjutan, karena rejim *private property* bukan syarat cukup (*sufficient conditions*) tetapi syarat harus (*necessary conditions*) bagi pengelolaan sumberdaya secara efisien. Beberapa faktor, seperti laju pertumbuhan, tingkat diskon, dan laju peningkatan harga komoditi, akan menentukan pilihan optimal antara pengelolaan berkelanjutan atau penambangan optimal.

Memahami peran dari *property rights* dalam mempengaruhi perilaku pengambil keputusan pengelolaan sumberdaya alam sangat penting. Dengan memahami peran *property rights* tersebut, kesalahan dalam mengajukan pertanyaan penelitian yang berimplikasi kepada kesimpulan yang diperoleh dapat dihindari atau setidaknya dapat dikurangi (lihat

Shimamoto et al., 2004; Ferreira, 2004; Shimamoto, 2008). Demikian pula dengan kesalahan dalam memberikan rekomendasi kebijakan. Banyak faktor dapat disandingkan secara mudah di sisi deforestasi untuk kemudian mengambil kesimpulan bahwa faktor tersebut sebagai penyebab deforestasi. Sebagai contoh, Zikri (2009) melakukan regresi deforestasi terhadap ekspor hasil hutan dengan koefisien positif besar dan nyata. Informasi apa yang dapat diperoleh dari hasil seperti ini? Hasil ini seakan menyatakan bahwa peningkatan ekspor hasil hutan menyebabkan deforestasi meningkat. Benarkah demikian? Padahal, mungkin juga sebaliknya, yakni peningkatan ekspor hasil hutan, khususnya kayu, disebabkan oleh konversi hutan alam menjadi areal penggunaan lain. Hasil kayu dari izin pemanfaatan kayu yang sangat banyak kemudian diekspor. Selama masih berada di bawah tempurung, maka mustahil dapat terbang ke luar angkasa. Untuk dapat terbang ke luar angkasa, hambatan dalam bentuk tempurung tersebut harus dihilangkan.

Secara umum ada dua mekanisme terjadinya deforestasi, yakni melalui mekanisme konversi dari hutan menjadi penggunaan non kehutanan dan melalui eksploitasi hutan secara berlebihan sehingga hutan menjadi sangat terdegradasi dan tidak lagi layak disebut sebagai hutan. Mekanisme kedua umumnya terjadi akibat dari lemahnya kontrol pemerintah, sehingga sumberdaya hutan yang secara resmi sebagai *state property* tetapi dalam realitasnya menyerupai sumberdaya di bawah rejim *open access*. Lebih parahnya lagi, batas wilayah yang diklaim sebagai *state property* tersebut umumnya belum ditetapkan dengan melibatkan pihak-pihak yang berbatasan di sekitarnya. Akibatnya, *property rights* di wilayah “perbatasan” tersebut banyak ketidakpastian yang akhirnya menghambat investasi jangka panjang.

4.3.1.2 Faktor Ekonomi

Efek suatu variabel terhadap deforestasi sangat tergantung pada rejim *property rights* yang berlaku pada suatu ekonomi (Hyde et al., 1996).

Liberalisasi perdagangan internasional kayu akan berdampak positif pada hutan yang telah menjadi *private property rights* (Nelson et al., 2001), tetapi sangat mengancam hutan yang masih bersifat *open access* dan sampai batas tertentu hutan yang menjadi *common property* (Ferreira, 2004). Deforestasi ternyata tidak dapat dijelaskan oleh sederet faktor ekonomi skala makro karena boleh jadi sangat tergantung pada faktor spesifik seperti rejim *property rights* yang berlaku di suatu negara (Scricciu, 2007).

Fenomena *state property* yang dalam realitas menjadi *open access resources* terjadi karena tarif *license fee* yang ditetapkan pemerintah per satuan luas kawasan hutan adalah terlalu rendah, sehingga menimbulkan dorongan untuk mendapatkan areal kerja seluas mungkin. Terjadilah semacam persaingan terselubung antara pemegang izin resmi dan pelaku ilegal dalam mengeksploitasi sumberdaya hutan. Dalam situasi seperti ini maka orang mempunyai alasan kuat untuk menghubungkan antara rejim *property rights* dengan pengusahaan hutan yang tidak berkelanjutan sebagaimana terlihat saat ini di banyak unit pengelolaan. Teknik *differential games* dapat digunakan untuk melakukan konfirmasi terhadap hasil ini. Singkatnya, ada hubungan yang sangat kuat antara tarif *license fee* dengan rejim *property rights* efektif yang terjadi yang akhirnya bermuara kepada paling tidak degradasi hutan yang membuka jalan bagi deforestasi (Barbier, 1993).

Masih berkaitan erat dengan kebijakan tingkat pungutan adalah tarif dana reboisasi (DR) dan provisi sumberdaya hutan (PSDH). Kedua jenis pungutan ini dibebankan kepada setiap meter kubik kayu yang dipungut. Secara teoritis, kedua jenis pungutan ini dapat digunakan untuk mengendalikan tingkat tebangan dengan hubungan negatif. Rendahnya tingkat tarif kedua jenis pungutan tersebut dimanfaatkan dengan baik oleh berbagai pihak dengan cara mendapatkan izin pemanfaatan kayu (IPK) dengan dalih untuk pembangunan perkebunan atau hutan tanaman industri (HTI). Menurut informasi dari berbagai pihak, keuntungan dari IPK adalah sangat besar sehingga menjadi daya tarik sangat kuat bagi perburuan rente. Menyadari hal tersebut kemudian pemerintah

menerbitkan peraturan menteri P.58/Menhhut-II/2009 yang di kemudian hari diubah menjadi P.14/Menhut-II/2011 yang bertujuan untuk menarik rente ekonomi yang masih ada, yakni nilai tegakan. Penerapan peraturan ini ditentang oleh pengembang HTI. Pemungutan nilai tegakan yang dibatasi hanya pada IPK tetapi tidak diberlakukan pada hutan alam yang dikelola dengan sistem izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) juga janggal; seolah-olah hutan alam yang dikelola dengan IUPHHK tidak mempunyai nilai tegakan. Secara konseptual, hal ini tentu saja tidak tepat.

4.3.1.3 Faktor Sosial

Proses produksi nonkehutanan lain yang juga penting adalah kegiatan produksi rumah tangga petani subsisten, khususnya dalam memenuhi kebutuhan pangan. Kegiatan ini juga membutuhkan input berupa lahan. Permintaan lahan untuk kegiatan ekonomi subsisten ini tidak terkait dengan dinamika harga pasar. Faktor penting yang mempengaruhi permintaan lahan adalah jumlah penduduk, yakni semakin banyak jumlah penduduk yang melakukan kegiatan ekonomi subsisten semakin tinggi juga permintaan akan lahan untuk pertanian (Kissinger et al., 2012). Pertumbuhan penduduk wilayah perdesaaan mempunyai hubungan kausalitas positif dengan laju deforestasi (Jorgenson & Burns, 2007). Sifat subsistensi terkait dengan keterbatasan pemilikan atau akses terhadap modal, teknologi, dan pengetahuan, atau ringkasnya subsistensi tersebut berkaitan dengan kemiskinan (Angelsen & Kaimowitz, 1999).

Deforestasi umum terjadi di sepanjang jalan pembalakan, khususnya di areal yang berbatasan dengan pemukiman masyarakat. Awalnya, deforestasi untuk membuka ladang pertanian dilakukan di sepanjang sungai yang dapat dilalui dengan alat transportasi air. Kehadiran perusahaan hutan yang membuka jalan pembalakan telah mengubah pola pembukaan ladang pertanian dari mengikuti sungai menjadi mengikuti jalan. Fenomena ini digunakan sebagai peluru tajam untuk menembakkan tu-

duhan bahwa masyarakat tempatan dan teknik pertanian tradisionalnya sebagai penyebab deforestasi, sehingga solusinya difokuskan pada mengurangi pertanian tradisional (Dauvergne, 1993). Namun, pandangan ini ditentang oleh developmentalist.

Faktor sosial lain, yang untuk kasus Indonesia sangat menentukan laju deforestasi, adalah pemilihan kepala daerah. Banyak informasi bahwa dalam tahun diselenggarakannya pemilihan kepala daerah, maka perizinan untuk investasi yang berimplikasi kepada deforestasi meningkat pesat. Dalam kampanye, beberapa calon menjanjikan untuk membagikan tanah negara bila terpilih. Informasi seperti ini beredar luas, tetapi belum pernah dipertimbangkan sebagai salah satu faktor pendorong deforestasi. Masalah utama yang segera muncul ketika hendak menangkap efek dari pemilihan kepala daerah adalah data yang sangat terbatas sehingga tidak memungkinkan dilakukannya analisis ekonometrik yang layak. Pertanyaannya, mengapa pihak yang mendapatkan areal tersebut lebih memilih penggunaan yang lain dibandingkan tetap mempertahankannya sebagai hutan?

Faktor sosial berikutnya yang dicurigai mendorong deforestasi menjadi lebih cepat adalah desentralisasi. Melonjaknya pengeluaran izin pada saat terjadi pemilihan kepala daerah terkait erat dengan desentralisasi yang memberi kewenangan kepada daerah untuk menerbitkan perizinan dalam penggunaan kawasan. Data time series yang tersedia diperkirakan cukup memadai untuk mendukung analisis ekonometrik yang memenuhi syarat. Deforestasi sebelum dan setelah tahun 2002 diperkirakan mempunyai laju yang berbeda. Sekali lagi, efek yang ingin ditangkap di sini adalah perubahan laju deforestasi, bukan terjadinya deforestasinya itu sendiri. Dengan kata lain, tanpa desentralisasi bukan berarti deforestasi tidak akan terjadi.

4.3.2 Analisis Silogisme

Walau ada kesepakatan umum bahwa konversi lahan bagi tujuan pertanian bertanggung jawab terhadap deforestasi hutan tropis yang signifikan, faktor yang mendorong konversi hutan bagi pertanian tersebut kurang jelas. Jadi, pertanyaan utama dan pertama adalah mengapa manusia memilih melakukan deforestasi ketimbang mempertahankan hutan yang ada. Jawaban yang pasti benarnya adalah bahwa jika deforestasi memberi manfaat lebih tinggi ketimbang mempertahankan hutan, dalam jangka pendek atau jangka panjang atau keduanya, maka deforestasi akan dipilih. Jadi, deforestasi melibatkan pilihan rasional (Barbier & Burgess, 1997). Sebaliknya, jika deforestasi terjadi maka deforestasi memberi manfaat lebih bagi pelakunya ketimbang tetap sebagai hutan.

Ada tiga kondisi yang jika dipenuhi bersama maka deforestasi pasti terjadi.

1. Semua lahan berhutan alam. Tanpa ada hutan tidak mungkin terjadi deforestasi. Jadi, semua lahan berhutan ini merupakan syarat harus (*necessary conditions*) bagi terjadinya deforestasi.
2. Ada kompetisi antar alternatif penggunaan lahan di atas lahan yang seluruhnya berhutan alam tersebut.
3. Manfaat mempertahankan hutan alam selalu lebih kecil dari opportunity cost-nya.

Ketiga kondisi tersebut secara bersama membentuk syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi “terjadinya” deforestasi. “Terjadinya” deforestasi harus dibedakan dengan “laju” deforestasi. Benarkah sesederhana itu? Benar, memang sesederhana itu. Bagian ini membahas cara pandang yang sederhana ini. Cara pandang yang dirumit-rumitkan akan dibahas di bagian lain di dalam bab ini juga.

Ada meteor jatuh ke bumi dan di tempat jatuhnya meteor tersebut terjadi deforestasi. Terjadinya deforestasi ini merupakan syarat cukup (*sufficient conditions*) untuk menyimpulkan bahwa tempat jatuhnya meteor tersebut awalnya adalah berhutan alam. Jadi, berhutan alam me-

rupakan syarat harus (*necessary conditions*) terjadinya deforestasi. Jika meteor tersebut jatuh di kutub, maka deforestasi pasti tidak terjadi. Nah, tidak adanya hutan alam merupakan syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi tidak terjadinya deforestasi. Sementara itu, jatuhnya meteor itu sendiri belum tentu menyebabkan deforestasi. Jadi, jatuhnya meteor bukan syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi terjadinya deforestasi. Sekarang, bila deforestasi terjadi, apakah kita dapat memastikan bahwa hal tersebut karena meteor yang jatuh di tempat tersebut? Tidak dapat, karena deforestasi dapat ditimbulkan oleh faktor lain, misalnya tertimpa reruntuhan satelit, dibabat orang, terbakar dan lain sebagainya. Ringkasnya, jatuhnya meteor adalah bukan syarat harus (*necessary conditions*) maupun syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi terjadinya deforestasi. Bila deforestasi harus membangkitkan kemarahan, unsur mana yang pantas dimarahi? Meteor yang jatuh, yang kita tahu belum tentu menyebabkan deforestasi, atau tempat yang berhutan alam itu karena tanpa hutan alam tersebut tidak mungkin terjadi deforestasi. Atau tidak perlu marah, karena marah itu umumnya muncul karena kurang digunakannya nalar.

Syarat kedua adalah bahwa lahan yang berhutan tersebut dikompetisikan di antara berbagai alternatif penggunaan. Disamping dapat dipertahankan sebagai hutan alam, lahan yang bersangkutan juga dapat digunakan untuk alternatif penggunaan yang lain, misalnya pemukiman, perkebunan, pertanian, penggembalaan dan sebagainya. Adanya kompetisi penggunaan lahan saja belum menjamin terjadinya deforestasi, meskipun lahan yang bersangkutan seluruhnya berhutan alam; masih diperlukan syarat lain, yakni syarat ke-3 yang akan dibahas kemudian. Sebaliknya, tiadanya kompetisi penggunaan lahan tidak juga menjamin bahwa deforestasi tidak terjadi. Contohnya adalah kasus jatuhnya meteor tadi. Namun, bila dibatasi hanya dalam konteks penggunaan lahan, maka tiadanya kompetisi penggunaan lahan sudah menjamin bahwa deforestasi tidak terjadi. Dengan kata lain, tiadanya kompetisi merupakan syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi tidak terjadinya deforestasi.

Syarat ketiga adalah bahwa manfaat mempertahankan hutan alam

selalu lebih kecil dari opportunity cost-nya. Lebih tegasnya, syarat ini mengatakan bahwa mempertahankan hutan alam itu selalu merupakan pilihan terburuk. Artinya, di antara berbagai alternatif penggunaan lahan, maka hutan alam merupakan alternatif yang tidak akan pernah dipilih. Syarat ketiga sendiri atau bersama syarat pertama belum menjamin terjadinya deforestasi karena alternatif penggunaan lain tidak ada. Demikian juga syarat ketiga bersama syarat kedua tidak menjamin terjadinya deforestasi, karena mungkin saja lahannya memang tidak berhutan alam.

Syarat ketiga menunjukkan bahwa problem yang sesungguhnya adalah terletak di hutannya itu sendiri, bukan di penggunaan alternatifnya. Di Australisa, hutan dikalahkan oleh padang penggembalaan sapi. Di Brazil, hutan ditundukkan oleh tebu dan kedelai. Di Amerika Serikat, hutan terusir oleh kedelai, jagung, padang penggembalaan dan lain-lain. Di Eropa, hutan tergusur oleh ladang rapeseed, ladang bunga matahari, padang penggembalaan dan lain-lain. Ringkasnya, apapun kompetitor alternatifnya, hutan selalu kalah. Selama problem yang melekat di hutan tersebut tidak di atasi, jika ada cara untuk mengatasinya, maka deforestasi tidak akan dapat dihindari. Andai kata kelapa sawit dapat tumbuh dan menghasilkan dengan produktif dan efisien di Finlandia, kemungkinan besar sebagian besar hutan Finlandia juga akan dikonversi menjadi tanaman kelapa sawit. Di negara lain, kelapa sawit tidak ditanam karena faktor hambatan alam yang tidak dapat ditawarkan, tetapi di Indonesia pengembangan tanaman kelapa sawit mengalami hambatan oleh faktor pikiran yang cupet. Indonesia is a land of heaven, apa saja dapat ditumbuhkan dengan baik!

Sekarang mari kita lakukan manipulasi terhadap syarat ketiga; pertama dengan mengetatkan secara penuh sehingga hutan alam selalu menang dalam kompetisi penggunaan lahan, dan kedua dengan mengendorkannya demi memberi kesempatan hutan dapat berkompetisi dengan penggunaan lainnya. Manipulasi pertama dengan menghilangkan atau setidaknya menekan hingga serendah mungkin deforestasi oleh kegiatan-

an manusia. Deforestasi merupakan pilihan terakhir yang sudah tidak mungkin lagi dielakkan. Manipulasi kedua akan menghasilkan situasi deforestasi yang kondisional; deforestasi akan terjadi jika nilai dari hutan lebih kecil dari nilai alternatifnya dan sebaliknya (Hyde et al., 1996; Mendelsohn, 1994).

4.3.3 Peran Kelapa Sawit

Kehadiran perkebunan kelapa sawit menimbulkan berbagai dampak. Dampak yang paling banyak disoroti adalah tergusurnya hutan alam yang memberi dampak turunan berupa merosotnya keanekaragaman hayati dan emisi karbon. Namun, dampak ini seharusnya menjadi tidak relevan ketika areal pengembangan perkebunan kelapa sawit tersebut tidak menyalahi tata ruang yang disusun berdasarkan fakta lapangan dengan pendekatan rasional. Dampak lain yang sangat seksi untuk diangkat adalah dampak sosial, terutama berupa konflik lahan, terutama antara perusahaan pengembang dengan masyarakat tempatan. Konflik lahan ini sering diangkat dengan cara yang sangat heroik untuk memberi kesan bahwa perkebunan kelapa sawit sebagai biang kerok konflik lahan. Padahal, konflik tersebut, jika ada, lebih banyak disebabkan oleh tata kelola pemerintahan yang buruk, apapun jenis usaha atau komoditas yang diusahakan. Dalam beberapa kasus, konflik tanah yang diangkat sebenarnya hanya klaim spekulatif dari pihak tertentu terhadap pengembang perkebunan kelapa sawit. Tentu saja ada juga konflik yang dipicu oleh perilaku perusahaan. Jadi, konflik lahan ini mewakili kasus yang sangat beragam dan tidak sehoror seperti yang dihembuskan beberapa pihak.

Meski banyak NGO mengambil posisi menentang pengembangan perkebunan kelapa sawit karena dampak sosial negatif, hasil penelitian ? di Sumatera dan Kalimantan menunjukkan bahwa kelapa sawit faktanya telah menjadi sumber perbaikan pendapatan bagi banyak komunitas perdesaan. Kebun kelapa sawit memberikan pendapatan kepada buruh yang lebih tinggi daripada pilihan penggunaan lahan pertanian lainnya.

Selanjutnya, petani skala kecil tidak dimiskinkan oleh pembangunan kebun kelapa sawit, tetapi pemiskinan tersebut dapat terjadi oleh penjualan lahan. Di sinilah peran pemerintah sangat diperlukan dalam melindungi hak-hak masyarakat. Lebih lanjut, pertanyaannya bukan tentang dengan atau tanpa kelapa sawit, melainkan tentang bagaimana kita memaksimalkan manfaat pembangunan kebun kelapa sawit dan pada saat yang sama meminimalkan dampak negatif baik sosial dan lingkungan.

Relasi kelapa sawit dengan deforestasi pada dasarnya sama dengan relasi antara meteor dengan deforestasi. Adanya deforestasi tidak menjamin akibat dari kehadiran tanaman kelapa sawit. Dengan kata lain, kehadiran tanaman kelapa sawit bukan syarat harus (*necessary conditions*) bagi terjadinya deforestasi. Sebaliknya, kehadiran kebun kelapa sawit tidak menjamin terjadinya deforestasi, karena banyak juga kebun kelapa sawit yang kehadirannya menggantikan kebun atau tanaman pertanian yang ada (Gatto et al., 2015). Dengan kata lain, kehadiran kebun kelapa sawit adalah bukan syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi terjadinya deforestasi. Ringkasnya, kehadiran kebun kelapa sawit adalah bukan syarat harus (*necessary conditions*) ataupun syarat cukup (*sufficient conditions*) bagi deforestasi.

Tanaman kelapa sawit berpotensi menambah luas hutan dunia, menekan deforestasi, meningkatkan kualitas lingkungan, dan meningkatkan kesejahteraan. Potensi tersebut dibangkitkan oleh tingkat produktivitas kelapa sawit jauh mengungguli produktivitas tanaman penghasil minyak nabati lainnya (Tabel 4.2), serta umurnya yang jauh lebih panjang dibandingkan dengan umur tanaman penghasil minyak nabati lainnya. Pengolahan tanah tanaman kelapa sawit cukup dilakukan sekali dalam 25-30 tahun, sementara pesaingnya menghendaki pengolahan tanah setiap tahun. Konsekuensinya, emisi karbon dari faktor pengolahan tanah saja sudah pasti tanaman kelapa sawit jauh lebih unggul dibanding para pesaingnya. Karena lebih produktif maka bukan hal yang aneh bila harga minyak kelapa sawit lebih murah dibandingkan harga minyak nabati pesaingnya. Perdagangan yang terjadi akan menciptakan pening-

katan kesejahteraan secara total, yang disebut *gain from trade*.

Tabel 4.2: Perbandingan Efisiensi Beberapa Spesies Tanaman dalam Produksi Minyak Nabati

Tanaman	Hasil biji (ton/ha)	Kandungan minyak (%)	Hasil minyak (ton/ha)	Ekuivalensi (ha)
Castor	1.2	50	0.6	13.0
Coconut palm	4.2	36	1.5	5.2
Groundnut	2.0	49	1.0	7.8
Oil palm	30.0	26	7.8	1.0
Olive	6.8	40	2.7	2.9
Rape	2.8	45	1.3	6.2
Soya bean	2.1	21	0.4	20.5
Sunflower	2.9	44	1.3	6.1

Sumber: ?, p93

Perluasan tanaman kelapa sawit berpotensi menambah luas hutan dunia. Sebagaimana terlihat pada Tabel 4.2, 1,0 ha tanaman kelapa sawit adalah ekuivalen dengan 6,2 ha tanaman rapeseed. Jika perluasan 1,0 ha tanaman kelapa sawit dengan membuka hutan sementara diikuti dengan penghutanan kembali ladang rapeseed, maka luas hutan dunia akan meningkat sebesar 5,2 ha per ha pertambahan tanaman kelapa sawit. Efek yang sama akan diperoleh bila diterapkan pada ladang bunga matahari, bahkan pertambahan luas hutan dunia akan lebih cepat bila minyak dari kedelai dan kacang tanah digantikan dengan minyak kelapa sawit. Tentu saja kelapa sawit tidak selamanya unggul dibanding tanaman pesaingnya, seperti bunga matahari misalnya; biji bunga matahari dapat dibuat kuaci, sementara biji kelapa sawit tidak dapat.

Sebaliknya, perluasan tanaman kelapa sawit juga dapat dipandang menekan deforestasi. Jika kebutuhan minyak nabati yang dihasilkan oleh tanaman kelapa sawit seluas 1 ha harus dipenuhi dari tanaman bunga matahari, maka luas tanah yang diperlukan menjadi 6,1 ha. Selan-

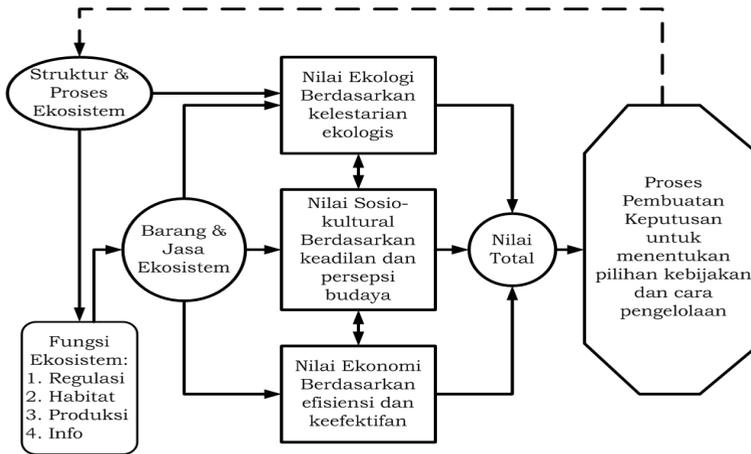
jutnya, jika lahan yang diperlukan tersebut masih berhutan alam, maka deforestasi yang dapat ditekan oleh tanaman kelapa sawit adalah 5,1 ha. Inilah peran senyap dari tanaman kelapa sawit yang tidak disadari orang. Bukankah dalam budidaya pertanian kita menginginkan dan berusaha mendapatkan suatu tanaman yang produktif dan efisien? Dalam hal memproduksi minyak nabati maka kelapa sawitlah jawabannya. Setelah ditemukan mengapa dimusuhi? Memang, menjadi juara itu sering membuat iri bagi yang picik, tetapi juga dapat memberi inspirasi bagi yang ingin maju.

Di dunia olah raga (sport) yang seharusnya menjunjung tinggi sportivitas saja banyak terjadi kecurangan, apalagi di dunia industri kelapa sawit yang penuh trik dan intrik. Dengan berbagai cara dan persyaratan yang cenderung mengada-ada, biaya produksi industri kelapa sawit terus didorong naik sehingga menjadi kurang kompetitif. Di sisi konsumen, kampanye hitam terus digalakkan untuk menekan harga produk kelapa sawit sehingga menciptakan disinsentif bagi pengembangan industri kelapa sawit. Semua upaya negatif tersebut mudah diterima akal sehat ketika upaya-upaya tersebut dilakukan oleh negara pesaing. Goal bunuh diri secara tidak sengaja saja sulit diterima, apalagi gol bunuh diri yang dilakukan secara sengaja. Tetapi itulah yang terjadi di industri kelapa sawit.

4.4 Valuasi Hutan Alam

Barang (misalnya bahan pangan) dan jasa (misalnya rejim tata air) mencerminkan manfaat yang diperoleh manusia, langsung atau tidak langsung, dari fungsi ekosistem. Langkah pertama menuju penilaian menyeluruh barang dan jasa ekosistem adalah menterjemahkan kompleksitas ekologis (struktur dan proses) ke dalam sejumlah fungsi ekosistem yang lebih terbatas. Fungsi-fungsi tersebut memberikan barang dan jasa yang dinilai oleh manusia. Istilah fungsi ekosistem ini masih mempunyai banyak tafsiran yang kadang-kadang saling bertentangan. Anggap saja

kita sudah mempunyai pengertian yang sama sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 4.2. Dalam konteks ini, fungsi ekosistem didefinisikan sebagai ‘kapasitas proses-proses dan komponen-komponen alami menyediakan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan manusia, langsung atau tidak langsung.’



Gambar 4.2: Framework bagi Penilaian dan Valuasi Terpadu dari Fungsi, Barang, dan Jasa Ekosistem (Groot, Wilson, dan Boumans, 2002)

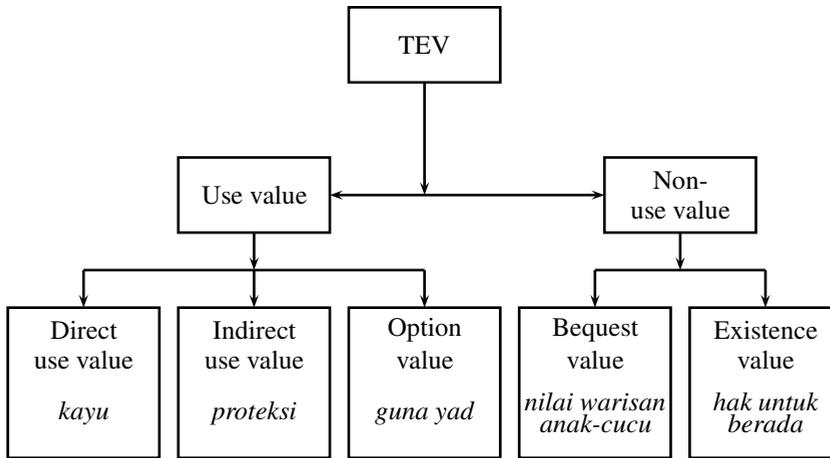
Deskripsi fungsi-fungsi tersebut adalah sebagai berikut: (1) *Fungsi regulasi*. Fungsi ini menghubungkan kapasitas ekosistem alami atau semi-alami untuk meregulasi proses ekologis esensial dan sistem penyangga kehidupan melalui siklus bio-geokimia dan proses-proses biosfirik lainnya, (2) *Fungsi habitat*. Sistem alami memberikan habitat pengungsian dan reproduksi kepada tumbuhan dan hewan liar dan dengan itu menyumbang kepada konservasi keanekaragaman genetik dan biologis (*in situ*) dan proses evolusi, (3) *Fungsi produksi*. Fotosintesis dan penyerapan nutrisi oleh tumbuhan ototrof mengubah energy, CO₂, air, dan nutrisi menjadi berbagai struktur karbohidrat yang kemudian digunakan oleh produsen sekunder untuk menciptakan berbagai biomas hidup yang

lebih besar, dan (4) *Fungsi Informasi*. Karena kebanyakan evolusi manusia berlangsung dalam konteks habitat yang belum dijinakkan, ekosistem alami memberikan ‘fungsi acuan’ esensial dan menyumbang kepada pemeliharaan kesehatan manusia dengan menyediakan kesempatan untuk refleksi, pengayaan spiritual,³ pengembangan kognitif, rekreasi, dan pengalaman estetika (Groot, Wilson, dan Boumans, 2002).

Setelah fungsi ekosistem diketahui, sifat dan besaran nilai bagi masyarakat manusia dapat dianalisis dan diperkirakan melalui barang dan jasa yang disediakan oleh aspek fungsional dari ekosistem. Jelas bahwa konsep barang dan jasa ekosistem merupakan konsep antroposentris. Nilai ekosistem ada karena keberadaan manusia sebagai agen penilai dari ekosistem. Nilai total dari barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu ekosistem dalam literatur disebut dengan Total Economic Value (TEV) dari ekosistem. TEV terdiri dari dua kelompok besar, yaitu nilai guna (*use value*) dan nilai non-guna (*nonuse value*) (Gambar 4.3). Nilai guna terdiri dari direct use value misalnya kayu, indirect use value misalnya perlindungan, dan option value adalah manfaat yang akan datang. Sementara, nilai nonguna terdiri dari nilai warisan bagi generasi yang akan datang (*bequest value*) dan nilai keberadaan (*existence value*). Tentu tidak mudah, bahkan sangat sulit, mengestimasi nilai-nilai tersebut. Umumnya, hanya nilai guna yang diestimasi, itupun biasanya terbatas pada nilai guna langsung dan nilai guna tidak langsung saja. Satu hal yang perlu diperhatikan adalah adanya sifat trade-off antar nilai tersebut, sehingga perhitungan ganda dapat dihindari. Sebagai contoh, intensitas pemungutan kayu yang tinggi (rendah) akan berdampak pada fungsi proteksi yang rendah (tinggi). Diskusi lebih lengkap dan detail tentang TEV dapat ditemukan dalam paper yang ditulis oleh ?, Pearce (2001), de Groot et al. (2002), ?, dan juga buku yang ditulis oleh ?, ?, dan ?.

Beberapa barang dan jasa yang dihasilkan oleh ekosistem (misalnya x_1 dan x_2) sampai ke konsumen melalui sistem pasar dengan harga

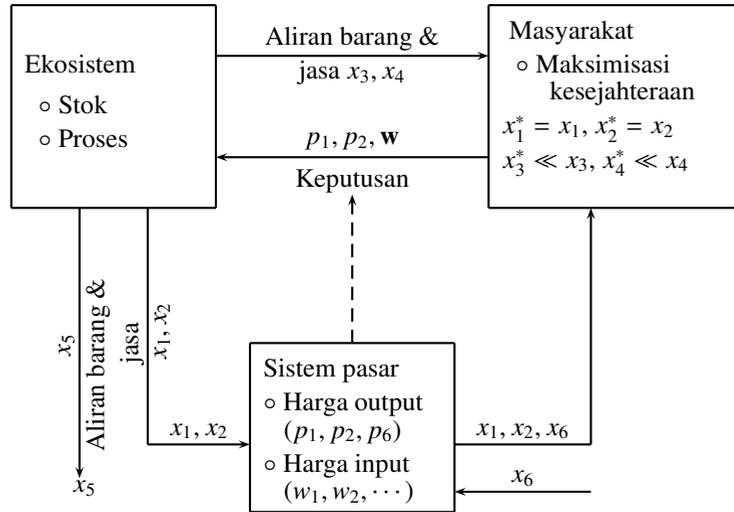
³Ekosistem alam sangat disukai oleh pecinta alam, khususnya pecinta alam ‘gaib’ (tambahan dari penulis)



Gambar 4.3: Nilai Ekonomi Total

p_1 dan p_2 dan beberapa barang dan jasa yang lain mengalir langsung dari ekosistem ke konsumen tanpa melalui pasar (misalnya x_3 , x_4 , dan x_5) dan tidak memiliki harga. Barang x_3 dan x_4 digunakan, sementara barang x_5 tidak digunakan sama sekali. Selanjutnya, pemilik ekosistem menggunakan informasi tentang harga input dan harga output untuk membuat keputusan tentang ekosistem yang bersangkutan untuk mencapai tujuannya. Gambar 4.4 memperlihatkan hubungan antara suatu ekosistem dan pemilik yang mendapatkan manfaatnya. Jumlah barang x_1 dan x_2 yang diproduksi tergantung pada harga p_1 , p_2 , dan harga-harga input w , sementara jumlah barang x_1 dan x_2 yang dikonsumsi tergantung pada harga p_1 , p_2 , dan p_6 ; barang x_6 adalah barang konsumsi yang tersedia di pasar.

Bagaimana mengukur nilai barang dan jasa dari ekosistem? Gambar 4.5 dan Gambar 4.6 memperlihatkan konsep pendugaan nilai barang dan jasa ekosistem. Gambar 4.5 menampilkan kurva suplai (biaya marjinal) dan demand (marjinal benefit) untuk barang dan jasa buatan manusia yang tersedia di pasar. Nilai transaksi yang terjadi adalah sebesar hasil kali antara harga p dan kuantitas yang diperdagangkan q atau

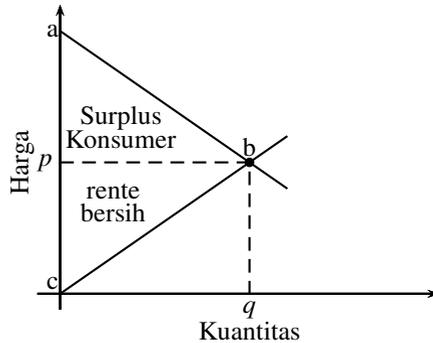


Gambar 4.4: Ekosistem, Barang, dan Jasa yang Berlimpah

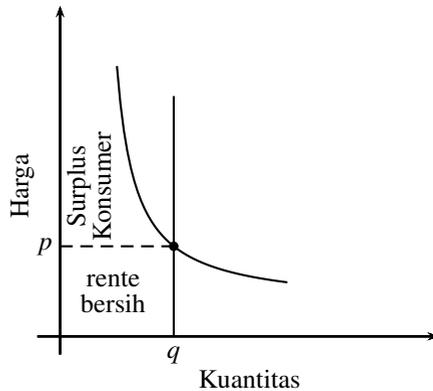
ringkasnya pq atau daerah $pbqc$. Nilai ini yang muncul dalam PDB. Tiga daerah penting lainnya adalah daerah biaya produksi, rente bersih, dan surplus konsumen. Biaya produksi terletak di bawah kurva suplai, cbq . Rente bersih adalah daerah antara harga dan kurva suplai, pbc . Surplus konsumen adalah daerah antara kurva demand dan harga pasar, abp . TEV dari ekosistem adalah jumlah surplus konsumen dan rente bersih, atau daerah abc . Perlu dicatat bahwa TEV dapat lebih besar atau lebih kecil dari nilai transaksi yang digunakan dalam PDB.

Gambar 4.6 merefleksikan kurva suplai dan demand barang dan jasa ekosistem. Banyak jasa ekosistem dapat digantikan hanya sampai suatu titik. Di sini harga menuju tak berhingga bila kuantitas yang tersedia mendekati nol atau tingkat jasa minimum yang harus tersedia, dan surplus konsumen, demikian juga dengan TEV, mendekati tak berhingga. Dalam praktik, kurva demand jasa ekosistem adalah sangat sulit diduga, untuk tidak mengatakan tidak mungkin. Sementara itu, suplai mencerminkan tidak adanya tindakan dalam sistem ekonomi yang dapat diambil untuk mempengaruhinya, sehingga kurva suplai berbentuk garis vertikal.

Oleh karena itu, penggunaan total surplus seringkali sangat sulit dilakukan. Sebagai pilihan kedua dari dugaan TEV adalah rente bersih dan pilihan ketiga adalah nilai transaksi.



Gambar 4.5: Kurva Suplai dan Demand Barang Konvensional - Ada Barang Substitusinya



Gambar 4.6: Kurva Suplai dan Demand Jasa Lingkungan Esensial - Tidak Ada Barang Substitusinya

Dengan menggunakan metoda sebagaimana direpresentasikan pada Gambar 4.5 dan Gambar 4.6, ? menghasilkan nilai jasa lingkungan sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4.3. Nilai jasa lingkungan hutan

tropis adalah 2.007 USD (1994) per ha per tahun, sementara ekosistem estuari 22.832 USD dan ekosistem perairan air tawar adalah 8.498 USD per ha per tahun. Tentu saja kita dapat memperdebatkan angka-angka dalam Tabel 4.3 tersebut. Misalnya, danau atau sungai tidak menyediakan jasa pengaturan terhadap iklim padahal nilai jasa pengaturan airnya mencapai 5.446 USD per ha per tahun. Sementara itu, kita tahu bahwa air merupakan komponen sangat penting dari iklim.

Tabel 4.3: Jasa Ekosistem (in 1994 USD per Ha per Year)

Fungsi	Estuari	Danau/Sungai	Hutan Tropis
Pengaturan iklim			223
Pengaturan gangguan	567		5
Pengaturan air		5.446	6
Suplai air		2.117	8
Pengendalian erosi			246
Pembentukan tanah			10
Siklus hara	21.100		922
Pananganan limbah		665	87
Pengendalian biologis	78		
Habitat/pengungsian	131		
Produksi pangan	521	41	32
Bahan mentah	25		315
Sumbedaya hayati			41
Rekreasi	381	230	112
Budaya	29		2
Total	22.832	8.498	2.007

Sumber: ?

Valuasi barang dan jasa ekosistem ini sangat menarik dalam teori tetapi sangat sulit dalam praktik. Oleh karena itu, kita perlu sangat hati-hati dalam menggunakannya, khususnya dalam pengambilan keputusan

yang menentukan nasib seseorang. Pemerintah Indonesia tidak pernah mempertimbangkan nilai tersebut ketika menyerahkan pengelolaan hutan alam kepada swasta, tetapi menggunakan nilai yang sangat tinggi ketika menuntut suatu pihak yang dituduh telah menyebabkan kerusakan hutan. Padahal, UU 41 tahun 1999 mengamanatkan dengan sangat jelas bahwa ada uang jaminan yang harus diserahkan pihak swasta yang mendapatkan IUPHHK kepada pemerintah. Tetapi perintah undang-undang ini belum pernah dijalankan oleh pemerintah hingga kalimat ini ditulis. Fakta ini mengindikasikan bahwa pemerintah sendiri sebenarnya ragu dengan nilai dari ekosistem hutan, atau ada permainan yang tidak baik antara pejabat yang berwenang memberi izin dengan penerima izin. Praktek permainan kotor seperti ini sudah sangat umum terjadi dan sudah sangat umum juga dibantah.

Uraian singkat tentang valuasi ekosistem di atas menyiratkan beberapa implikasi bila kita ingin menggunakan valuasi ekosistem dalam memanfaatkan sumberdaya alam. **Pertama**, kita harus mempunyai informasi yang relatif lengkap tentang struktur dan proses ekosistem. Tentu saja kita harus menentukan batas suatu ekosistem. Daerah Aliran Sungai (DAS) dapat dipertimbangkan sebagai satuan analisis ekosistem. Batas atas dan khususnya batas bawah ekosistem sampai dimana? Batas bawah ini menjadi penting karena kita ingin juga memperhatikan sumberdaya mineral, minyak, dan gas yang terletak jauh di dalam tanah.

Kedua, pengumpulan informasi dan analisisnya harus dilakukan secara multidisiplin. Disini timbul isu koordinasi yang dalam banyak kasus bangsa kita masih mengalami kesulitan, mulai dari level paling bawah hingga level paling atas. Akibatnya, biaya koordinasi diperkirakan akan sangat tinggi. Pendidikan semacam apa yang dibutuhkan agar bangsa Indonesia lebih mudah mengadakan koordinasi? Pengalaman menunjukkan bahwa mengkoordinasi orang-orang berpendidikan tinggi tidak lebih mudah dari mengkoordinasi orang-orang berpendidikan lebih rendah.

Ketiga, tingkat kesulitan mencari informasi berbagai sumberdaya

alam yang tidak sama. Sangat mudah mengetahui ada tidaknya sumberdaya hutan di suatu DAS. Bagaimana dengan sumberdaya mineral, minyak, dan gas? Berapa lama waktu yang dibutuhkan hingga tahu nilai ekonomi dan keekonomiannya? Apakah pemanfaatan sumberdaya hutan harus menunggu sampai informasi mengenai sumberdaya mineral, minyak, dan gas diperoleh secara menyeluruh? Tentu saja hal seperti ini sangat tidak masuk akal, karena kelengkapan informasi itu sendiri sangat sulit ditentukan. Pada akhirnya manusia hanya dapat membatasi diri dengan suatu asumsi.

Keempat, waktu perencanaan yang lebih panjang. Disini timbul isu tingkat diskon. Bila dia positif, maka manfaat dari satu satuan sumberdaya alam yang sama menjadi berkurang semakin lama waktu tunggunya. Tingkat diskon yang tepat bagi keputusan kemasyarakatan berkaitan langsung dengan isu keadilan antar generasi (Winter-Nelson, 1995). Orang memberlakukan diskon karena alasan ketidak-pastian dan ketidak-sabaran (Voinov dan Farley, 2007). Tentu saja ada peningkatan manfaat total sumberdaya alam dari perbaikan dalam perencanaan, karena jika tidak maka tidak perlu ada perubahan perencanaan. Pertanyaannya adalah berapa tambahan manfaat bersihnya relatif terhadap peningkatan biaya yang terjadi.

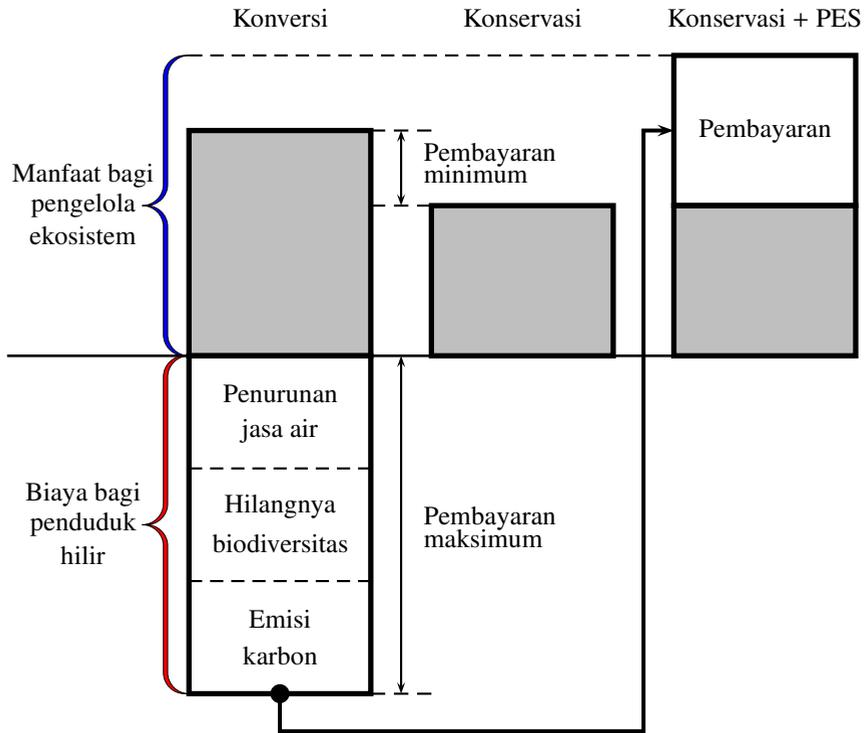
Kelima, dengan sumberdaya (manusia dan dana) yang terbatas, suka atau tidak suka pendekatan valuasi ekosistem yang komprehensif akan memaksa kita untuk bergerak dari satu ekosistem ke ekosistem lainnya. Informasi satu ekosistem dieksplorasi dengan tuntas, direncanakan, baru dimanfaatkan. Demikian proses ini dilakukan berulang-ulang dari satu ekosistem ke ekosistem lainnya. Mau mulai dari Barat atau dari Timur? Tidakkah ini akan menimbulkan ketimpangan antar daerah yang luar biasa?

4.5 Kompensasi

Akankah pembayaran atas pengurangan deforestasi digunakan di masa depan? Secara kolektif tampaknya pekerjaan tambahan atas rancangan kebijakan adalah diperlukan jika program pengurangan deforestasi hendak diimplementasikan secara efisien (?). Misalnya, bagaimana mengatasi masalah informasi yang asimetris dalam merancang sistem monitoring dan verifikasi, serta dalam membantu merancang cara pembayaran. Masih banyak pekerjaan rumah yang perlu dipikirkan dan diselesaikan untuk sampai kepada tahap implementasi. Sejauh ini, kompensasi ini, khususnya antar negara, masih lebih banyak retorika dan wacana.

Gambar 4.7 memperlihatkan ringkasan bagaimana alur pikir sehingga jasa lingkungan patut dihargai. Pengelola ekosistem, seperti petani, pemegang IUPHHK, pengelola kawasan konservasi, sering menerima sedikit manfaat dari suatu penggunaan lahan, misalnya konservasi hutan. Manfaat tersebut seringkali lebih kecil dibandingkan manfaat yang didapat dari penggunaan lahan alternatif, misalnya dikonversi menjadi kebun. Tetapi, deforestasi dapat menimbulkan kerugian pada pihak lain, misalnya penduduk yang tinggal di hilir, yang tidak lagi mendapatkan jasa dalam bentuk air jernih, dan pada masyarakat global, akibat dari penurunannya keanekaragaman hayati dan simpanan karbon. Pembayaran oleh pihak yang mendapat manfaat dapat membuat konservasi menjadi pilihan yang lebih menarik bagi pengelola ekosistem sehingga mereka bersedia mengadopsinya. Model ini dikenal dengan pembayaran jasa lingkungan atau *payment for environmental services (PES) - victim liability*. Dalam skala yang sangat terbatas dan masih dalam taraf coba-coba, pendekatan ini pernah dilakukan di Kodya Mataram NTB, Cidanau Banten, dan Kabupaten Kuningan, yang bertujuan untuk menginternalkan eksternalitas positif dari tindakan menjaga hutan di hulu.

Berapa pembayaran jasa lingkungan yang mungkin terjadi? Jumlah terkecil yang penyedia jasa lingkungan bersedia menerimanya adalah



Gambar 4.7: Logika Pembayaran Jasa Lingkungan (?)

sebesar pembayaran minimum, sementara jumlah terbesar yang pengguna jasa lingkungan bersedia membayarnya adalah sebesar pembayaran maksimum. Transaksi pembayaran jasa lingkungan akan terjadi dalam rentang kedua titik tersebut. Transaksi dalam kisaran tersebut akan menghasilkan *win-win solution*. Sebagaimana terlihat pada Gambar 4.7, model PES ini tidak dapat dilaksanakan bila tambahan manfaat dari konversi lebih besar dari eksternalitas yang ditimbulkannya, karena *willingness to pay* lebih kecil dari *willingness to accept*. Pendekatan yang mungkin adalah kompensasi, pelaku konversi membayar kompensasi kepada pihak yang terkena eksternalitas akibat tindakannya - *damager liability*. Dengan kata lain, penerapan model PES atau kompensasi ini perlu di-

dahului dengan analisis biaya-manfaat. Namun, mengingat analisis ini melibatkan barang dan jasa yang tidak ada pasarnya, pendekatan *victim liability* dan *damager liability* sering memberikan nilai yang jauh berbeda; penilaian oleh korban dalam pendekatan *victim liability* jauh lebih kecil dibandingkan dengan penilaian oleh orang yang sama dalam pendekatan *damager liability*.

Alternatif lain adalah *Transfer of Development Right* (TDR) (Bailey & Ogg, 1977; Barrows & Prenguber, 1975; Barrows et al., 1977; Pruetz & Standridge, 2008; Renard, 2007; Richman & Kendig, 1977). Taiwan juga telah mengadopsi TDR (Shih, 2015). TDR mengkomersialkan hak pembangunan lahan privat dalam wilayah yang ditujukan untuk perlindungan (tapak pengirim) dan mengizinkan hak tersebut untuk diwujudkan di wilayah yang menghendaki pembangunan (tapak penerima). Pendekatan ini cocok diterapkan dalam satu negara, tetapi tidak cocok untuk kasus antar negara.

Model lain yang sudah banyak dipraktikan, terutama di Amerika Serikat adalah *Purchase of Development Right* (PRD) (Crompton, 2009; Daniels, 1991; Costonis, 1973). PDR banyak digunakan untuk melindungi lahan pertanian dari alih fungsi. Pemilik lahan tetap memiliki lahannya dalam segala hal kecuali satu: suatu pembatasan mencegah para pemilik dari mengembangkan lahan yang bersangkutan. Melalui program PDR, pemilik lahan mendapatkan tunai yang dapat direinvestasikan pada lahannya atau menggunakan uang tunai yang bersangkutan sebagai uang pensiun, sementara publik mendapatkan lahan pertanian dan ruang terbuka yang dilindungi selamanya (Daniels, 1991). Penerapan PDR terhadap sawah penghasil bahan pangan pokok seharusnya lebih mendesak dan strategis ketimbang terhadap hutan, bila PDR memang akan menjadi pilihan.

Model PDR tampaknya dapat diterapkan untuk kasus antara negara, khususnya untuk hutan produksi alam. Dari hutan produksi alam dengan penutupan hutan yang baik dapat diproduksi berbagai jasa lingkungan. Secara garis besar, di luar manfaat yang tangible ada empat

jenis jasa lingkungan yang dapat dihasilkan oleh hutan produksi dan patut menjadi perhatian adalah:

1. Pengaturan tata air. Meskipun hubungan antara hutan dan tata air yang sebenarnya secara ilmiah belum diketahui secara pasti, banyak pihak meyakini bahwa hutan berdampak positif terhadap pengaturan tata air. Keyakinan tersebut bukan tanpa didukung oleh bukti empirik sama sekali (?).
2. Penyedia keanekaragaman hayati. Perlu dikembangkan indikator yang dapat menunjukkan dan menjamin bahwa pengelolaan hutan produksi yang memenuhi indikator tersebut mampu menjaga kelestarian keanekaragaman hayati yang terdapat di dalam hutan produksi tersebut.
3. Penyerapan dan penyimpanan karbon. Peran hutan dalam penyerapan dan penyimpanan karbon paling banyak dibahas beberapa tahun terakhir. Dewasa ini, penjualan karbon yang ditambat oleh hutan dapat dilakukan dengan mempertahankan hutan tetap berdiri. Sementara pasar bagi karbon hutan masih problematik, banyak upaya telah dilakukan untuk membuat pasar karbon berjalan, misalnya metoda akunting karbon (?), susunan kelembagaan (?), bank karbon untuk membuka kesempatan bagi pemilik hutan skala kecil (?), penentuan harga karbon yang tersimpan dalam tegakan (?).
4. Keindahan bentang alam. Di beberapa tempat, kegiatan ekonomi yang berbasis keindahan bentang alam ternyata dapat menggantikan kegiatan ekonomi konvensional (??). Di Costa Rica, turis domestik maupun asing mengungkapkan preferensinya bagi perlindungan alam dan keindahan pemandangan (?). Selanjutnya dinyatakan bahwa alam yang terjaga tampaknya merupakan barang normal sehingga permintaannya akan meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan masyarakat.

Dalam konteks Indonesia sebagai negara kepulauan yang secara bentang alam terpisah dari negara lain, jasa hutan produksi intangible

yang relevan sebagai bahan negosiasi adalah penyediaan keanekaragaman hayati serta penyerapan dan penyimpanan karbon. Sementara, jasa pengaturan tata air dan keindahan bentang alam lebih bersifat lokal, sehingga kurang relevan. Tetapi keempat jasa hutan produksi intangible tersebut mungkin saja relevan untuk kasus dua negara yang terletak dalam satu bentang alam, misalnya antara Sudan dengan Mesir yang terjalin oleh Sungai Nil dan antara Laos, Kamboja, dan Vietnam yang terjalin oleh Sungai Mekong.

Untuk mengimplementasikan PDR, areal berhutan di dalam hutan produksi (lihat Tabel 2.1) dapat digunakan sebagai alat berunding dengan negara yang menginginkan agar hutan alam tersebut tetap ada dan lahannya tidak dikonversi menjadi penggunaan lain. Selanjutnya, nilai dalam Tabel 4.3 digunakan sebagai nilai pembayaran maksimum, sementara nilai pembayaran minimum diambil dari alternatif penggunaan terbaik dari lahan yang bersangkutan, kebun kelapa sawit misalnya. Jika diasumsikan manfaat bersih dari kebun kelapa sawit per ha per tahun adalah 24 juta rupiah, maka setiap ha hutan alam produksi yang dipertahankan harus mendapatkan kompensasi minimal sebesar 24 triliun rupiah per tahun. Esensinya, pendekatan ini sangat mirip dengan pendekatan PES dengan *victim liability*.

Bagaimana bila di kemudian hari ditemukan sumberdaya tambang yang sangat bernilai di dalam tanah yang sudah dalam skema PDR? Negosiasi ulang harus dilakukan dan pemilik sumberdaya dapat mengajukan pembayaran minimum yang lebih tinggi. Pertanyaannya, bagaimana bila peningkatan nilai dengan eksploitasi tambang lebih tinggi dari pada nilai pembayaran maksimum? Dalam kasus seperti ini, PDR tidak dapat dilaksanakan, karena pihak yang mempunyai hak untuk membangun akan menolak pembayaran yang ditawarkan. Bagaimana bila dilakukan sebaliknya, yakni negara pemilik sumberdaya dan hak untuk membangun yang menawarkan kompensasi kepada pihak yang merasa dirugikan? Sebagai negara yang berdaulat dan tidak ada hukum bersama yang dapat memaksa untuk memberikan ganti rugi, maka menawarkan

kompensasi semacam itu sangat tidak masuk akal.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa *willingness to pay* terhadap jasa intangible dari hutan alam tropika baru sebatas retorika dan wacana. Lebih banyak noise-nya ketimbang informasi yang sesungguhnya. Tentu saja noise tersebut bukan bebas biaya. Banyak pihak, baik domestik maupun internasional, yang hidupnya sangat tergantung pada noise tersebut. Bagi pihak tersebut berlaku jargon “no noise no food.” Disadari atau tidak, membuat noises dalam masyarakat sudah menjadi sebuah profesi tersendiri yang dapat mendatangkan pendapatan, bahkan seringkali sangat menggiurkan. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila ada pihak yang seharusnya berdiri tegak melawan noises yang menipu masyarakat yang membesarkannya justru ikut hanyut memperkuat resonansi noises tersebut. Noises tersebut berwujud hoax ataupun pseudo science, yang esensi adalah sama, yakni sama-sama sampahnya. Pemulung dan pembersih sampah sungguh sangat mulia, tetapi pencipta dan penyebar sampah adalah orang-orang yang sedang sakit jiwa.

4.6 Penutup: Sihir Masal

Saya sangat tercengang oleh tayangan “Forbidden Biography” di TV. Melalui propaganda yang terus menerus secara masif, terbentuklah “kasadaran aneh” di kalangan sebagian besar rakyat Korea Utara. Keluarga Kim Il Sung dikesankan sebagai keluarga keturunan dewa yang diturunkan bagi rakyat Korea Utara. Kim Jong Il, putra Kim Il Sung, disebarkan sebagai dilahirkan di suatu tempat di Gunung yang dianggap sakral oleh orang Korea Utara, padahal Kim Jong Il dilahirkan ketika bapaknya mengungsi di bekas Uni Soviet. Propaganda keluarga Kim Il Sung tersebut sejauh ini sangat berhasil, karena sebagian besar rakyat merasa bahwa mereka berhutang hidup kepada keluarga Kim Il Sung dan keturunannya. Bagi kita yang terbebas dari propaganda keluarga Kim Il Sung, perilaku rakyat Korea Utara itu sangat menggelikan dan menimbulkan rasa belas kasihan.

Karena saya dan juga para pembaca bebas dari propaganda keluarga Kim Il Sung, maka kita tahu dan sadar bahwa kita bebas dari propaganda semacam itu. Tetapi bagaimana kita tahu bahwa sebenarnya kita ini tidak sedang termakan oleh propaganda jenis lain yang mungkin lebih halus dan lebih mematkan? Bukankah sangat mungkin bahwa kitapun sebenarnya sedang termakan oleh suatu propaganda yang tidak kita sadari sebagaimana terjadi dengan rakyat Korea Utara? Saya percaya bahwa sebagian besar umat manusia masih terhipnotis oleh berbagai jenis propaganda yang tidak disadarinya.

Setelah terhipnotis, maka orang menjadi mudah dikendalikan sesuai kemauan orang yang menghipnotis. Mengamati gejala sosial yang telah berlangsung lama, saya ‘mencurigai’ bahwa pendidikan di Indonesia, bahkan di dunia, adalah sebenarnya tidak lebih dari proses hipnotis massal. Pendidikan tidak mampu membangunkan jiwa, bahkan sebaliknya malah mematikan jiwa. Pendidikan menjadi beban berat bagi anak dan orang tua. Pendidikan yang seharusnya membebaskan dan menggem-birakan berubah menjadi proses yang menegangkan. Pendidikan lebih menggenjot aspek kognitif sehingga menghasilkan manusia yang pandai memecahkan masalah tanpa terlebih dahulu mengetahui masalah yang seharusnya dipecahkan. Untuk apa hipnotis massal ini dilakukan? Apapun alasannya saya tidak peduli, tetapi saya ingin mengajukan gugatan yang keras sekali terhadap proyek pembodohan massal tersebut. Tulisan ini pada dasarnya berisi gugatan saya tersebut.

Fenomena rakyat Korea Utara menggiring saya untuk mempertanyakan kepada diri sendiri tentang diri saya sendiri apakah saya sedang terhipnotis oleh sesuatu untuk berpikir dan bertindak dengan cara tertentu sebagaimana yang sedang saya lakukan hingga kini. Mungkin saja saya sedang dalam pengaruh hipnotik yang tentu tidak saya sadari, termasuk oleh propaganda pembuat film tentang rakyat Korea Utara tadi. Melalui tulisan ini saya mengajak para pembaca untuk memeriksa diri sendiri seberapa dalam diri kita masing-masing tenggelam dalam rimba hipnotis. Ketika pembaca sudah mulai terpesona oleh sesuatu, termasuk

oleh tulisan ini, maka sadarilah dengan segera bahwa pembaca sudah mulai masuk ke dalam perangkat hipnotis. Tetapi ketika pembaca membenci tulisan ini, maka waspadalah bahwa sangat mungkin pembaca sedang terperangkap oleh hipnotis yang lain. Sebelum semua itu terjadi, maka segeralah bangkit dan menggugat.

Disadari ataupun tidak, manusia berada dalam pengaruh hipnotis yang berlapis-lapis. Sebagaimana orang yang sedang terhipnotis, manusia pada umumnya tidak sadar bahwa dirinya sedang terhipnotis. Bagi orang yang sedang terhipnotis dimana ikat pinggang terlihat sebagai ular, maka kesadaran orang terhipnotis tersebut adalah melihat ular. Perilaku orang yang sedang terhipnotis ilusi ular tadi sangat lucu bagi orang lain yang sedang tidak terhipnotis oleh ilusi ular tadi tetapi dia tahu bahwa orang yang sedang berperilaku lucu tadi sedang terhipnotis. Tetapi bagi orang yang tidak tahu bahwa perilaku aneh tadi adalah akibat dari pengaruh hipnotis maka perilaku aneh tersebut mungkin bukan lucu melainkan menyebalkan. Itulah sebabnya, bagi orang yang telah mencapai kesadaran tertinggi, perilaku manusia yang aneh tersebut hanya menimbulkan kelucuan dan rasa belas kasihan.

? membedakan antara pengetahuan khusus, yakni suatu pengetahuan yang dianut oleh kelompok tertentu, dan pengetahuan umum, pengetahuan budaya umum yang dianut oleh kelompok yang berbeda di seluruh masyarakat. Pengetahuan umum merupakan landasan semua interaksi dan komunikasi dalam masyarakat dan umumnya diterima dalam diskursus. Pengetahuan seperti ini umumnya tidak diperbantahkan, tidak kontroversial dan diterima begitu saja, dan diajarkan dalam sosialisasi serta di sekolah dalam masyarakat tertentu. Sebagai contoh, siapa yang berhak menerima keuntungan dari suatu warung? Siapa yang membantah bahwa jawabannya adalah orang yang mengusahakan warung tersebut yang boleh jadi merangkap sebagai pemilik warung. Jawaban seperti ini tidak menimbulkan kontroversi dan dianggap sebagai kebenaran.

Karena kita sudah bertekad untuk melakukan gugatan terhadap

apa saja, maka pandangan ? tidak harus kita amini. Tidak kontroversial bukan berarti benar ataupun baik. Bagaimana suatu ketidakbenaran atau ketidakbaikan dapat diterima secara umum? Itulah hipnotis! Fenomena seperti ini sungguh terjadi di sekitar kita dan di jaman kita ini. Beberapa contoh akan diberikan untuk mempermudah pemahaman. Sangat baik bila sepanjang tulisan ini pembaca terus waspada terhadap kemungkinan masuk ke dalam pengaruh hipnotis. Untuk menguji apakah pembaca sudah mulai bangun, maka tanyakan kepada diri sendiri apakah pembaca sudah berani menjadi diri sendiri? Berpendapat dan membuat keputusan secara bebas dan mandiri. Jangan menyediakan diri untuk dikelabui terus menerus. Merasa menjadi diri sendiri belum tentu kita sudah bangun. Tetapi tidak berani menjadi diri sendiri pastilah belum bangun yang membuat kita menjadi bukan siapa-siapa.

Perbedaan informasi yang diterima oleh seseorang akan menghilangkan kesadaran dan mindset yang berbeda pula.⁴ Kesadaran terhadap lingkungan lulusan fakultas hukum dan lulusan fakultas teknik pertambangan kemungkinan besar sangat berbeda. Dihadapkan pada wilayah yang berbukit dan bergunung, lulusan kehutanan akan membayangkan hutan lindung demi menjamin tataair daerah aliran sungai (DAS) atau hutan produksi terbatas bagi yang lebih berorientasi materi langsung, sementara lulusan fakultas teknik membayangkan minerba apa yang ada di balik bentang alam yang berbukit dan bergunung tersebut. Manipulasi orang banyak melibatkan manipulasi pikirannya, kepercayaannya, seperti pengetahuan, pendapat, dan ideologi yang kemudian pengendalian tindakannya. Ada berbagai bentuk pengaruh mental berbasis diskursus, seperti memberi tahu, pengajaran, dan persuasi, yang membentuk atau mengubah pengetahuan dan pendapat orang. Banyak studi menunjukkan bahwa pemahaman dapat dipengaruhi oleh manipulasi kontekstual

⁴Dalam penggunaan sehari-hari, kesadaran atau *consciousness* sering disamakan dengan *mind* (pengertian yang sangat luas), terkadang disinonimkan dengan *awareness* atau *self-consciousness* (pengertian yang terlalu sempit), terkadang *consciousness* diartikan sebagai pengetahuan, dalam pengertian jika seseorang menyadari tentang sesuatu maka orang tersebut mempunyai pengetahuan tentang sesuatu tersebut. Wujud fisik yang berhubungan dekat dengan kesadaran adalah otak (?)

atau manipulasi tekstual (?). Manipulasi pikiran dicirikan oleh keterlibatan kekuasaan dan dominasi.

Keterlibatan kekuasaan dan dominasi dapat dengan mudah terlihat dalam kasus Korea Utara atau Indonesia pada jaman jahiliyah orde baru dahulu. Namun, dalam banyak kasus kekuasaan dan dominasi tersebut tidak tampak dan tidak dapat segera dirasakan. Kekuasaanpun tidak harus dalam bentuk kekuasaan politik atau kekuasaan yang didukung senjata, tetapi dapat juga melibatkan bentuk kekuasaan yang lain. ? menguraikan lima dimensi kekuasaan, yaitu:

1. Kuasa membeli (*purchasing power*), yakni dimensi kekuasaan yang memperkuat pengertian kedaulatan konsumen. Dalam ekonomi pasar, kemampuan dan ketersediaan konsumen untuk membayar akan menentukan barang dan jasa yang akan diproduksi.
2. Kuasa memutuskan (*decision power*), yakni kemampuan untuk bertahan dalam kontes dimana orang yang berbeda menghendaki outcome yang berbeda. Dimensi kekuasaan ini melekat pada badan pemerintah pembuat kebijakan publik. Kelompok kepentingan atau pelobi memperjuangkan kepentingannya dengan mempengaruhi pemegang kekuasaan pengambilan keputusan.
3. Kuasa agenda (*agenda power*), yakni kemampuan untuk menentukan isu mana yang boleh masuk dalam arena pembuatan keputusan publik. Lumpur Lapindo itu bencana alam atau bencana karena keteledoran manusia? Terlalu naif jika orang menyangka bahwa jawabannya melulu masalah penelitian ilmiah. Ada pihak yang sejak awal merancang dan berusaha agar jawabannya adalah karena bencana alam, terlepas dari jawaban yang sebenarnya apa.
4. Kuasa nilai (*value power*), yakni kemampuan untuk mempengaruhi orang lain tentang apa yang mereka inginkan dan apa yang akan dipilih bila diberi kesempatan. Dimensi kekuasaan ini memungkinkan masyarakat membentuk keinginan seseorang yang sebenarnya bertentangan dengan kepentingan orang yang bersangkutan.
5. Kuasa kejadian (*event power*), yakni kemampuan untuk mengubah

hal-hal dengan apa orang membuat pilihan, ketimbang secara langsung menentukan pilihan itu sendiri. Pemukiman masyarakat yang tiba-tiba masuk dalam kawasan hutan dengan terbitnya TGHK sebagai contoh. Penerbitan sertifikat tanah menjadi tidak mungkin dan menggunakan tanah sebagai aset untuk mendapatkan kapital juga menjadi tidak mungkin. Peristiwa pendahulu sehingga membuat orang mengambil pilihan tertentu relevan untuk diperhatikan.

Ada bukti kuat bahwa melalui pendidikan orang menjadi mempunyai sikap dan perilaku tertentu. Ada lembaga pendidikan yang menjadikan anak didiknya paranoid, merasa seolah-olah sedang dilingkupi oleh musuh yang hendak menghancurkan. Biasanya, ikatan batin antara sesama penerima pendidikan sangat tinggi, tetapi terpisah nyaris total dengan orang di luar kelompoknya. Sebaliknya, ada lembaga pendidikan yang menjadikan anak didiknya berpikiran terbuka sehingga bersedia menghargai keragaman. Lagi-lagi, keragaman itu sendiri dapat dipandang sebagai kesempatan bagi pertumbuhan dan perubahan positif, tetapi ada juga yang cenderung memandangnya sebagai konflik atau setidaknya potensi konflik (?).⁵ Dengan kata lain, lembaga pendidikan sangat berpotensi menjadi lembaga penerus hipnotis massal, bukan lembaga yang menyiapkan lulusannya untuk berani bangun dan sadar dan akhirnya berani hidup.

Isu lingkungan mulai menghangat menjadi perdebatan di seantero jagad sekitar awal dekade 1970an dan berlangsung hingga hari ini. Intinya sederhana, yakni iklim dunia mengalami perubahan akibat dari perilaku manusia, khususnya dalam memproduksi gas rumah kaca yang memanaskan atmosfer. Pada saat yang sama, hutan tropika basah mengalami penghancuran yang luar biasa cepatnya. Karena hutan tropika basah menampung keanekaragaman hayati yang sangat tinggi, isu keanekaragaman hayati dimunculkan untuk membendung kerusakan hutan

⁵Yang merepotkan adalah pihak yang di satu sisi menyatakan perbedaan itu sebagai rahmat, tetapi di sisi lain menginginkan atau bahkan memaksakan kesamaan. Orang yang tidak jelas sikap dan posisinya seperti ini sering menjadi penyebab timbulnya kecelakaan.

tropika basah. Setiap usulan kegiatan yang tidak bersangkutan paut dengan keanekaragaman hayati akan berhenti sampai usulan karena tidak ada dukungan pendanaan. Seolah tidak ada pilihan lain, keanekaragaman hayati dijadikan simbol kepedulian lingkungan oleh banyak pihak, termasuk akademisi, untuk mampu menikmati kenikmatan hidup yang sedikit lebih meski dengan cara melacurkan diri. Berhasilkah? Tentu saja tidak. Mengapa?

Keanekaragaman hayati itu hanya dijadikan alat untuk mengakses sumber kemakmuran material, bukan kesadaran yang ingin dipertahankan dan diwujudkan dalam realita. Dengan posisi seperti itu, keanekaragaman hayati dapat digantikan oleh isu lain yang lebih seksi dan memberi akses lebih baik kepada sumber kemakmuran material. Peran keanekaragaman hayati itu sekarang digantikan oleh *reducing emission from deforestation and degradation of forest* (REDD). Dengan berjalannya waktu, REDD berkembang menjadi beberapa varian, seperti REDD⁺ dan REDD⁺⁺. Simbol kepedulian lingkungan yang baru ini mengundang banyak pihak untuk menggunakannya. Seperti halnya keanekaragaman hayati, REDD dengan variannya telah memberi kamar pelacuran baru bagi banyak ilmuwan. Melalui skema REDD - *green economy*, hutan Indonesia dijanjikan dapat memperoleh imbalan dalam perdagangan karbon. Karena sudah sangat bernafsu mendapatkan kompensasi sampai-sampai lupa menanyakan apakah uang yang digunakan untuk membayar kompensasi tersebut berasal dari *green economy* atau *brown* atau bahkan *red economy*.

Hampir mustahil semua rentetan isu di atas dapat terjadi dengan sendirinya secara spontan. Saya lebih percaya bahwa berbagai isu tersebut muncul melalui proses *framing*, berfokus pada proses dimana para aktor menghasilkan kerangka pengertian untuk memobilisasi dukungan bagi posisi yang mereka junjung, dan *sensemaking*, dengan penekanan pada proses psikologi dan epistemologi yang dengan itu para aktor membangun pengertian tentang situasi dimana mereka berada di dalamnya (?). Secara lebih detil bagaimana proses *sensemaking* terjadi dapat dili-

hat pada ?. Melalui penanaman suatu paham yang terus menerus akan terbentuk *mindset* yang diharapkan (?).

“The man who does not read books has no advantage over the man who cannot read them.”

Mark Twain

“Tradition is the dead hand of human progress.”

Kelly Miller

“Education is a method by which one acquires a higher grade of prejudice.”

Laurence J. Peter

5

Reforma Agraria

5.1 Pengantar

Setelah politik ekonomi kehutanan yang berbasis *command-and-control* dan menguasai 68% daratan Indonesia terbukti gagal total, ke arah mana kita harus memperbaikinya? Bukan saja tanah tidak digunakan secara efisien, melainkan juga telah menimbulkan hambatan pembangunan sektor lain yang membahayakan masa depan bangsa dan negara dalam jangka panjang. Namun, perlu diingat bahwa sebagian besar jangka panjang itu sudah kita lewati, sehingga waktu yang tersisa tinggal pendek sekali sebelum segalanya terlambat.

Saya sadar sekali bahwa ide reforma agraria ini sangat dibenci dan ditakuti oleh masyarakat kehutanan. Resistensi terhadap ide re-

forma agraria sangat kuat. Berbagai dalih telah, sedang, dan akan terus dibangun untuk menentang dan menghindari reforma agraria, tetapi alasan yang sesungguhnya adalah ketakutan akan kehilangan kekuasaan atas lahan yang telah terbukti menyengsarakan rakyat dan menghambat pembangunan nasional. Jangka waktu 50 tahun penguasaan lahan yang tidak semestinya sudah lebih dari cukup. Aneh, pemerintah seolah tersandera tak berdaya oleh bagian dari pemerintah yang sebenarnya paling tidak berdaya; mirip dengan ketidakberdayaan manusia menghadapi hantu yang tidak jelas ujung pangkalnya. Sekarang adalah saatnya kita membenahi struktur penguasaan lahan sebagai landasan pembangunan ke depan yang lebih menyejahterakan.

Dua titik awal yang paling dasar adalah posisi yang ada saat ini (titik awal) dan tujuan yang hendak dicapai dari pemanfaatan sumberdaya tanah tersebut dalam kurun waktu tertentu (titik harapan). Tujuan jangka panjang yang umumnya masih sangat abstrak perlu dipecah menjadi tujuan jangka yang lebih pendek dengan indikator yang lebih mudah diukur. Kemudian bagaimana mengarahkan perilaku seluruh komponen bangsa agar konsisten dengan tujuan yang telah disepakati tersebut melalui peraturan perundangan yang lebih operasional dan dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien. Peraturan perundangan ini perlu mempertimbangkan prinsip-prinsip yang diamanatkan dalam konstitusi, karakteristik sumberdaya, dan karakteristik masyarakat, agar peraturan perundangan yang terbentuk realistis di satu pihak dan tetap dalam koridor konstitusi di pihak lain.

5.2 Titik Awal dan Titik Harapan

Apa yang harus dilakukan dalam reforma agraria sangat ditentukan oleh situasi seperti apa yang terjadi saat ini (titik awal) dan situasi seperti apa yang kita harapkan harus terjadi dalam kurun waktu tertentu. Sengaja saya menggunakan istilah titik harapan, bukan titik akhir, karena sejujurnya saya tidak mampu membayangkan titik akhir itu se-

perti apa, itupun bila titik akhir itu ada. Perbedaan antara titik awal dan titik harapan tersebut yang perlu dijembatani secara sistematis dan ajeg sampai terjadi keseimbangan baru yang diharapkan. Mentari harapan muncul bila ada kebebasan untuk melakukan tindakan produktif tanpa mengganggu kebebasan orang lain yang juga ingin produktif.

5.2.1 Titik Awal

Ada ketimpangan besar dalam penguasaan dan pemanfaatan lahan nasional. Kurang lebih $\frac{2}{3}$ daratan Indonesia diklaim sebagai kawasan hutan dan hampir seluruh lahan yang dialokasikan bagi tujuan produksi, 75,9 juta ha, dalam keadaan tidak produktif menurut perspektif kehutanan. Banyak areal yang diklaim sebagai hutan produksi hanya ditumbuhi alang-alang dan semak selama puluhan tahun. Tentu saja ada sebagian yang digunakan untuk menanam kelapa sawit, karet, dan sebagainya. Keadaan ini sering menimbulkan fenomena yang aneh. Ketika dijumpai tanaman kelapa sawit dalam kawasan hutan maka seluruh jagat ribut, tetapi ketika dijumpai alang-alang puluhan tahun dalam kawasan hutan maka tidak seorangpun yang terusik, bahkan beberapa pihak bersyukur karena dapat menjadi proyek reboisasi abadi. Demikian pula, bila dijumpai makhluk hidup yang disebut manusia berada dalam kawasan hutan maka yang segera terpikir adalah pengusiran dan proses hukum, tetapi bila yang dijumpai tersebut adalah monyet, gendruwo, atau hantu maka keadaan itu dianggap memang sudah seharusnya.

Sementara itu, rata-rata penguasaan lahan oleh puluhan juta keluarga petani adalah kurang dari 0,25 ha per kepala keluarga, sehingga menjadi sangat problematik. Dengan luas lahan yang kurang dari 0,25 ha, penggunaan teknologi produksi yang efisien menjadi tidak layak. Karena skala usaha yang terlalu kecil, mustahil keluarga petani dapat hidup sejahtera melulu dari lahan pertanian yang dimilikinya. Bahkan, untuk sekedar memenuhi kebutuhan hidup yang paling dasar, keluarga petani harus mempunyai pekerjaan lain. Fenomena yang sangat umum terjadi

adalah banyak keluarga petani bermigrasi ke kota ketika tuntutan kegiatan pertanian sedang rendah dan kembali ke desa ketika tuntutan kegiatan pertanian sedang tinggi. Dapat dikatakan bahwa semua pekerjaan merupakan pekerjaan sampingan, sehingga kurang fokus. Orientasi pertanian cenderung sekedar untuk memenuhi kebutuhan keluarga sendiri atau subsisten. Dalam situasi seperti ini, produktivitas yang dinyatakan dalam berbagai ukuran akan cenderung rendah. Mengingat jumlahnya yang banyak dengan ukuran gurem, daya tawar petani terhadap pedagang pengumpul menjadi sangat lemah. Tetapi hal ini bukan berarti bahwa pedagang pengumpul tidak bermanfaat bagi petani. Tanpa kehadiran pedagang pengumpul, maka sangat mungkin hasil dari petani tidak dapat dipasarkan sama sekali. Sayangnya, sebagian besar manusia lebih suka membuang waktunya untuk sekedar berharap datangnya pedagang pengumpul yang altruistik ketimbang menjadikan dirinya pedagang pengumpul yang altruistik seperti dibayangkannya.

Dari sisi legal, banyak lahan petani yang tidak didukung oleh dokumen yang memadai, sehingga lahan tersebut tidak dapat dikapitalisasi. Untuk kasus lahan yang tidak diklaim sebagai kawasan hutan, maka penyelesaian dokumen legal lahan yang bersangkutan relatif mudah. Tetapi untuk kasus lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan, maka dokumen legal atas lahan yang bersangkutan nyaris mustahil dapat diselesaikan. Hal ini terjadi di banyak tempat, bahkan di pemukiman transmigrasi yang merupakan program pemerintah sendiri; sesungguhnya, program transmigrasi di Indonesia merupakan suatu bentuk reforma agraria juga. Fenomena negara dalam negara ini telah lama terjadi dan telah menimbulkan dampak buruk yang luar biasa.

Ringkasnya, struktur agraria di Indonesia hingga saat ini adalah tidak efisien, tidak adil, dan memelihara kemiskinan sebagian besar petani. Struktur ini harus segera diubah melalui realokasi lahan nasional dan dilanjutkan dengan reforma agraria. Sudah setengah abad waktu terbuang secara sia-sia. Tentu saja menunggu tiga setengah abad bukan sekedar membosankan, tetapi segalanya akan menjadi sangat terlambat

dan sangat mungkin bersifat irreversibel. Sayangnya, setiap perubahan mendasar hampir selalu didahului oleh suatu krisis besar.

5.2.2 Titik Harapan

Pertanian yang belum menyejahterakan sebagian besar pelaku utamanya, yakni petani gurem. Menggunakan indikator yang umum digunakan hingga saat ini, maka salah satu faktor utama dari tingkat kesejahteraan tersebut adalah pendapatan; semakin tinggi tingkat pendapatan, semakin sejahtera. Agar pertanian dapat menyejahterakan seluruh petani maka kunci utamanya adalah nisbah antara kapital terhadap petani; semakin tinggi nisbah kapital terhadap petani, semakin tinggi juga tingkat pendapatan petani. Sementara itu, peningkatan kapital tersebut terkendala oleh luas lahan yang diusahakan per petani gurem; lahan itu sendiri juga dapat dipandang sebagai salah satu bentuk kapital. Produktivitas hasil dan harga saja tidak cukup untuk mengangkat kesejahteraan petani gurem karena skala usahanya yang terlalu kecil. Ini adalah perluasan sumber pendapatan secara horisontal, yang dibatasi oleh luas lahan yang tersedia dan jumlah petani yang hendak ditampung.

Menyeimbangkan antara jumlah petani dengan luas lahan yang tersedia merupakan suatu keharusan. Mengingat luas lahan yang tersedia bersifat tetap, maka variabel keputusan yang lebih menentukan adalah jumlah petani. Isunya menjadi merancang berapa jumlah orang yang akan ditampung secara permanen dalam sektor pertanian; bila yang ada sekarang sudah berlebih, maka pertanyaannya adalah bagaimana melaksanakan alih profesi yang baik. Bila perluasan sumber pendapatan secara horisontal ini masih belum juga mampu menghadirkan kehidupan yang menyejahterakan petani, maka tidak ada pilihan lain kecuali memperluas sumber pendapatan secara vertikal, yakni melalui kepemilikan saham pada industri pengolahan hasil pertanian.

Penguasaan lahan dengan luasan yang cukup ekonomis baru langkah awal pembangunan yang menyejahterakan petaninya, karena seba-

gian besar petani masih menghadapi keterbatasan yang lain, seperti pengetahuan, modal, dan teknologi. Pengalaman mengajarkan bahwa bila berbagai keterbatasan tersebut tidak diatasi, maka petani cenderung menjual kembali lahan yang diperolehnya. Oleh karena itu, redistribusi lahan harus diikuti dengan penyediaan modal, pengetahuan, dan teknologi yang dapat diakses dengan mudah oleh petani. Untuk itu, kelembagaan yang mendukung dan memungkinkan petani dapat mengakses berbagai faktor yang dibutuhkan dalam proses produksinya harus disiapkan. Dengan demikian, reforma agraria bukan sekedar melakukan redistribusi lahan, tetapi juga harus mencakup penyediaan unsur-unsur produksi esensial yang mudah dijangkau oleh petani, serta restrukturisasi sumber pendapatan para petani.

Perlu ditambah pembangunan pertanian

Tabel 5.1: Luas Panen Jagung, Kedelai, dan Padi (ha)

Komoditi	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jagung	4.131.676	3.864.692	3.957.595	3.821.504	3.837.019	3.787.367
Kedelai	660.823	622.254	567.624	550.793	615.685	614.095
Padi	13.253.450	13.203.643	13.445.524	13.835.252	13.797.307	14.116.638
Sawah	8.002.552	8.095.962	8.127.264	8.128.499	8.111.593	8.087.393

Sumber: BPS

5.3 Memahami Konstitusi

Pasal 33 UUD 1945 sering mengundang berbagai penafsiran. Misalnya, apa makna kata kunci “dikuasai oleh Negara”? Pembatalan undang-undang kelistrikan serta amandemen undang-undang minyak dan gas baru-baru ini sangat diwarnai oleh penafsiran atas pasal 33 UUD 1945. Tersusunnya dua undang-undang tersebut serta pembatalan dan pengamandemenan menunjukkan adanya perbedaan penafsiran. Sampai ka-

Tabel 5.2: Luas Perkebunan ($\times 1000$ ha)

Komoditi	2012	2013	2014	2015	2016
			<u>Rakyat</u>		
Karet/Rubber	2.987	3.026	3.067	3.076	3.087
Kelapa/Coconut	3.740	3.615	3.571	3.549	3.530
Kelapa sawit/Oil palm	4.138	4.356	4.422	4.535	4.657
Kopi/Coffee	1.188	1.194	1.184	1.183	1.181
Kakao/Cocoa	1.693	1.686	1.686	1.667	1.660
Tebu/Sugar cane	248	262	290	262	261
Tembakau/Tobacco	267	190	207	208	206
Jumlah kebun rakyat	14.317	14.385	14.481	14.534	14.633
	63%	67%	67%	66%	64%
			<u>Swasta Besar</u>		
Karet/Rubber	1.519	530	539	546	552
Kelapa/Coconut	241	40	39	37	37
Kelapa sawit/Oil palm	5.996	6.109	6.332	6.725	7.258
Kopi/Coffee	248	48	47	47	48
Kakao/Cocoa	81	80	41	42	42
Tebu/Sugar cane	195	209	187	184	184
Tembakau/Tobacco	3	3	3	1	1
Jumlah kebun swasta besar	8.348	7.084	7.253	7.642	8.185
Total nasional	22.665	21.469	21.734	22.176	22.818

Sumber: BPS

pan perbedaan penafsiran ini akan terus dipertahankan? Profesor JB Sumarlin dalam satu kesempatan wawancara di TV menyatakan belum adanya tafsir yang disepakati bersama terhadap Pasal 33 UUD 1945 ini.

Niat semula dari penulisan bagian ini adalah menyajikan suatu tafsiran terhadap pasal 33 UUD 1945, khususnya dari sudut pandang ilmu ekonomi. Tetapi, akhirnya tulisan bagian ini lebih banyak menyajikan pertanyaan ketimbang penafsiran yang dibutuhkan. Namun, paling tidak

Tabel 5.3: Emisi CO₂ (metriks ton per kapita)

Country Name	2010	2011	2012	2013	2014
High income	11,6	11,3	11,1	11,1	11,0
Least developed countries	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Low & middle income	3,2	3,4	3,5	3,5	3,5
Australia	17,7	17,5	17,1	16,1	15,4
China	6,6	7,2	7,4	7,6	7,5
Germany	9,3	9,1	9,2	9,4	8,9
Indonesia	1,8	2,5	2,6	1,9	1,8
Japan	9,1	9,3	9,6	9,8	9,5
Malaysia	7,8	7,7	7,5	8,0	8,0
Norway	12,3	9,1	9,9	11,5	9,3
United States	17,4	17,0	16,3	16,3	16,5

Sumber: World Bank

untuk menghibur diri sendiri, pertanyaan yang tepat merupakan salah satu langkah krusial menuju kepada penafsiran yang benar. Bagaimana mungkin tepat tidaknya suatu pertanyaan diuji oleh orang lain bila tidak pernah disampaikan secara terbuka? Dengan alasan seperti itulah tulisan bagian ini tetap saya lanjutkan. Pada kesempatan ini, saya juga mengundang pembaca untuk menyampaikan pendapatnya, kalaulah tidak dalam bentuk pernyataan, dalam bentuk pertanyaan juga membantu.

Penafsiran ekonomi ini dipandang sangat perlu mengingat pasal 33 UUD 1945 ini merupakan pasal yang mengatur ekonomi. Tentu saja penafsiran dari sudut pandang di luar ekonomi juga sangat bermanfaat. Apalagi pengambil keputusan terkecil kegiatan ekonomi adalah individu manusia yang mempunyai banyak dimensi; bukan sekedar dimensi ekonomi, tetapi juga dimensi sosial, kultural, spiritual dan lain sebagainya. Diharapkan penafsiran dari berbagai sudut pandang tersebut dapat dijadikan sebagai landasan pengambilan keputusan, baik dalam pembangunan nasional maupun dalam sengketa yang melibatkan penyelesaian

hukum.

Penafsiran yang saya tulis ini mungkin terlalu dangkal dan salah total. Saya tidak berpretensi menjadi yang paling benar dan paling dalam. Sudah lebih dari cukup bagi saya bila tulisan ini merangsang anak bangsa untuk berpikir sembari tetap berzikir untuk mengupas lebih dalam dan luas landasan konstitusional ekonomi Indonesia. Inilah yang menjadi tujuan utama tulisan ini. Dialog pemikiran ini semakin penting ketika bangsa Indonesia tidak dapat lagi mengelak dari hiruk pikuk globalisasi yang penuh persaingan keras, namun juga memberi berbagai peluang kemajuan. Dalam kebingungan yang membuat frustrasi itu, beberapa pihak memunculkan istilah ekonomi konstitusi. Suatu istilah yang sangat mungkin tidak dimengerti oleh pencetusnya sendiri.

Akhirnya, tafsiran harus bersifat dinamis mengikuti perkembangan jaman dan pemikiran manusia. Tafsiran yang bersifat final adalah suatu kematian. Pasal 33 UUD 1945 itu sendiri pada hakekatnya adalah suatu tafsiran. Itu adalah jawaban terhadap keadaan dan masalah yang berkembang hingga tahun 1940an. Berbagai keadaan dan masalah yang berkembang perlu ditafsirkan dan kemudian dibuat rumusannya. Berdasarkan hasil rumusan inilah kemudian dibuat jawabannya dalam bentuk pasal 33 tersebut. Amandemen yang dilakukan terhadap pasal 33 UUD 1945 memperlihatkan dengan gamblang bahwa tafsir terhadap keadaan dan masalah tahun 1940an ternyata tidak lagi memadai untuk menghadapi keadaan dan masalah di abad ke dua puluh satu.

5.3.1 Latar Belakang Sejarah

Rumusan pasal 33 UUD 1945 tentu tidak terlepas dari sumbangsan pemikiran Bung Hatta yang berlatar belakang pendidikan ekonomi Belanda. Hal ini sama sekali tidak ingin mengatakan bahwa pemikiran ekonomi Bung Hatta dikungkung dan dibatasi oleh paham ekonomi Belanda. Apalagi kita tahu bahwa ekonomi Belanda pada masa disusunnya UUD 1945 sangat bersifat eksploitatif, sementara itu Bung Hatta mema-

sukkan unsur kekeluargaan yang bernuansa kebalikan secara diametral terhadap sifat eksploitatif.

Pada masa penyusunan UUD 1945 dunia terpolarisasi menjadi dua kubu, yakni kubu Barat yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan kubu Timur yang dimotori oleh Uni Soviet sebelum akhirnya pecah menjadi beberapa negara. Ekonomi kubu Barat dibangun atas dasar keyakinan pada mekanisme pasar. Keputusan diambil oleh masing-masing pelaku secara bebas. Oleh karena itu, sistem ekonomi ini dikenal juga sebagai sistem ekonomi terdesentralisasi. Ada juga yang menyebutnya dengan sistem kapitalis.¹ Dalam sistem kapitalis, hak milik diakui dan persaingan merupakan cara untuk mencapai efisiensi yang akan memberi kemakmuran tertinggi. Persaingan sempurna merupakan salah satu syarat bekerjanya sistem pasar dengan efisien.² Menarik mengikuti perdebatan tentang kapitalism antara Profesor Glenn E. Hoover dengan Oppenheimer (?). Deskripsi yang sangat lengkap tentang kapitalism dapat diperoleh dari buku yang ditulis oleh (?).³

Namun, ternyata kemiskinan, terutama di kalangan kaum buruh, banyak terjadi. Sebaliknya, kekayaan dikuasai oleh sedikit pemilik modal. Keadaan ini melahirkan pemikiran yang dimotori oleh Karl Marx

¹Kapitalisme adalah sistem organisasi ekonomi atau cara memproduksi yang di dalamnya (1) alat produksi dan distribusi secara keseluruhan atau terutama dimiliki secara private dan (2) barang dan jasa dipertukarkan pada harga yang ditentukan dengan maksud memperoleh keuntungan bagi pemilik private (?). Bagi kelompok liberal, kapitalism merupakan suatu jaminan penting - paling penting bagi kelompok neo-liberal - bagi kemerdekaan (liberty).

²Persaingan sempurna sering dijadikan model ideal mekanisme pasar yang tentu saja sangat sulit atau bahkan tidak pernah ada dalam dunia nyata.

³Reisman, sejauh yang saya tangkap, tidak membedakan istilah bersaing bebas (free competition), bersaing murni (pure competition), serta bersaing murni dan sempurna (pure and perfect competition). Menurutnya, belum pernah ada yang mendefinisikan "bersaing murni dan sempurna" - yang pernah dilakukan adalah menyajikan daftar syarat yang harus dipenuhi. Secara ringkas, syarat yang harus dipenuhi agar persaingan murni dan sempurna terjadi adalah produk yang seragam oleh semua penjual dalam industri yang sama, pengetahuan yang sempurna, ukuran masing-masing penjual yang sangat kecil, tidak ada ketakutan akan pembalasan oleh pesaing sebagai respon terhadap tindakan seseorang, perubahan harga yang konstan, dan keluar masuk industri dapat dilakukan dengan sangat mudah. Syarat yang kurang lebih serupa dijumpai dalam ? tetapi dengan tambahan tidak ada biaya transportasi.

bahwa faktor pemilikan modal atau aset ekonomi produktif oleh individu merupakan sebab utama timbulnya kemiskinan, khususnya di kalangan kaum buruh yang umum disebut sebagai kaum proletar.⁴ Dengan kata lain, kaum proletar merupakan produk logis dari ekonomi pasar bersaing bebas. Hingga hari ini, pasar bersaing bebas ini masih terus dituduh sebagai penyebab ketimpangan sosial oleh berbagai pihak, terutama untuk memperoleh popularitas politik. Demi popularitas politik, orang melupakan kerugian masyarakat akibat terlalu sering terpaksa antri bahan bakar dan mengalami pemadaman listrik mendadak yang produksinya diatur negara. Tentu saja kita tidak perlu mendewakan ekonomi pasar bersaing bebas, karena dalam kondisi tertentu pasar dapat saja gagal mengalokasikan sumberdaya secara efisien. Kewajiban pemerintah adalah mengatasi kegagalan tersebut dengan kebijakan yang tepat, bukan dengan menghilangkan persaingannya sendiri yang malah memperkuat kegagalan pasar itu sendiri.

Sebagai response terhadap ekonomi pasar bersaing bebas tersebut, Karl Marx mengembangkan konsep ekonomi tandingan yang menghilangkan faktor kepemilikan atas aset ekonomi produktif. Keputusan ekonomi diambil secara kolektif dan dilaksanakan secara kolektif pula. Mengingat sebagian besar pelaku ekonomi terdiri dari kaum proletar, maka kaum proletarlah yang harus menentukan keputusan-keputusan ekonomi yang harus diikuti oleh semua pelaku. Dikenallah diktator proletariat. Dengan kata lain, pemerintah proletariatlah yang mengendalikan ekonomi negara dengan tujuan untuk memakmurkan kaum proletar secara berkeadilan. Sistem ekonomi ini juga dikenal sebagai ekonomi perencanaan terpusat oleh pemerintah proletariat atau sistem ekonomi sosialis.⁵ Ditinjau dari proses terjadinya, sistem ekonomi perencanaan

⁴Karl Marx percaya bahwa kapitalisme secara inheren tidak adil, sebagian karena kapitalisme mengharuskan pekerjanya menjual tenaganya pada harga yang kurang dari nilai pasar, sedangkan perbedaannya menjadi keuntungan bagi juragan (?).

⁵Dalam upaya mendefinisikan pengertian sosialisme, ? berkonsultasi kepada beberapa profesor. Berikut ringkasannya. Mayoritas yang ditanya sepakat bahwa definisi sosialisme harus mencakup butir-butir berikut: 1) Pemilikan hampir semua alat-alat produksi oleh publik, 2) Operasi dari alat-alat tersebut dilakukan oleh pegawai

terpusat dibangun bukan atas dasar kepercayaan kepada peran pemerintah, melainkan atas ketidakpercayaan kepada sistem ekonomi bersaing bebas.

Secara umum, ekonomi suatu negara terletak pada dua ekstrim tersebut. Tidak ada satu negarapun di dunia ini yang menganut ekonomi pasar murni tanpa campur tangan pemerintah atau ekonomi yang dikendalikan secara penuh oleh pemerintah tanpa unsur pasar sama sekali. Ekonomi Amerika Serikat berada di dekat ekstrim pasar murni dengan sedikit campur tangan pemerintah. Sementara itu, ekonomi Korea Utara berada di dekat ekstrim perencanaan terpusat murni dengan sedikit mekanisme pasar. Sama-sama condong ke arah ekonomi pasar, campur tangan pemerintah dalam ekonomi Kanada lebih besar dibandingkan campur tangan pemerintah dalam ekonomi Amerika Serikat. Dibandingkan Kanada, kadar campur tangan pemerintah dalam ekonomi negara-negara Skandinavia lebih besar. Demikian seterusnya, ekonomi suatu negara dapat diletakkan diantara dua titik ekstrim tersebut.

Pemikiran ekonomi Bung Hatta tidak lepas dari pengaruh kedua ekstrim tersebut. Faktor lain yang juga pasti mempengaruhi pemikiran ekonomi Bung Hatta adalah kondisi ekonomi rakyat pada waktu itu. Sementara itu, dalam dunia nyata contoh ekonomi yang dijadikan model adalah ekonomi negara-negara Skandinavia. Dengan berbagai unsur dominan yang mempengaruhinya, terlahirlah rumusan ekonomi Indonesia seperti yang tertuang dalam pasal 33 UUD 1945. Namun setelah 60 tahun sejak kita menerima rumusan tersebut, penafsiran atas rumusan tersebut secara jelas untuk dapat dijadikan pedoman dalam membangun ekonomi negara belum juga terwujud. Dalam perdebatan publik masih banyak yang menafsirkan dikuasai oleh negara sebagai diproduksi oleh negara. Tanpa mengurangi penghargaan kepada jasa-jasanya, adalah merupakan hipotesis yang valid juga bahwa Bung Hatta sendiripun semasa hidupnya barangkali tidak mempunyai penafsiran yang jelas dan

pemerintah, 3) Distribusi income sesuai dengan aturan yang ditetapkan komunitas, 4) Pemilikan private dari income yang didistribusikan.

tuntas atas ide-idenya sendiri. Di pundak generasi berikutnya adalah tugas penafsiran itu berada. Kami generasi penerus mendambakan bangun ekonomi nasional yang ideal tetapi tetap realistis, bukan yang utopis.

Perlu dicatat bahwa realistis tidaklah bermakna statis, melainkan dinamis. Suatu pilihan mungkin tidak cocok pada saat ini, tetapi menjadi sangat sesuai di masa yang akan datang. Sesuatu yang awalnya dianggap utopis, mungkin saja di kemudian hari menjadi sangat realistis, seiring dengan perubahan pengetahuan, teknologi, norma, dan nilai-nilai. Dalam konteks seperti ini, ideologi yang bersifat dogmatis akan kehilangan pangsa pasarnya.

5.3.2 Amanat Konstitusi

Ungkapan dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 diterapkan pada dua hal, yakni (1) pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dan (2) pada bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Penerapan pertama pada proses produksi, sedangkan penerapan kedua pada kekayaan alam yang keberadaannya tanpa campur tangan manusia.

5.3.2.1 Dikuasai oleh Negara

Sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan tujuan yang bersifat tetap, sedangkan penguasaan oleh negara adalah instrumen yang dapat mengambil berbagai bentuk yang berbeda-beda sesuai dengan keadaan. Karena dikuasai oleh negara merupakan instrumen, negara tidak harus selalu menjadi pihak yang berkecimpung langsung dalam proses produksi. Dengan kata lain, bila diketahui ada pihak swasta yang mampu melakukan proses produksi dengan lebih efisien dibanding pemerintah maka proses produksi dapat diserahkan kepada pihak swasta.

Jadi pengertian dikuasai oleh negara sebaiknya ditafsirkan sebagai kewajiban negara untuk memberi perhatian khusus terhadap suatu

proses produksi demi menjamin tercapainya kemakmuran yang maksimum. Dalam kasus proses produksi tersebut dilaksanakan oleh swasta, pemerintah berhak dan berkewajiban melakukan regulasi dengan tujuan mencapai kemakmuran tertinggi.⁶ Dalam hal tidak atau belum ada pihak swasta yang bersedia melakukan proses produksi barang atau jasa yang dimaksud, maka pemerintah yang wajib mengambil alih peran tersebut. Disini peran pemerintah sebagai pelopor di wilayah “frontier.” Manakala keterlibatan sektor swasta dalam industri yang dimaksud telah mencapai “critical mass”, maka peran pemerintah harus dikurangi dan memulai wilayah “frontier” lainnya. Demikian proses ini berlanjut hingga pada akhirnya peran pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa terbatas hanya pada barang dan jasa yang tidak pernah diproduksi oleh sektor swasta.

Banyak orang menyesali mengapa ekonomi kita menganut model persaingan sempurna, bukan model kerjasama sempurna. Orang-orang ini lupa, bahwa model kerjasama sempurna memerlukan karakter pemain yang berbeda dengan karakter pemain yang dibutuhkan oleh model persaingan sempurna. Karakter pemain ini tidak pernah disentuh oleh para pemimpi model kerjasama sempurna. Menerapkan model kerjasama sempurna pada komunitas dengan karakter yang lebih cocok dengan model persaingan sempurna hanya akan mendatangkan kehancuran. Model hanyalah potret yang tidak akan pernah mengubah wajah yang dipotret. Wajah yang dipotretlah yang dapat mengubah potret itu. Dengan segala kelemahannya, disinilah letak keunggulan model ekonomi bersaing sempurna dibandingkan dengan model ekonomi lainnya dalam memotret realitas masyarakat untuk sementara ini. Model ekonomi persaingan sempurna ini pada saatnya akan mati dengan sendirinya bila karakter pemainnya sudah jauh menyimpang dari asumsi yang diperlukan untuk tegaknya model ekonomi persaingan sempurna tersebut.

⁶Termasuk dalam kekuasaan regulasi tersebut adalah kekuasaan untuk memaksa semua pihak yang terlibat dalam pasar untuk menyampaikan informasi yang benar dan selengkap mungkin kepada publik sebagai salah satu syarat terjadinya transaksi yang efisien.

Berikut adalah pandangan dari Mahkamah Konstitusi yang dapat dilihat dari beberapa keputusannya tentang makna dikuasai oleh negara. Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.” Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

Jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,” yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar.

“Dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya,” termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas

rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Deskripsi berbagai fungsi tersebut adalah sebagai berikut. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Deskripsi lebih rinci tentang kekuasaan mengadakan kebijakan (*beleid*) belum ditemukan.

5.3.2.2 Cabang Produksi

Meskipun telah dihilangkan melalui keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, mencermati kembali penjelasan UUD 1945 yang asli sangat berguna untuk menduga ide awal yang terkandung dalam pikiran para penciptanya. Dalam penjelasan pasal 33 UUD 1945 disebutkan

sebagai berikut:

Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang.

Bentuk rumusan di atas mencerminkan paling tidak dua hal, yakni (1) model ekonomi negara-negara Skandinavia waktu itu dan (2) respon Karl Marx terhadap sistem kapitalisme primitif yang menghisap. Jaman terus berkembang, sistem sosialisme ortodoks runtuh, sementara sistem kapitalisme berkembang ke arah yang lebih manusiawi.⁷ Padahal, Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Tidak ada kata “harus” dalam rumusan ini. Munculnya kata harus tersebut kemungkinan dipicu oleh persepsi yang kurang tepat tentang swasta dan pasar, sehingga menimbulkan ketakutan yang tidak perlu. Bahkan hingga hari ini, di abad 21 ini, tanpa didukung oleh pengertian yang memadai, masih banyak orang Indonesia yang takut dan anti terhadap peran swasta dan ekonomi pasar; tidak disadari bahwa dirinya adalah swasta yang sedang menikmati sistem pasar dengan nyam-

⁷Arief, Sritua. 2002. *Memperingati Satu Abad Bung Hatta: Mengenang Bung Hatta, Bapak Perekonomian Rakyat*.

an dan tanpa rasa takut. Banyak bukti empiris yang menunjukkan bahwa swasta lebih memuaskan ketimbang pemerintah sebagai wakil dari negara dalam menyediakan barang dan jasa, seperti dalam penyediaan sandang, pangan, penyiaran, jasa penerbangan, dan lain sebagainya.

Dengan bunyi penjelasan seperti di atas, kehadiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memproduksi barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dengan mudah mendapatkan legitimasi. Banyak kalangan masih sangat keberatan dengan hadirnya produsen minyak dan listrik swasta. Tetapi belum pernah ada orang yang meneriakkan agar beras, yang jelas lebih strategis dibanding minyak dan listrik,⁸ diproduksi oleh perusahaan negara. Jelas terjadi inkonsistensi yang luar biasa namun menguntungkan disini. Di beberapa negara yang produksi pangannya dilakukan oleh negara sering terjadi antrian panjang sekedar untuk memperoleh sepotong roti berkualitas rendah. Sukurlah produksi pangan di Indonesia dilakukan oleh swasta dalam bentuk pribadi orang seorang yang berjumlah jutaan. Oleh karena itu, ketakutan seperti tersirat dalam penjelasan atas pasal 33 seperti dikutip di atas sebenarnya tidak cukup beralasan. Ingatkah kita pada saat telekomunikasi masih dikuasai sepenuhnya oleh perusahaan negara? Kita selalu dihimbau dengan kata-kata bicaralah seperlunya. Kini, tatkala swasta telah ikut terlibat dalam industri ini, kita didorong untuk banyak berkomunikasi. Sekarang listrik masih dikuasai secara penuh oleh perusahaan milik negara dan kita selalu dihimbau untuk memakai listrik seperlunya. Himbuan ini mengirimkan pesan singkat dan padat kepada investor bahwa Indonesia kekurangan pasokan listrik sehingga kurang baik bagi investasi.⁹

Berdasarkan bunyi Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dan makna dikuasai oleh negara sebagaimana telah diuraikan di dalam Subsubseksi 5.3.2.1, maka pada dasarnya semua cabang produksi di Indonesia itu dikuasai oleh negara, baik cabang produksi yang penting bagi negara dan yang

⁸Kakek dan nenek saya selama hidupnya, yang kurang lebih 90 tahun, tidak pernah menikmati listrik tetapi menikmati nasi.

⁹Ketika suatu produsen menghimbau pelanggannya untuk melakukan pengurangan konsumsi produk dari produsen tersebut, kita tahu bahwa ada yang salah dengan situasi yang sedang terjadi.

menguasai hajat hidup orang banyak maupun cabang produksi yang selebihnya. Agar lebih jelas, berikut saya kutipkan kembali bunyi Pasal 33 ayat (2) UUD 1945: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Pernyataan ini tidak berimplikasi dan tidak dapat disimpulkan bahwa cabang-cabang produksi yang tidak memenuhi kriteria “yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak” tidak (boleh) dikuasai oleh negara. Tidak ada cabang produksi yang dapat menggugurkan hak negara untuk mengadakan kebijakan terhadap cabang produksi yang bersangkutan misalnya. Jadi, isu yang lebih penting adalah fungsi kekuasaan mana yang sepatutnya digunakan oleh negara terhadap suatu cabang produksi. Jika kriteria sebesar-besar kemakmuran rakyat yang menjadi acuan, maka negara tidak dapat seenaknya menggunakan kekuasaan yang dimilikinya.

Implikasi dari kekuasaan negara yang begitu luas, sesungguhnya klasifikasi cabang ekonomi berdasarkan ciri “yang penting bagi negara” dan “yang menguasai hajat hidup orang banyak” menjadi tidak relevan, karena semua cabang ekonomi yang beroperasi di Indonesia sudah pasti harus tunduk pada kekuasaan negara. Kalaupun ada relevansinya, maka relevansi tersebut berkaitan dengan pemilihan fungsi kekuasaan yang mana yang sepatutnya diterapkan dan pemilihan derajat keketatan dari masing-masing fungsi kekuasaan tersebut. Tetapi justru di sinilah masalah itu sering timbul, yakni fungsi kekuasaan dan derajat keketatan dari masing-masing fungsi kekuasaan yang dipilih pemerintah sering kurang tepat, yang umumnya cenderung berlebihan. Ekonomi biaya tinggi merupakan indikasi kuat atas kekurang tepatan tersebut dalam pengeritian cenderung berlebihan. Abuse of power tersebut dapat dihindari bila penggunaan kekuasaan diukur dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang dihasilkannya. Dengan demikian, kekuasaan itu bukan sekedar hak untuk menentukan tetapi, yang lebih penting, adalah kewajiban untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, penguasaan oleh negara hanyalah instrumen untuk mencapai sebesar-

besar kemakmuran rakyat.

Menentukan cabang produksi apa yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sebagai landasan menentukan fungsi kekuasaan dan derajat keketatannya, juga tidak mudah. Hingga saat ini belum ada definisi yang jelas. Sifat “yang penting bagi negara” dan sifat “yang menguasai hajat hidup orang banyak” dihubungkan dengan kata “dan”, bukan dengan kata “atau”. Selanjutnya, apa kriteria yang digunakan sehingga yang penting dan yang tidak penting bagi negara dapat ditetapkan? Demikian pula, apa kriteria yang digunakan sehingga yang menguasai dan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak dapat dipisahkan? Menguasai hajat hidup orang banyak tersebut dalam pengertian peran barang dan jasa yang diproduksi bagi masyarakat atau dalam pengertian proses produksinya atau keduanya? Agar tidak terlalu abstrak, mari kita buat skenario sebagai berikut:

1. Barang *xxx* adalah bukan kebutuhan pokok masyarakat Indonesia, yang proses produksinya melibatkan banyak orang atau *labor intensive*.
2. Barang *yyy* adalah kebutuhan pokok masyarakat Indonesia, yang proses produksinya tidak banyak menyerap tenaga kerja atau *capital intensive*.
3. Barang *zzz* adalah kebutuhan pokok masyarakat Indonesia, yang proses produksinya melibatkan banyak tenaga kerja.

Di antara tiga skenario tersebut, skenario mana yang lebih penting bagi negara dan yang lebih menguasai hajat hidup orang banyak? Tidak mudah juga menjawab pertanyaan seperti ini. Dalam putusan Nomor 002/PUU-I/2003 dan Nomor 36/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menyatakan minyak dan gas bumi (migas) termasuk cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Realitas tentang migas adalah bahwa migas merupakan kebutuhan pokok masyarakat Indonesia tetapi proses produksinya melibatkan kalangan yang sangat terbatas. Hal yang sama juga berlaku pada listrik, seba-

gaimana tertuang dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Dalam tiga skenario di atas, migas termasuk ke dalam skenario barang *yyy*. Implikasi dari ini adalah skenario barang *zzz* haruslah juga termasuk sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Bagaimana dengan barang skenario *xxx*? Penguasaan terhadap hajat hidup orang banyak bukan dalam hal konsumsinya melainkan dalam hal produksinya.

Uraian di atas memperlihatkan berbagai kerumitan dalam memaknai Pasal 33 UUD 1945, seolah-olah Pasal 33 UUD 1945 tersebut memang benar-benar rumit. Padahal, Pasal tersebut sesungguhnya juga memberi keleluasaan. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dinyatakan bahwa ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidak menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara; Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara. Semuanya bermuara pada penguasaan oleh negara. Akhirnya, penguasaan oleh negara tersebut konstitusional bila penguasaan tersebut memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat; jika tidak memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penguasaan tersebut tidak konstitusional. Kata sebesar-besarnya mengacu pada konsep filsafat Jeremy Bentham yang lazim digunakan oleh negara-negara demokrasi, yaitu “the great happiness for the great numbers”.

Dalam praktek, sayangnya, kekuasaan negara dalam pengertian kekuasaan pemerintah yang lebih ditonjolkan, sementara kewajiban untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat banyak diabaikan. Cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak sering digunakan sebagai alat untuk terus melanjutkan operasi BUMN yang jelas-jelas sangat tidak efisien dan merugikan negara. Privatisasi atau penjualan BUMN yang tidak efisien sering menimbulkan perdebatan publik yang tidak perlu; pihak yang berkepentingan untuk mempertahankan BUMN yang tidak efisien tersebut memanfaatkan sentimen ideologis dari masyarakat yang kurang paham untuk mendapat

dukungan publik.

5.3.2.3 Kekayaan Alam

Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 serta Pasal 1 angka 2 UU 5 tahun 1960 pada dasarnya mengamanatkan bahwa negara mempunyai *kekuasaan dasar* atas segala sesuatu yang terjadi secara alami yang berada di dalam wilayah atau ruang Republik Indonesia. *Kekuasaan dasar* ini bersifat tetap dan tidak dapat dihilangkan sampai kapanpun sejauh kekuasaan tersebut digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam *kekuasaan dasar* ini melekat semua *bentuk hak* yang mungkin. Ambillah contoh sebidang tanah. Pada awalnya, seluruh bidang tanah harus dikuasai oleh negara. Negara dapat melimpahkan kekuasaan ini kepada orang seorang tanpa harus menghilangkan *kekuasaan dasar* negara atas tanah tersebut. Ketika negara membutuhkannya, maka negara dapat mencabut kembali kekuasaan yang telah dialihkan tersebut, yang bila tidak dilakukan maka negara akan kehilangan kesempatan untuk mempertahankan atau meningkatkan kemakmuran rakyat secara keseluruhan. Jadi, kekuasaan orang seorang atas sebidang tanah tersebut merupakan *kekuasaan turunan* yang diberikan oleh negara sebagai pemegang *kekuasaan dasar*. *Kekuasaan turunan* ini mengandung *bentuk hak* tertentu saja, bukan semua *bentuk hak* yang mungkin.

Kekuasaan orang seorang atas sebidang tanah tidak menjangkau kekuasaan atas kekayaan alam lainnya yang terkandung di dalam sebidang tanah tersebut. Seorang petani Amerika yang menemukan sumber minyak di dalam tanah yang dimilikinya otomatis menguasai sumber minyak tersebut. Hal demikian tidak dapat dilakukan oleh petani Indonesia, karena minyak di dalam tanah tersebut bukan hasil karya petani yang bersangkutan. Anugerah alam tersebut tetap milik seluruh rakyat Indonesia yang dilindungi oleh kekuasaan negara atas kekayaan alam. Petani Indonesia hanya diijinkan untuk menguasai kekayaan yang timbul dari sebidang tanah yang dikuasainya tersebut sebagai hasil dari penerapan

akal budi petani yang bersangkutan.

Satu hal yang tidak boleh dilanggar dalam pengalihan kekuasaan negara atas kekayaan alam kepada pribadi adalah bahwa negara tidak boleh dimiskinkan. Dengan kata lain, imbalan atas pengalihan kekuasaan tersebut haruslah sepadan. Karena kemampuannya yang masih terbatas, negara dapat saja mengalihkan kekuasaan mengeksploitasi minyak kepada badan swasta tetapi kekayaan bersih dari minyak tersebut harus tetap menjadi milik negara setelah memperhitungkan keuntungan yang wajar bagi badan swasta yang bersangkutan. Implikasi dari kemampuan yang masih terbatas, keterlibatan negara - melalui badan pemerintah - secara langsung dapat menyebabkan biaya eksploitasi yang lebih tinggi sehingga kekayaan bersih yang diperoleh menjadi lebih kecil. Jika pengalihan eksploitasi kepada badan swasta tidak menghasilkan kekayaan bersih yang sama atau lebih besar dari kekayaan bersih yang diperoleh melalui keterlibatan pemerintah secara langsung, maka pengalihan tersebut sesungguhnya telah memiskinkan negara. Hal seperti ini yang tidak boleh terjadi. Kepentingan pribadi dari orang yang menjalankan kekuasaan negara tersebut seringkali menghasilkan pengalihan kekuasaan yang memiskinkan negara. Inilah problem yang dihadapi oleh negara yang kaya sumberdaya alam, tetapi miskin sumberdaya manusia dan sumberdaya sosial.¹⁰

¹⁰Sebagai contoh adalah pengalihan eksploitasi hutan alam. Angka-angka yang digunakan merupakan angka yang sangat kasar meskipun diupayakan mendekati realitas. Dianggap bahwa setiap hektar hutan alam menghasilkan 30 m³ dengan biaya produksi 500.000 rupiah dan harga jual 1.300.000 rupiah per m³. Selain biaya produksi, pemegang kuasa eksploitasi harus membayar dana reboisasi (DR) sebesar 14 dolar per m³ dan provisi sumberdaya hutan (PSDH) sebesar 10% dari nilai kayu dengan harga patokan yang ditetapkan pemerintah sebesar 600000 rupiah per m³. Dengan asumsi nilai tukar 10.000 rupiah per dolar, maka keuntungan yang diterima pemegang kuasa eksploitasi hutana alam adalah 18.000.000 rupiah per hektar, sedangkan negara menerima hasil bersih sebesar 1.800.000 rupiah yang berasal dari PSDH. Catatan: DR merupakan dana yang harus digunakan untuk melakukan pembinaan hutan. Memang benar bahwa pemegang kuasa eksploitasi masih harus membayar iuran ijin dan pajak bumi dan bangunan yang nilainya sangat kecil. Inilah salah satu contoh kecil pengalihan kekuasaan yang memiskinkan negara yang saya maksud.

5.3.2.4 Prinsip-Prinsip

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 memberikan prinsip-prinsip yang harus diikuti dalam memanfaatkan kekayaan alam. Prinsip-prinsip tersebut meliputi kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Belum ada penjelasan resmi yang lengkap tentang apa makna dan cakupan dari setiap prinsip tersebut. Oleh karena itu, uraian selanjutnya tentang tafsir makna dari masing-masing prinsip tersebut hendaklah dipandang sebagai kontribusi kecil penulis untuk digunakan sebagai bahan diskusi dan dialog antar anak bangsa untuk mencapai pengertian yang lebih luas dan lebih sempurna. Hanya menunggu dengan berpangku tangan tafsir dari lembaga resmi negara bukan pilihan yang mengena.

Dalam suatu keputusannya, Mahkamah Konstitusi memberikan tafsiran bahwa koordinasi dan konsultasi antar lembaga pemerintahan dalam memberikan izin merupakan suatu bentuk prinsip kebersamaan. Sebaliknya, tidak melibatkan pihak yang dianggap tidak berkepentingan, termasuk masyarakat, dalam pengambilan keputusan akhir dapat dipandang sebagai wujud dari penerapan prinsip efisiensi berkeadilan. Oleh karena itu, prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal, tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Tentu saja apa yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut baru sebagian sangat kecil dan masih tersedia ruang yang sangat besar untuk mengeksplorasi makna dan cakupan prinsip-prinsip tersebut melalui dialog dan perdebatan. Prinsip efisiensi berkeadilan dapat juga ditafsirkan secara berbeda.

Keberlanjutan memberi pesan kepada kita untuk mengakui dan menyadari bahwa sumber daya itu bersifat terbatas dan oleh karena itu perlu ada jaminan untuk dapat dinikmati oleh generasi kini dan yang akan datang. Khusus untuk sumberdaya yang nonrenewable, pemerintah perlu memastikan adanya reinvestasi yang memadai sehingga generasi yang akan datang tetap mampu melanjutkan kehidupannya dengan tingkat kesejahteraan yang tidak lebih rendah dari tingkat kesejahteraan generasi sebelumnya. Termasuk dalam reinvestasi tersebut adalah reinvestasi langsung kepada manusianya sehingga akan tercipta manusia Indonesia yang bersumberdaya.¹¹ Selanjutnya, manusia yang bersumberdaya ini akan memperkuat kemandirian bangsa.

Berwawasan lingkungan (*carrying capacity*, eksternalitas). Bahwa pemanfaatan lahan tidak boleh melampaui kapabilitas dan kesesuaiannya dengan menekan atau menginternalkan seoptimal mungkin dampak negatif yang ditimbulkannya, sehingga tidak mengurangi daya dukung ekosistem yang lebih luas. Budidaya sayuran di dataran tinggi, terutama bila teknologi produksinya kurang memadai, mungkin saja memberikan kemakmuran kepada pelakunya tetapi mengancam daerah hilirnya akibat erosi dan akhirnya sedimentasi di badan-badan air. Tanah yang tererosi mungkin saja digantikan dengan aplikasi pupuk organik yang berat, tetapi tindakan ini tidak menyelesaikan problem sedimentasi di hilir. Akibatnya, daya dukung ekosistem DAS yang bersangkutan menurun, seperti ditunjukkan oleh berkurangnya daya tampung dan umur pakai waduk dengan segala dampak turunannya.

Kemandirian mengandung makna bahwa pengambilan keputusan pemanfaatan sumberdaya lahan harus dilakukan oleh bangsa Indonesia sendiri yang bebas dari campur tangan asing. Hal ini tidak berarti bahwa kita dilarang untuk mengadopsi elemen-elemen asing, seperti teknologi, pengalaman, keahlian, modal, bahkan kepentingan asing, sejauh keputusan akhir tetap di tangan bangsa Indonesia yang dilakukan secara

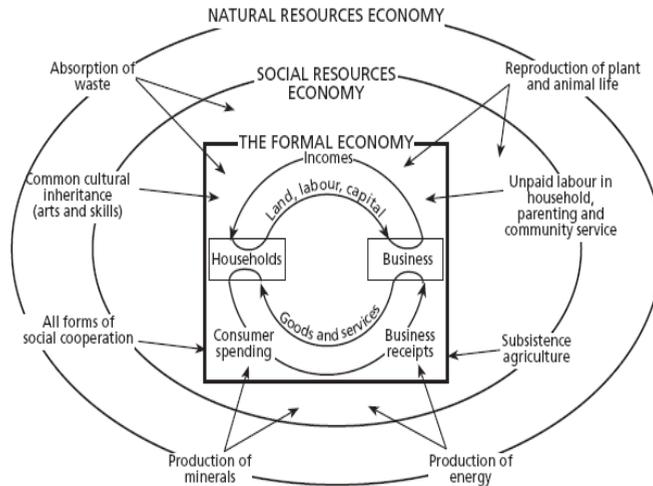
¹¹ Istilah manusia yang bersumberdaya (MSD) ini diadopsi dari pemikiran pak Sobur, seorang pelaku usaha ekonomi kreatif yang berdomisili di Bandung.

bebas. Selanjutnya, kemandirian ini paling tidak mengandung dua aspek yang harus secara sadar digarap terus menerus, yakni kapasitas dan karakter. Kapasitas mencakup ketrampilan lahiriah, khususnya dalam penguasaan ilmu pengetahuan, teknologi, dan manajemen. Sementara itu, karakter mencakup ketrampilan jiwani, seperti bersedia kerja keras, pantang menyerah, tidak mudah gentar menghadapi tantangan apapun, cinta tanah air, dan memiliki rasa welas asih terhadap sesama.

Keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional mempunyai makna bahwa ekonomi nasional Indonesia merupakan satu kesatuan yang utuh, sehingga antar sektor dan antar wilayah harus saling menunjang. Disparitas kemakmuran ekonomi antar daerah dan antar kelompok masyarakat harus dikendalikan agar tidak terlalu jauh. Kemajuan ekonomi yang ditempuh melalui pertumbuhan yang cepat, meskipun tidak selalu, umumnya beriringan dengan timbulnya kesenjangan sosial; timbul kelompok kaya dan kelompok miskin serta daerah maju dan daerah tertinggal. Kesenjangan yang terlalu jauh dapat menimbulkan distabilitas nasional yang dapat merusak kesatuan ekonomi nasional, bahkan keamanan negara. Oleh karena itu, negara harus selalu memperhatikan aspek equity dan equality, serta bilamana perlu mengambil tindakan afirmasi bagi kelompok dan daerah tertentu yang membutuhkan.

Prinsip-prinsip yang dianut dalam pemanfaatan sumberdaya alam telah mencakup tiga aspek, yakni sosial, lingkungan, dan ekonomi. Dengan kata lain, pemanfaatan sumberdaya alam yang merupakan kegiatan ekonomi harus juga memperhitungkan aspek sosial dan aspek lingkungan. Secara konseptual, amanat konstitusi dalam memanfaatkan sumberdaya alam atau membangun ekonomi secara umum adalah konsisten dengan ekonomi hijau (Gambar 5.1). Ekonomi formal bekerja dalam ekonomi sumberdaya sosial dan selanjutnya ekonomi sumberdaya sosial tersebut bekerja dalam ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan.

Dalam kurun waktu tertentu, peran sumberdaya alam ini pernah diremehkan yang cenderung diabaikan dalam ilmu ekonomi, terlebih lebih setelah pesimisme Malthus dan the Club of Rome tidak kunjung



Gambar 5.1: Model Pembangunan Berkelanjutan (?)

terbukti dan penduduk dunia semakin meledak. Ekonomi neoklasik “me-rasa” telah mampu mengatasi kelangkaan sumberdaya alam dengan ke-majuan teknologi yang terus menerus (??). Ketika sumberdaya alam masih melimpah dan teknik analisis yang kurang sensitif atau bahkan mungkin salah sama sekali, maka mungkin saja peran sumberdaya alam tidak nampak signifikan. Tetapi suka atau tidak, sistem ekonomi tidak akan pernah mampu keluar dari ekosistem. We cannot create something from nothing. Dengan cukup berani, ? dan ? menyatakan bahwa aturan yang mengatur dinamika ekosistem, dimana di dalamnya aktivitas ma-nusia berlangsung, pada akhirnya merupakan fungsi dari hukum biologi, bukan fungsi dari sistem ekonomi yang diciptakan manusia .

5.4 Peran Pemerintah & Swasta

5.4.1 Spektrum Sistem Sosial

Peran pemerintah dalam kehidupan masyarakat tergantung kepada kehendak rakyat negara tersebut. Demikian pula dalam penyediaan barang dan jasa paham yang dipilih akan menentukan peran pemerintah dan masyarakat. Dua ekstrim dari spektrum ini adalah:

1. Paham perencanaan terdesentralisasi. Paham ini dikenal sebagai sistem pasar dimana masing-masing individu membuat keputusan tentang apa yang akan diproduksinya, bagaimana memproduksinya, dan bagaimana mendistribusikan barang dan jasa yang telah diproduksinya. Setiap individu membuat rencana untuk dirinya sendiri. Produksi barang dan jasa dilakukan dengan sistem pasar dan melalui pembentukan harga. Pertukaran barang dan jasa dilakukan secara bebas dan sukarela. Tokoh utama kubu ini adalah Adam Smith. Asumsi dari paham ini adalah bahwa individu yang bersangkutanlah yang paling tahu tentang preferensi dan kebutuhan dirinya. Pendukung paham ini berargumen bahwa perencanaan terpusat memboroskan sumberdaya dan bahwa pasar memastikan bahwa konsumen mendapatkan apa yang mereka inginkan sementara produsen memasoknya dengan memperoleh keuntungan.
2. Paham perencanaan terpusat. Paham ini lazim dikaitkan dengan sistem sosialis dimana badan perencana pusat menentukan apa yang akan diproduksi, bagaimana memproduksinya, dan bagaimana mendistribusikan produk ekonomi. Produksi barang dan jasa dilakukan dengan alat utama anggaran melalui proses politik. Tokoh penting paham ini adalah Karl Marx. Asumsinya adalah bahwa perencana pusat bersifat baik hati dan mengetahui preferensi serta kebutuhan masyarakat secara sempurna. Pendukung paham ini berargumen bahwa pemerintah paling baik didudukkan untuk memenuhi kebutuhan seluruh rakyat.

Sebagian besar negara, untuk tidak mengatakan seluruhnya, berada diantara dua ekstrim tersebut. Adanya campuran tersebut seringkali bersifat esensial agar sistem utama dapat berjalan dengan baik.¹² Dimana posisi Indonesia dalam spektrum pemerintah di satu ujung dan pasar di ujung lainnya? Seperti negara-negara di dunia pada umumnya, Indonesia terletak di antara dua ekstrim tersebut. Lebih dekat ke arah pemerintah atau pasar? Jawaban terhadap pertanyaan ini tergantung pada titik pandang yang digunakan. Tentu saja banyak titik pandang yang dapat dijadikan acuan, tetapi kita akan menyinggung hanya dua titik pandang, yakni idiologis dan realitas. Pembaca dipersilahkan untuk mengembangkan dan menggunakan titik pandangnya sendiri sebagai latihan dalam membangun kebijakan publik yang paling mungkin mengakomodasi kepentingannya. Selama kepentingan tersebut tidak merugikan orang lain, maka tidak ada kepentingan yang salah atau yang benar.

Dari segi idiologis, konstitusi mengamanatkan bahwa “bumi dan segala isi yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Amanat lain adalah “cabang ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Cabang ekonomi apa saja yang dikategorikan menguasai hajat hidup orang banyak? Dari sejak awal hingga kini, produksi minyak dan listrik dilakukan oleh badan usaha milik negara (BUMN). Sebagian besar anggota masyarakat masih berpandangan bahwa produksi minyak dan listrik termasuk cabang ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Apa makna dikuasai oleh negara dalam konstitusi tersebut? Apakah hal itu berarti bahwa negara harus terjun langsung memproduksi dan mendistribusikannya kepada masyarakat konsumen? Sampai disini kita dapat mengatakan bahwa secara idiologis produksi dan distribusi barang dan jasa tertentu yang dianggap menguasai hajat

¹²? memperkenalkan *impurity principle* untuk menunjukkan bahwa suatu sistem utama memerlukan subsistem yang berciri kebalikan dari ciri sistem utama agar sistem utama tersebut dapat berjalan dengan baik. Apa yang terjadi bila semua bidang tanah dari Jakarta hingga Banyuwangi terbagi habis oleh kepemilikan pribadi? Transportasi darat akan mahal sekali dan sangat mungkin ekonomi akan macet! Jadi, ekonomi berbasis kepemilikan pribadi akan berjalan baik bila disertai kepemilikan kolektif berupa jalan raya.

hidup orang banyak, Indonesia lebih dekat kepada ujung pemeritah; sementara, produksi dan distribusi barang dan jasa yang dianggap tidak menguasai hajat hidup orang banyak, Indonesia lebih dekat ke ujung pasar. Tetapi jangan berhenti sampai disini.

Bagaimana dengan realitas yang dapat kita amati? Apakah beras tidak menguasai hajat hidup orang banyak, bahkan lebih strategis dibandingkan minyak dan listrik? Mengapa produksi dan distribusi beras diserahkan kepada swasta yang bekerja menurut mekanisme pasar? Mana yang lebih strategis di antara beras dan kayu? Sudah berkali-kali terbukti bahwa harga beras atau pangan pada umumnya sangat berpengaruh pada laju inflasi yang tidak jarang merembet ke masalah politik. Namun, mengapa ada kawasan hutan produksi tetap tetapi tidak ada kawasan penghasil beras atau pangan tetap? Realitas ini bertentangan dengan kesimpulan dalam kasus minyak dan listrik di atas. Sebuah ironikah? Cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak disamping sulit didefinisikan nampaknya juga bersifat dinamis sehingga semakin sulit didefinisikan.

Peradaban seperti apa yang terjadi sebelum Belanda datang di bumi Nusantara? Hal ini dilakukan untuk menghilangkan pengaruh Belanda dengan sistem pasarnya pada perekonomian rakyat di bumi Nusantara. Menurut sejarah, di Nusantara waktu itu banyak dijumpai kerajaan. Tidak ada petunjuk yang kuat bahwa pemerintah kerajaan serba memaksakan tentang apa yang harus diproduksi dan bagaimana melakukannya yang harus dikerjakan rakyat. Praktek berproduksi secara bebas ini juga dijumpai pada masyarakat tradisional di pedalaman yang belum tersentuh oleh sistem ekonomi modern dengan latar belakang ideologi yang dikembangkan oleh orang terdidik. Keputusan produksi dan konsumsi ditentukan oleh masing-masing individu. Pertukaran dilakukan dengan cara barter. Ini menunjukkan bahwa hak milik pribadi dalam masyarakat tersebut diakui.¹³ Bukankah ini pertanda sangat kuat bahwa sesungguhnya

¹³Kelembagaan lokal yang mengakui hak milik pribadi ini dianggap tidak ada oleh pemerintah yang diisi oleh orang-orang terdidik. Pendekatan legal formal dunia modern ini telah menghancurkan pranata sosial yang sebe-

nya kebebasan dan pasar merupakan kebutuhan yang sangat alamiah? Saya sendiri berpendapat bahwa sistem pasar yang didukung kebebasan individual merupakan sistem yang sangat alamiah.

Gambaran di atas sekedar menunjukkan betapa sulitnya menempatkan posisi suatu negara dalam spektrum pemerintah dan pasar. Pemosisian itu sendiri tidaklah penting. Hal yang jauh lebih penting adalah peran apa yang seyogyanya dimainkan oleh pemerintah dalam memakmurkan kehidupan rakyatnya. Namun, harus diakui bahwa ideologi negara sangat menentukan arah kecenderungan kebijakan dan instrumen kebijakan yang dipilihnya. Kata “dikuasai,” khususnya bila terlepas dari konteks “sebesar-besar kemakmuran rakyat,” sangat mudah menghasilkan kebijakan yang bersifat *command-and-control* yang cenderung mematikan daya kreatif masyarakat.

Bagaimana membagi peran pemerintah dan swasta yang lebih ideal dalam menyediakan barang dan jasa?¹⁴ Pada masa orde baru jasa penerbangan bermesin jet dikuasai oleh BUMN. Setelah swasta juga diijinkan menyediakan jasa penerbangan bermesin jet, harga tiket menurun drastis dan semakin banyak orang yang menggunakan jasa penerbangan. Demikian pula dengan jasa telekomunikasi. Dahulu dalam penggunaan jasa telekomunikasi pemerintah sering menghimbau agar masyarakat “bicara seperlunya” melalui telpon. Setelah swasta diijinkan ikut mengoperasikan jasa telekomunikasi, himbauan (dari provider) berbalik menjadi “bicaralah segila-gilanya.” Biaya percakapan melalui telpon juga semakin murah. Kapan masyarakat berhenti antri minyak? Kapan giliran pemadaman aliran listrik berakhir? Apakah masuknya swasta akan memperbaiki keadaan?

Privatisasi sering menimbulkan kontroversi di masyarakat, khususnya masyarakat Indonesia yang tentu sangat terbiasa dengan kata “dikuasai oleh negara.” Lembaga private sering diasosiasikan dengan peru-

nanya telah mapan. Pemerintah dengan orang-orang terdidiknya menghancurkan dasar terbentuknya hak yang bersumber dari pengakuan pihak lain, bukan dari hukum legal formal!

¹⁴Jawaban terhadap pertanyaan ini dibahas dengan lebih detail dalam seksi ??.

sahaan besar yang dapat berbuat apa saja, termasuk menentukan harga semauanya sendiri. Beras yang dikonsumsi setiap hari tidak disadari juga disediakan oleh lembaga private tanpa keberatan sedikitpun. Pernyataan paling aman tentang privatisasi untuk sementara ini adalah bahwa untuk tujuan dan dalam kondisi tertentu, privatisasi adalah baik (?).

Prinsip yang harus terus dihidupkan adalah bahwa dalam menjalankan roda perekonomian negara, kedaulatan harus tetap berada di tangan rakyat.¹⁵ Sayang, dalam banyak kasus, rakyat, khususnya kalangan yang paling terdidik, malah menyandarkan diri pada pemerintah yang sangat sering tidak berpihak pada kepentingan rakyat banyak. Penentuan kerja produktif oleh negara sesungguhnya merupakan penghapusan kedaulatan rakyat atas kerja produktif tersebut. Hal ini sering tidak disadari oleh banyak orang yang dililit rasa cemburu kepada warga negara yang berhasil secara ekonomi yang dianggap sedang mengeksploitasi warga negara lainnya yang kurang berhasil. Cara memandang hubungan rakyat dan pemerintah perlu diubah secara radikal. Segala sesuatu yang dapat diurus dan dilakukan sendiri oleh masyarakat tidak perlu diserahkan kepada pihak lain - termasuk pemerintah - yang sangat mungkin mempunyai tujuan dan kepentingan yang berbeda - terjadi dysfungsi lembaga. Faktor emosional dan sentimental masih sangat kuat mewarnai cara pandang masyarakat terhadap pemerintah. Kita perlu pendekatan yang lebih rasional.

Dapatkah kedaulatan rakyat terwujud tanpa kebebasan (*freedom*) bagi rakyat?¹⁶ Adakah demokrasi tanpa kedaulatan rakyat? Demokrasi itu sendiri merupakan konsep yang cukup membingungkan. Negara yang paling otoritarian sekalipun dapat menyebut dirinya demokratis. Secara harafiah, demokrasi berarti *people-power* atau *people-rule*. Tidak jelas rakyat seperti apa yang dimaksudkan - apakah orang yang mem-

¹⁵? mendefinisikan individu-individu berdaulat sebagai orang yang dapat mengatur kehidupannya sendiri. Kita tidak selayaknya memandang individu-individu sebagai atom-atom yang terisolasi, tetapi sebagai orang yang berhubungan satu dengan yang lain, sehingga kedaulatan seseorang dipengaruhi oleh kedaulatan semua orang.

¹⁶Banyak orang menentang ide kebebasan ini karena mengacu kepada kebebasan anarkis. Kebebasan yang saya maksud adalah kebebasan rational yang dicirikan oleh tiadanya penggunaan kekuatan fisik.

punyai kualifikasi tertentu atau semua orang. Bahkan dengan petunjuk yang diberikan oleh sila keempat Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan,” makna demokrasi yang tepat bagi bangsa Indonesia masih menjadi perdebatan hingga kini.¹⁷ Apapun tafsiran tentang “rakyat” dalam demokrasi, kita telah memilih jalan demokrasi. Artinya, rakyat Indonesia telah memilih untuk berdaulat yang tidak mungkin terwujud tanpa ada kebebasan bagi rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri.

Dalam praktek kenegaraan, seringkali kebebasan politik dan kebebasan ekonomi tidak berjalan bersama. Praktek yang umum terjadi di banyak negara adalah bahwa kebebasan ekonomi mendahului kebebasan politik. Anehnya, ketika kebebasan ekonomi menghasilkan ketimpangan kekayaan dalam masyarakat, banyak pihak penikmat demokrasi (dibaca sebagai pendukung kebebasan politik) memandang bahwa ketimpangan ekonomi merupakan wujud tiadanya demokrasi ekonomi. Penikmat demokrasi ini tidak terganggu sedikitpun oleh kenyataan bahwa “kapital politik” antar warga negara sesungguhnya juga sangat timpang - yang seharusnya juga dikatakan sebagai tiadanya demokrasi politik. Suatu inkonsistensi yang bukan saja menggelikan tetapi juga membahayakan kelangsungan negara dalam jangka panjang. Memang sulit disangkal bahwa agar demokrasi tumbuh sehat, ketimpangan harus dikendalikan sehingga konflik kepentingan dapat diselesaikan melalui jalan kompromi dan negosiasi.

Adalah kewajiban negara, melalui pemerintah yang dibentuk, untuk memperkuat kedaulatan rakyat. Pengalaman empirik menunjukkan bahwa kebebasan seseorang seringkali dibatasi oleh kondisi nyata yang sedang dihadapi oleh orang yang bersangkutan, sehingga orang tersebut tidak dapat menggunakan kebebasan yang dimilikinya. ? merinci kebe-

¹⁷Pengalaman selama orde baru menimbulkan trauma yang sangat dalam sehingga rakyat menjadi sangat kurang percaya pada para pemimpin yang diharapkan mempunyai tingkat kebijaksanaan yang tinggi. Hikmat kebijaksanaan yang sangat dinantikan rakyat tidak pernah datang, sebaliknya rakyat terus disuguhi dengan penipuan dan penghianatan.

basan ke dalam dua aspek, yakni aspek kesempatan dan aspek proses. Kebebasan dalam aspek proses pada intinya adalah adanya kebebasan bagi seseorang untuk mengambil keputusan tanpa gangguan dari pihak lain. Oleh karena itu, negara harus menjamin kebebasan dalam aspek proses bagi warga negaranya. Kebebasan dalam aspek proses ini juga dapat diberikan oleh pasar yang kompetitif. Tetapi kebebasan dalam aspek kesempatan tampaknya tidak dapat dilepaskan begitu saja kepada pasar kompetitif. Disinilah peran pemerintah lebih diperlukan.

5.4.2 Jenis Barang

Untuk dapat hidup sejahtera, manusia membutuhkan barang dan jasa. Pertanyaannya, siapa yang harus menyediakan barang dan jasa tersebut, bagaimana memproduksinya, dan berapa jumlahnya. Penghasil barang dan jasa dapat pemerintah, baik langsung maupun tidak langsung, dan swasta. Cara yang ditempuh keduanya untuk menyediakan barang dan jasa sangat berbeda. Cara yang ditempuh pemerintah adalah melalui proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mendapatkan persetujuan anggaran. Sementara itu, swasta melalui proses pembentukan harga dalam mekanisme pasar. Kecepatan merespon kebutuhan masyarakat kedua lembaga penyedia barang dan jasa tersebut sangat berbeda; secara umum, swasta jauh lebih cepat dibandingkan pemerintah yang sangat birokratis.

Ada berbagai jenis barang dan jasa yang diperlukan manusia. Sebagian dari barang dan jasa tersebut cukup menarik bagi swasta untuk memproduksinya karena berpotensi memberikan keuntungan. Sementara itu, sebagian barang dan jasa yang lain tidak menarik swasta untuk memproduksinya karena tidak akan pernah memberi keuntungan. Karena barang dan jasa yang termasuk kelompok kedua ini juga dibutuhkan oleh masyarakat untuk dapat hidup sejahtera, maka tidak ada pilihan lain bahwa penyediaan barang dan jasa seperti itu harus dilakukan oleh pemerintah. Jadi, dalam penyediaan barang dan jasa, peran swasta dan

pemerintah bukan untuk dipertentangkan, melainkan untuk diatur sehingga memberikan tingkat kesejahteraan maksimum bagi masyarakat yang dilayaninya.

Secara garis besar, barang dan jasa dapat dikelompokkan ke dalam empat golongan berdasarkan ciri *excludability* dan *rivalry*-nya. Barang dan jasa yang *excludable* adalah barang dan jasa yang dapat dinikmati oleh individu yang memenuhi kualifikasi tertentu, misalnya individu yang telah membayar atau telah menjadi anggota. Barang dan jasa yang *non-excludable* adalah barang dan jasa yang dapat dinikmati oleh siapapun tanpa harus memenuhi kualifikasi tertentu. Barang dan jasa mempunyai ciri *rivalry* bila konsumsi seseorang atas barang atau jasa tersebut mempengaruhi konsumsi orang lain. Bila pengaruh itu tidak ada, maka barang atau jasa tersebut dikatakan mempunyai ciri *non-rivalry*. Gambar 5.2 menyajikan pengelompokkan jenis barang dan jasa yang dimaksud. Pembagian barang dan jasa ini dapat digunakan sebagai landasan pembagian peran pemerintah dan swasta dalam menyediakan barang dan jasa.

Sektor swasta umumnya tidak tertarik untuk memproduksi barang dan jasa yang *non-excludable* karena pemakai barang tersebut dapat mengelak dari membayar barang dan jasa yang dikonsumsinya.¹⁸ Oleh karena itu, barang dan jasa yang berciri *non-excludable* akan selalu menjadi kewajiban pemerintah untuk memproduksinya. Dengan berbagai keterbatasan yang dihadapinya, dalam jangka panjang pemerintah sebaiknya hanya berkonsentrasi pada barang dan jasa yang *non-excludable*. Keterlibatan pemerintah dalam memproduksi barang dan jasa yang *excludable* sebaiknya dibatasi hanya pada saat belum ada sektor swasta yang tertarik memproduksinya atau ketika produksi atau konsumsi barang dan jasa yang *excludable* tersebut menimbulkan eksternalitas, terutama eks-

¹⁸Jika ada individu-individu atau sektor swasta yang bersedia menyediakan barang publik, maka tindakan tersebut adalah sangat mulia dan tentu saja menguntungkan masyarakat. Oleh karena itu, tindakan seperti ini tidak perlu diperdebatkan dan yang lebih penting tidak boleh menghapus kewajiban pemerintah untuk menyediakan barang publik.

		Rivalry		
		Rivalry	Non-rivalry	
Excludability	Excludable	Private goods: (kayu log, hutan hak)	Club goods: (air PDAM, jalan tol)	} Swasta
	Non-Excludable	CPR (jalan, taman kota)	Public goods (udara bersih, lautan)	

Gambar 5.2: Tipe Barang & Jasa sebagai Landasan Pembagian Peran antara Pemerintah dan Swasta dalam Memproduksi Barang & Jasa

ternalitas negatif atau menimbulkan inefisiensi oleh sebab lainnya. Ketika swasta telah tertarik dan mampu memproduksinya, pemerintah tidak perlu mempertahankan diri lagi untuk terus terlibat kecuali dalam upaya menangani eksternalitas. Inefisiensi pasar dapat juga terjadi karena kurang sempurnanya persaingan dalam pasar; hal demikian ini dapat terjadi akibat dari karakter dari industri itu sendiri. Contohnya adalah industri penerbangan. Jumlah penyedia jasa penerbangan di semua negara di dunia hanya beberapa perusahaan saja. Pemerintah harus memastikan bahwa di antara penyedia jasa tersebut tidak terjadi kolusi yang merugikan masyarakat luas.

Ringkasnya, produksi barang dan jasa yang *excludable* sejauh mungkin diserahkan kepada swasta, sementara produksi barang dan jasa yang non-excludable menjadi tanggung jawab pemerintah. Hak-hak swasta

terhadap tanah sebagai alat produksi barang dan jasa yang *excludable* juga perlu diperluas, sehingga memberi kepastian dan insentif yang lebih tinggi kepada swasta untuk berinvestasi jangka panjang (Deininger & Jin, 2006). Dengan sendirinya, hal ini akan mendorong kreativitas masyarakat untuk tidak selalu tergantung pada pemerintah. Namun, pemerintah tetap harus memiliki hak untuk mengakuisisi lahan secara paksa, tentu dengan kompensasi yang wajar, demi kemaslahatan publik yang lebih luas. Sementara, tanah sebagai alat produksi barang dan jasa yang *non-excludable* harus sepenuhnya dalam kontrol pemerintah. Dengan demikian, pemanfaatan tanah akan memenuhi prinsip efisiensi, berwawasan lingkungan, dan kemandirian.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat dipahami sepenuhnya sebagai penolakan terhadap sistem ekonomi pasar, yang berarti mengharuskan negara melakukan campur tangan tatkala mekanisme ekonomi pasar mengalami distorsi. Pandangan Mahkamah Konstitusi tersebut sangat tepat. Pasar itu merupakan proses yang sangat alami dan manusiawi. Inti dari pasar adalah pertukaran hak yang melekat pada obyek yang dipertukarkan dan pertukaran tersebut dilakukan secara sukarela. Kalaupun ada perubahan, maka perubahan tersebut hanya tentang tatacara saja; dahulu pertukaran dilakukan secara langsung melalui barter, sekarang pertukaran dapat dilakukan secara tidak langsung dengan berbagai cara pembayaran. Mekanisme pasar sudah ada jauh sebelum Indonesia berdiri dan UUD 1945 disusun, sehingga tidak perlu dicurigai secara berlebihan.

Dalam membuat keputusan Mahkamah Konstitusi juga memperhatikan pendapat para ahli yang menyatakan bahwa dalam kenyataan sesungguhnya tidak ada sistem ekonomi yang secara ekstrim liberal sepenuhnya, maupun sistem ekonomi yang bersifat *command* atau *planned economy* sepenuhnya. Oleh karena itu, Pasal 33 UUD 1945 harus tetap menjadi acuan, karena Pasal 33 tersebut sama sekali tidak diartikan anti terhadap ekonomi pasar, dan ekonomi pasar juga tidak mengesampingkan sepenuhnya peran negara untuk campur tangan manakala ter-

jadi distorsi dan ketidakadilan. Tafsiran dinamis atas Pasal 33 UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan dengan memperhatikan seoptimal mungkin perubahan lingkungan strategis secara nasional maupun global. Ringkasnya, Pasal 33 UUD 1945 memberi ruang pilihan ekonomi yang sangat luas sejauh tujuan pokoknya adalah sebesar-besar kemakmuran rakyat.

5.5 Implementasi

Reforma agraria mencakup beberapa, tetapi tidak terbatas pada, upaya-upaya seperti land reform, modernisasi praktek pertanian dan perbaikan kehidupan seluruh populasi agraria, pengembangan kelembagaan perkreditan dan penyediaan input, pengolahan dan pemasaran hasil pertanian, dan pembangunan industri berbasis pertanian. Land reform mengacu pada berbagai program dan upaya spesifik untuk mewujudkan kendali dan penggunaan lahan yang lebih efektif agar bermanfaat bagi komunitas secara keseluruhan. Adapun sasaran dari reforma agraria adalah mengubah struktur agraria untuk mewujudkan pemerataan dan meningkatkan produktivitas melalui perubahan cara berproduksi (?), yang diharapkan dapat mengurangi kemiskinan di perdesaan (?). Prioritas land reform adalah pada lahan yang dikuasai oleh negara, khususnya lahan yang diklaim secara sepihak sebagai kawasan hutan produksi.

? membagi empat tipe rejim sumberdaya, yaitu *state property*, *private property*, *common property*, dan *nonproperty*:

1. *State property*: individual mempunyai kewajiban untuk mencermati aturan penggunaan atau akses yang ditentukan oleh badan pengendali atau pengelola; badan memiliki hak untuk menentukan aturan penggunaan atau akses.
2. *Private property*: individual mempunyai hak melaksanakan penggunaan yang dapat diterima secara sosial dan mempunyai kewajiban menahan diri dari penggunaan yang secara sosial tidak dapat di-

terima; pihak lain (disebut bukan pemilik) mempunyai kewajiban untuk menahan diri dari mencegah penggunaan yang dapat diterima secara sosial dan mempunyai hak untuk berharap bahwa hanya penggunaan yang dapat diterima secara sosial akan terjadi.

3. *Common property*: Kelompok pengelola (pemilik) mempunyai hak untuk menyingkirkan yang bukan anggota, dan bukan anggota mempunyai kewajiban mentaati eksklusi; anggota individual kelompok pengelolaan (co-owner) mempunyai hak dan kewajiban dengan memperhatikan laju penggunaan dan pemeliharaan dari hal yang dimiliki.
4. *Nonproperty*: Tidak ada kelompok pengguna atau pemilik tertentu dan aliran manfaat tersedia bagi siapapun; individual mempunyai privilege dan bukan hak terhadap laju penggunaan dan pemeliharaan aset; aset merupakan sumberdaya *open access*.

Selanjutnya, memperhatikan tahapan reforma agraria (? , p.62), maka sesungguhnya reforma agraria di Indonesia lebih mudah dilaksanakan karena tidak perlu menempuh tahap pengambil-alihan lahan. Dapat dikatakan bahwa seluruh lahan yang paling mendesak untuk dijadikan obyek reforma agraria masih dikuasai oleh negara atau *state property*, terutama lahan yang diklaim secara sepihak sebagai kawasan hutan. Terdapat kurang lebih 46,6 hingga 47,7 juta ha lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan produksi dalam keadaan tidak produktif. Dengan demikian, implementasi reforma agraria perlu mencakup perencanaan alokasi lahan, pengaturan hak, regulasi & insentif, serta ruang manajemen adaptif. Lahan yang tersedia masih sangat luas dan lahan tersebut sudah berada di tangan pemerintah, sehingga tidak ada alasan sosial maupun politik yang menghambat pelaksanaan reforma agraria. Resistensi paling kuat tentu datang dari masyarakat kehutanan dan kelompok lingkungan dengan argumen klisenya, yakni kepentingan jangka panjang. Sindiran John Maynard Keynes agaknya tepat digunakan di sini: "In the long run we are all dead." Tidak akan pernah ada jangka panjang jika persoalan jangka pendek tidak terpecahkan.

Tidak selayaknya reforma agraria dipertentangkan secara diame-tral dengan isu lingkungan. Reforma agraria lebih banyak menjawab kebutuhan dasar manusia yang bersifat jangka pendek. Dalam hirarki kebutuhan Maslow, kebutuhan dasar tersebut menempati hirarki terba-wah. Sementara itu, lingkungan masih merupakan barang mewah bagi kelompok masyarakat yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasar-nya (?). Bagi kelompok yang masih berjuang untuk memenuhi kebu-tuhan dasarnya, lingkungan bukan tidak penting dan tidak dibutuhkan, tetapi belum menjadi prioritas saat ini. Bila kebutuhan dasar telah terpe-nuhi, permintaan mereka terhadap lingkungan akan meningkat sehingga kualitas lingkungan secara umum juga akan meningkat (?).

5.5.1 Perencanaan Alokasi Lahan

Alokasi lahan sebaiknya hanya kepada dua penggunaan besar, yak-ni Kawasan Budidaya dan Kawasan Lindung. Kawasan Budidaya tidak perlu dibagi lebih lanjut menjadi Kawasan Budidaya Hutan dan Kawasan Budidaya non-Hutan seperti saat ini, karena hal ini hanya akan menam-bah kendala baru yang tidak perlu, yang membuat pencapaian sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi lebih sulit. Dengan kata lain, kawa-san hutan produksi tidak perlu ada. Apalagi hutan produksi tidak memi-liki keistimewaan apapun dibandingkan dengan penggunaan produktif lainnya, sehingga memberi keistimewaan dalam bentuk kawasan khusus sangat tidak masuk akal. Biarlah masyarakat menentukan pilihannya sendiri dalam memanfaatkan Kawasan Budidaya tersebut. Selanjutnya, areal yang selama ini diklaim sebagai hutan lindung dan hutan conse-rvasi seluruhnya dialokasikan sebagai Kawasan Lindung. Alokasi seperti ini telah memenuhi prinsip efisiensi, berwawasan lingkungan, dan ke-berlanjutan.

Perencanaan alokasi lahan nasional untuk berbagai peruntukan ha-rus diarahkan kepada alokasi yang memberikan sebesar-besar kemak-muran rakyat, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan. Oleh ka-

rena itu, alokasi kawasan budidaya sebaiknya berlandaskan pada data kemampuan lahan (*land capability*) dan kesesuaian lahan (*land suitability*). Melalui pendekatan seperti ini, pemanfaatan lahan tidak akan terlalu jauh di bawah batas kemampuan tetapi juga tidak sampai melampaui kemampuannya. Dengan demikian, ketiga prinsip yang disebutkan di muka dapat terpenuhi.

Agar alokasi ini tidak bias sektor, maka perencanaan alokasi lahan harus berada di bawah lembaga non-sektor; meskipun dalam rangka koordinasi, lembaga ini dapat saja mengundang wakil dari masing-masing sektor yang berkepentingan dengan penggunaan lahan. Sementara itu, tugas dari masing-masing sektor adalah memajukan sektornya masing-masing melalui berbagai instrumen yang diperbolehkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Dengan demikian, masing-masing sektor akan lebih fokus pada sektor yang bersangkutan tanpa disibukkan oleh urusan alokasi lahan yang bukan menjadi kompetensinya.

5.5.2 Pengaturan Hak

Hak apa yang selayaknya diberikan kepada penerima manfaat dari lahan merupakan pertanyaan kunci yang perlu dijawab secara tuntas dan jelas. Property rights merupakan seperangkat hubungan ekonomi dan sosial yang menentukan posisi setiap individu terhadap penggunaan suatu sumberdaya (?). Perlu disadari bahwa hak yang melekat pada lahan obyek reforma agraria akan sangat menentukan perilaku penerima lahan terhadap lahan yang diterimanya (Feder & Onchan, 1987; Besley, 1995; ?; Deininger & Jin, 2006). Namun, hubungan positif seperti itu tidak selalu terjadi (Tucker, 1999; ?). Selanjutnya, perilaku tersebut akan menentukan kinerja keseluruhan yang dapat dicapai, yang pada gilirannya akan menentukan apakah tujuan dari reforma agraria dapat dicapai atau tidak. Dengan kata lain, ukuran keberhasilan reforma agraria bukan jumlah sertifikat atau izin yang diterbitkan, melainkan peningkatan produktivitas, peningkatan produksi, dan akhirnya peningkatan kesejah-

teraan dari penerima manfaat reforma agraria tersebut.

Lahan yang menjadi fokus reforma agraria dalam buku ini adalah lahan yang dikuasai oleh negara (*state property*), yakni lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan. Lebih khusus lagi, kita hanya akan membahas lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan produksi serta lahan lainnya yang diklaim sebagai lahan negara padahal telah dimanfaatkan oleh masyarakat, baik sebelum maupun setelah klaim negara terjadi. Terhadap lahan negara yang telah dimanfaatkan oleh masyarakat, maka langkah yang diperlukan adalah melakukan evaluasi terhadap kemampuan atau kesesuaian lahannya. Bila lahan yang bersangkutan sesuai untuk budidaya, maka pemanfaatan lahan oleh masyarakat dapat dilanjutkan dan penyelesaian hak masyarakat mengikuti skema reforma agraria. Sebaliknya, bila lahan yang dimanfaatkan tersebut tidak layak untuk budidaya, maka menjadi kewajiban negara untuk memindahkan masyarakat yang terlibat sehingga memperoleh penghidupan yang lebih baik.

Suka atau tidak suka, reforma agraria terhadap *state property* ini mengandung elemen privatisasi. Pertanyaan besarnya di sini adalah apakah privatisasi tersebut bersifat permanen atau temporer. Jika privatisasi bersifat permanen, maka *state property* secara penuh diubah menjadi *private property*; seluruh hak diberikan dalam kasus ini. Sementara itu, jika privatisasi tersebut bersifat temporer, maka pertanyaannya adalah berapa lama jangka waktu ideal yang pantas diberikan; dalam kasus ini lahan yang bersangkutan tetap sebagai *state property*. Tabel 5.4 menampilkan asosiasi antara posisi individu dan hak atas sumberdaya. Bentuk apapun yang dipilih, maka hak tersebut harus terdefinisi secara jelas, bersifat eksklusif, dapat dipindah tangankan (*transferable*), dan dapat ditegakkan (*enforceable*).

Deskripsi tentang berbagai hak tersebut adalah sebagai berikut. Hak akses mengacu kepada hak untuk memasuki suatu wilayah tertentu. Hak memungut mengacu pada hak untuk memperoleh produk dari suatu sumberdaya. Hak mengelola mengacu pada hak untuk mengatur pola penggunaan internal dan mentransformasi sumberdaya dengan me-

Tabel 5.4: Asosiasi Bundel Hak dan Posisi

Posisi	Bundel Hak				
	Akses	Memungut	Mengelola	Mengeksklusi	Meng-alienasi
Pelintas berizin	•				
Pengguna berizin	•	•			
Claimant	•	•	•		
Proprietor	•	•	•	•	
Owner	•	•	•	•	•

Sumber: ?

lakukan perbaikan. Hak eksklusif mengacu kepada hak untuk menentukan siapa yang mempunyai hak, dan bagaimana hak tersebut digunakan. Hak alienasi mengacu kepada hak untuk menjual atau menyewakan hak kelola dan eksklusif (*transferability*) (?). Pada Tabel 5.4 tampak bahwa pemilik merupakan posisi yang paling kuat dengan memiliki semua hak, sementara posisi pelintas berizin merupakan posisi yang paling lemah dengan hanya memiliki hak akses.

Property yang diakui dan didukung oleh dokumen legal merupakan aset penting bagi petani untuk dapat mengakses sumber pendanaan yang diperlukan. ? menyatakan bahwa kegagalan untuk membangun sistem bukti formal atas property menghambat pembangunan kapitalis di negara berkembang. Lahan masyarakat yang diklaim sebagai kawasan hutan umumnya tidak mungkin mendapatkan dokumen legal yang dapat digunakan sebagai jaminan pinjaman modal. Selanjutnya, secara umum property right yang terdefinisi dengan lebih jelas memiliki nilai yang lebih tinggi (?). Adapun property right yang terdefinisi secara jelas menyatakan cakupan penggunaan dan atau perubahan yang diperkenankan.

5.5.3 Regulasi & Insentif

Kebijakan reforma agraria pada akhirnya harus dituangkan dalam regulasi yang mengatur pelaksanaannya, termasuk di dalamnya hal yang mengatur insentif dan disinsentif untuk mempengaruhi perilaku. Regulasi yang dibutuhkan adalah regulasi yang menjawab beberapa, tetapi tidak terbatas pada, isu penting sebagai berikut:

1. Isu eligibility dari penerima manfaat. Regulasi ini disamping mengatur siapa yang berhak menerima manfaat dari reforma agraria juga harus benar-benar memastikan bahwa individu yang selama ini telah memanfaatkan secara produktif lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan mendapatkan haknya; di beberapa tempat masyarakat tempatan, sebagian besar pemanfaat lahan, justru tidak mendapatkan manfaat dari reforma agraria (?).
2. Isu kejelasan property rights. Regulasi harus mengatur dengan jelas hak-hak yang dapat digunakan oleh penerima manfaat reforma agraria, khususnya hak-hak yang melekat pada lahan. Sebaiknya kelima hak (lihat Tabel 5.4) diberikan, apakah secara permanen atau temporer. Jika temporer, maka jangka waktu yang diberikan harus cukup lama sehingga memberi insentif investasi jangka panjang. Apapun hak-hak yang diberikan, maka hak-hak tersebut hendaknya bersifat eksklusif, transferable, dan enforceable. Aset lahan hasil dari reforma agraria hendaknya dapat dikapitalisasi untuk mendapatkan kredit dari lembaga keuangan yang memiliki persyaratan tertentu.
3. Isu kredit. Disamping masalah lahan, petani tanpa tanah umumnya juga menghadapi kendala permodalan. Akibatnya, petani yang bersangkutan tidak mampu memanfaatkan lahan yang diperolehnya secara optimal. Di beberapa tempat dijumpai beberapa petani yang kemudian menjual lahan yang diperolehnya dan petani tersebut bekerja sebagai buruh di lahan yang telah dijualnya tersebut. Untuk memutus lingkaran setan kemiskinan ini, maka penyediaan

kredit pertanian yang mudah diakses oleh petani dengan berbagai keterbatasan tersebut adalah sangat diperlukan.

4. Isu ruang kreativitas dan inovasi. Regulasi yang dibuat harus tetap memberi ruang kreativitas yang memadai bagi penerima manfaat untuk melakukan inovasi. Banyak pembangunan di dunia ketiga gagal karena tidak cukup kebebasan diberikan kepada masyarakat sebagai subyek pembangunan (?). Kebebasan dalam aspek kesempatan, yang dapat diberikan hanya oleh pemerintah, adalah penting, sehingga kelompok masyarakat yang selama ini terkendala oleh berbagai keterbatasan dapat mengaktualisasikan kreativitasnya dalam menghasilkan inovasi-inovasi (?).
5. Isu insentif. Untuk mendorong pengelola lahan ke arah yang diinginkan, sebaiknya pemerintah menggunakan instrumen insentif dan disinsentif, ketimbang menggunakan regulasi langsung yang berupa perintah atau larangan. Hal ini untuk menciptakan suasana yang kreatif, baik bagi pengelola lahan maupun pemerintah. Regulasi yang bersifat perintah atau larangan yang lebih banyak menonjolkan unsur kekuasaan sebaiknya sangat dihindari, kecuali sudah tidak ada cara lain.
6. Isu sarana produksi. Ketersediaan sarana produksi yang tepat waktu dengan kuantitas yang mencukupi, kualitas yang terjamin, serta harga yang terjangkau merupakan syarat harus bagi keberhasilan pembangunan pertanian. Fenomena kelangkaan dan pemalsuan pupuk dan obat-obatan pertanian masih sering terjadi. Demikian pula halnya dengan benih atau bibit tanaman.

5.5.4 Manajemen Adaptif

Politik ekonomi pertanahan harus memberi ruang yang cukup luas bagi diadopsinya manajemen adaptif. Sebenarnya, manajemen adaptif merupakan suatu strategi akal sehat mengatasi realita dari lingkungan yang terus berubah dan tidak pasti. Ketidakpastian merupakan kata kun-

ci dalam manajemen adaptif. manajemen adaptif secara intuitif menarik karena pengelolaan ini berpotensi mengurangi ketidak-pastian dan oleh karenanya memperbaiki manfaat bersih harapan dari inisiatif pengelolaan terpilih (?). Dalam sumberdaya alam, manajemen adaptif secara sederhana mengacu kepada suatu proses belajar sambil bekerja yang terstruktur, dan melakukan penyesuaian berdasarkan pada apa yang telah dipelajari (?). Hal ini didasarkan pada suatu pengenalan bahwa sistem sumberdaya biasanya hanya dipahami secara parsial, dan terdapat nilai dalam mengikuti kondisi sumberdaya dan dalam menggunakan apa yang dipelajari ketika sumberdaya sedang dikelola.

Menurut ?, suatu proses formal dari manajemen adaptif akan dibutuhkan untuk memaksimalkan manfaat dari setiap opsi manajemen sumberdaya alam dan lahan serta untuk mencapai sasaran jangka panjang melalui penerapan manajemen ekosistem. Prosesnya sendiri langsung dan sederhana: informasi baru diidentifikasi, dievaluasi, dan suatu ketetapan dibuat apakah menyesuaikan strategi atau tujuan.

Meskipun ada ruang yang besar untuk melakukan koreksi terhadap tindakan manajemen yang dianggap gagal, manajemen adaptif haruslah berlandaskan pada kajian dan pemikiran yang mendalam sehingga kegagalan yang terjadi benar-benar merupakan peristiwa yang di luar kontrol. Ruang yang besar untuk melakukan koreksi tidak disediakan bagi ketidakseriusan. Hal ini perlu mendapatkan penekanan karena manajemen adaptif tidak sama dengan manajemen coba-coba (*trial and error*) (?). Pendekatan coba-coba dilakukan dengan sikap “mencoba sesuatu dan jika hal itu tidak berjalan sebagaimana mestinya maka mencoba yang lain,” yang pada dasarnya melibatkan revisi strategi secara *ad hoc* bila keputusan yang dibuat tampak gagal.

Manajemen adaptif, sementara itu, menggunakan struktur dalam pengambilan keputusan, yang mencakup artikulasi tujuan, identifikasi alternatif manajemen, prediksi akibat dari manajemen, pengenalan tentang ketidakpastian utama, dan pemantauan. Manajemen adaptif dapat dipandang sebagai aplikasi dari pengambilan keputusan yang terstruk-

tur dengan penekanan khusus pada pembuatan keputusan iteratif dalam menghadapi ketidakpastian. Jadi, pembelajaran melalui coba-coba yang bersifat *ad hoc* digantikan dengan pembelajaran dengan rancangan dan uji yang hati-hati.

Fleksibilitas manajemen adaptif dalam menyiasati ketidakpastian menghadapi resiko disalah-gunakan. Penyesuaian atau perubahan bukan dilakukan tanpa alasan yang logis. Kesalahan dan kegagalan jarang diperlakukan sebagai percobaan adaptif atau uji pemahaman yang berguna, tetapi cenderung dikubur atau disembunyikan (?). Pengenalan atas kebutuhan untuk melakukan penyesuaian strategi pengelolaan bersumber dari tiga unsur. Pertama, kemajuan yang bersifat ilmiah memberikan pengertian yang lebih baik tentang hubungan kompleks antara aktivitas manusia dan dampak lingkungan. Kedua, perubahan dan keragaman lingkungan mempengaruhi operasi dan dampak dari suatu proyek. Ketiga, pergeseran atas tujuan dan preferensi sosial mungkin sudah tidak sesuai dengan skema operasi konvensional. Oleh karena itu, pemantauan yang seksama perlu dilaksanakan secara reguler. Hasil pemantauan tersebut dianalisis dan kemudian dijadikan bahan pembelajaran untuk perbaikan langkah selanjutnya. Tanpa ada proses pembelajaran yang serius dan bermakna, maka manajemen adaptif akan kehilangan esensinya.

“It is not my interest to pay the principal, nor my principle to pay the interest.”

Richard Brinsley Sherida

“The use of a university is to make young gentlemen as unlike their fathers as possible.”

Woodrow Wilson

“These days, unless you devote an enormous amount of time to anticipating the future, you won’t have any future.”

Ron Chernow

6

Penutup

Ayam lemas kelaparan di lumbung padi merupakan perumpamaan yang tidak berlebihan atas kondisi Bangsa Indonesia, terutama kaum taninya. Situasi ini sudah terjadi puluhan tahun, tetapi belum juga ada tanda-tanda kapan akan berakhir. Meskipun tidak melimpah ruah, sumberdaya alam yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia lebih dari cukup untuk menopang kehidupan rakyat yang layak dan sehat. Sayangnya, lumbung padi itu berada di tangan pihak yang salah; pihak yang sesungguhnya hanya dipasrahi untuk menjaga tetapi berubah menjadi pihak yang seolah memilikinya. Tentu saja banyak alasan yang dapat disampaikan, tetapi alasan yang tidak pernah disampaikan dan mungkin satu-satunya alasan otentik adalah keserakahan terhadap kekuasaan yang dapat dikonversi menjadi nilai ekonomi. Untuk itu, pesan moral

Mahatma Gandhi masih relevan untuk diangkat di sini: “the world has enough for everyone’s need, but not enough for everyone’s greed.”

Nasib rakyat banyak disandera oleh tuan tanah yang sudah kehilangan nalar dan hati nuraninya. Kepadatan penduduk di Provinsi Riau dan Provinsi Kalimantan Tengah, sebagai contoh, masing-masing hanya 75 jiwa dan 17 jiwa per km², tetapi mencari tanah untuk budidaya di kedua provinsi tersebut sangat sulit. Sebagian besar tanah di kedua Provinsi tersebut dikuasai oleh tuan tanah, yang bukan Bangsa Belanda atau Jepang. Ada benarnya ucapan Bung Karno yang kurang lebih berbunyi sebagai berikut: “perjuanganku lebih mudah karena berhadapan dengan bangsa lain, tetapi perjuangan generasi setelah generasiku akan lebih sulit karena berhadapan dengan bangsa sendiri.” Peringatan seorang bapak bangsa yang pantas untuk direnungkan kembali oleh generasi penerus yang manapun dan sampai kapanpun. Diskursus politik akhir-akhir ini semakin menguatkan betapa sangat relevannya peringatan tersebut. Elit politik yang seharusnya memompakan semangat membangun tanah air, persatuan, dan optimisme, malah lebih banyak mengumbar nafsu ingin berkuasa dengan menghalalkan segala cara.

Deviasi antara kemakmuran yang dicita-citakan sebagaimana termaktub dalam konstitusi dengan realita masih lebar setelah lebih dari 70 tahun merdeka. Sebagai contoh kita lihat pendapatan per kapita per tahun yang dipublikasikan oleh Bank Dunia. Pada tahun 1950, pendapatan per kapita per tahun rakyat Indonesia dan rakyat Korea Selatan kurang lebih sama, yakni Indonesia 874 USD dan Korea Selatan 876 USD ; sedikit lebih tinggi dari pendapatan per kapita per tahun rakyat Cina yang 614 USD. Pada tahun 2016, pendapatan per kapita per tahun rakyat Korea Selatan mencapai 27.539 USD, rakyat Cina 8.123 USD, sementara rakyat Indonesia baru 3.570 USD. Padahal, kekayaan alam per kapita rakyat Indonesia lebih tinggi dari kekayaan alam per kapita rakyat Korea Selatan dan Cina. Mengapa begitu sangat tertinggal? Bahkan menurut ?, pada tahun 1500 pendapatan per kapita per tahun penduduk Nusantara telah mencapai 800 USD. Tak pelak, bangsa ini perlu mawas

diri dengan lebih serius atas apa yang telah dijalaninya dan bagaimana akan menjalani hari-hari yang akan datang agar kehidupan berbangsa menjadi lebih baik.

Agraria, yang sejak tahun 1960 digadang dapat mengangkat harkat bangsa, telah ditelikung oleh aturan main yang memberi ruang *abuse of power* kepada tuan tanah. Di tahun 1960, Undang-Undang 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria dilahirkan. Kelahiran undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatasi kemiskinan yang menjadi ladang subur bagi berkembangnya ideologi komunis, tetapi justru Partai Komunis Indonesia (PKI) merupakan pihak yang memanfaatkan lebih dahulu oleh untuk melakukan aksi perebutan tanah. Dalam perkembangan berikutnya, reforma agraria lebih banyak dipersepsikan secara keliru sebagai ide kaum komunis. Dengan tumbang dan kemudian dinyatakannya PKI sebagai partai terlarang di Indonesia, ide reforma agrariapun ikut meredup. Semua pihak menjadi takut mengangkat isu reforma agraria karena dengan mudah diberi stigma sebagai simpatisan PKI atau anggota PKI. Baru beberapa tahun belakangan ini isu reforma agraria kembali diangkat. Meski sudah sangat tidak sesuai dengan perkembangan jaman, tetap saja isu PKI dicoba untuk diangkat. Dari berbagai peristiwa, resistensi terbesar terhadap kebijakan reforma agraria ini datang dari sektor atau sub sektor kehutanan. Dalih yang digunakan untuk mendukung sikap resistensinya tersebut adalah bermacam-macam, tetapi umumnya tidak masuk akal, lucu, dan hanya dapat dimengerti oleh komunitas kehutanan sendiri.

Luas tanah yang ditelantarkan oleh Pemerintah, khususnya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sudah sangat masif yang sulit diterima nalar sehat. Terdapat 46,6 hingga 47,7 juta ha lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan terlantar begitu saja, termasuk di dalamnya 9,0-10,0 juta ha yang berizin HTI. Sementara itu, luas sawah penopang bahan pangan pokok hanya 8,1 juta ha. Selanjutnya, pada tahun 2016 jumlah angkatan kerja yang terlibat di pertanian mencapai 37,8 juta jiwa (32% dari total angkatan kerja). Penguasaan lahan per kapita petani

yang terlalu kecil merupakan faktor utama rendahnya kesejahteraan petani. Dengan kata lain, nisbah kapital terhadap labor merupakan kunci produktivitas; semakin tinggi nisbahnya semakin tinggi juga produktivitasnya. Besarnya kapital berkorelasi positif dengan luas lahan. Sementara itu, penambahan luas lahan pertanian juga sangat lambat, sehingga peningkatan nisbah kapital terhadap labor juga berjalan lambat. Stagnasi luas lahan pertanian ini dapat dilihat dari fenomena meningkatkan produksi satu komoditas biasanya diikuti dengan menurunnya produksi komoditas lainnya. Begitu gamblangnya persoalan yang dihadapi bangsa ini, tetapi tuan tanah tidak peduli. Lahan yang luas dapat menjadi aset tetapi dapat juga menjadi beban. Di tangan yang salah, sebuah aset dapat berubah menjadi beban. Inilah yang sudah lama terjadi dengan lahan yang diklaim sebagai kawasan hutan, khususnya kawasan hutan produksi.

Urusan perencanaan penggunaan lahan perlu dilakukan oleh satu tangan yang bebas dari urusan teknis sektor. Dengan cara seperti ini, alokasi lahan benar-benar didasarkan dan berorientasi pada pencapaian tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Antara wasit dengan pemain dipisahkan secara tegas, sehingga tidak ada konflik kepentingan ketika bertindak sebagai wasit. Pengalaman selama ini telah mengajarkan banyak hal dengan sangat mahal, sektor atau sub sektor yang tidak produktif tetapi menguasai lahan menghambat perkembangan sektor atau sub sektor lainnya, yang pada gilirannya menghambat pembangunan seluruh negara. Hal seperti ini sudah terjadi di Indonesia selama kurang lebih 40 tahun. Apakah kita harus menunggu sampai 3 abad juga? *It is too long and will be too late.*

Simpang siur dan silang sengkabut pemanfaatan sumberdaya alam bukannya semakin teratasi, tetapi malah semakin parah dari waktu ke waktu. Masing-masing sektor berjalan sendiri demi sektornya, bukan demi kemakmuran rakyat. Masyarakat tempatan sering hanya berperan sebagai penonton bagaimana sumberdaya alam di sekitarnya dimanfaatkan oleh pihak yang tidak pernah mereka kenal sebelumnya. Tidak ja-

rang masyarakat tempatan justru terusir dari kampung halamannya dan terputus dari sumberdaya alam gantungan hidup mereka. Memang fenomena seperti ini tidak sepenuhnya salah sektor-sektor tersebut, karena indikator kinerja kunci yang dibebankan kepada sektor-sektor tersebut umumnya bersifat administratif yang tidak berkaitan dengan peningkatan kemakmuran rakyat. Disamping itu, masing-masing sektor bekerja hanya berdasarkan peraturan perundangan sektornya sendiri dan tidak atau kurang menghargai peraturan perundangan sektor lain yang terkait.

Institusi yang relatif dapat memayungi seluruh sumberdaya alam ada baiknya diwujudkan; paling tidak memuat hal-hal pokok untuk mengurangi terjadinya konflik antar sektor. Ide ini sebenarnya telah digagas beberapa tahun yang lalu, tetapi entah dengan alasan apa kemudian padam begitu saja. Mencermati kesemrawutan perencanaan dan pengelolaan sumberdaya alam sejauh ini, maka ide pembentukan undang-undang sumberdaya alam perlu dihidupkan kembali. Undang-undang sumberdaya alam dimaksud harus mampu mengurangi sejauh mungkin persaingan antar sektor yang bekerja dengan sumberdaya alam tetapi harus mendorong sinergi antar sektor demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Khusus soal lahan, sebaiknya kategori penggunaan lahan dibagi menjadi dua saja, yakni kawasan budidaya dan kawasan lindung. Lahan yang saat ini diklaim sebagai hutan konservasi dan hutan lindung dimasukkan ke dalam kawasan lindung, selebihnya diklasifikasikan sebagai kawasan budidaya.

Akhirnya, kita perlu mempelajari kembali konstitusi yang menjadi kesepakatan kita bersama untuk hidup dalam satu negara. Kita cermati dan renungkan kembali kata demi kata, rangkaian kata-kata tersebut, serta makna yang terkandung di dalamnya. Banyak orang Indonesia yang masih salah persepsi tentang dua lembaga besar yang sangat menentukan hidup dan kemakmuran rakyat, yakni pemerintah dan pasar. Bahkan salah persepsi tentang pasar tersebut ada yang sampai menimbulkan phobia terhadap swasta sebagai pelaku utama pasar. Tentu saja yang bersangkutan tidak sadar bahwa dirinya merupakan bagian dari

swasta yang ditakutinya itu. Pemerintah dan pasar memiliki keunggulan dan kelemahan sehingga tidak selayaknya dipertentangkan. Tidak semua hal dapat diselesaikan melalui mekanisme pasar, tetapi banyak hal akan lebih efisien jika diselesaikan melalui mekanisme pasar ketimbang diserahkan kepada pemerintah.

Bibliografi

- Allen JC & Barnes DF. 1985. The causes of deforestation in developing countries. *Annals of the Association of American Geographers*, 75(2):163–184.
- Amacher GS, Brazee RJ, & Witvliet M. 2001. Royalty systems, government revenues, and forest condition: An application from Malaysia. *Land Economics*, 77(2):300–313.
- Angelsen A & Kaimowitz D. 1999. Rethinking the causes of deforestation: Lessons from economic models. *The World Bank Research Observer*, 14(1):73–98.
- Ascher W. 1998. From oil to timber: The political economy of off-budget development financing in Indonesia. *Indonesia*, (65):37–61.
- Ayuningtyas A. 2015. Riap diameter dan volume tegakan hutan alam di IUPHHK-HA PT Gunung Gajah Abadi Kalimantan Timur. Skripsi, Departemen Manajemen Hutan, IPB, BOGOR.
- Bailey MR & Ogg CW. 1977. Transfer of development rights: An analysis of a new land use policy tool: Comment. *American Journal of Agricultural Economics*, 59:391–393.
- Barbier EB. 1993. Economic aspects of tropical deforestation in Southeast Asia. *Global Ecology and Biogeography Letters*, 3(4/6):215–234.
- Barbier EB & Burgess JC. 1997. The economics of tropical forest land use options. *Land Economics*, 73(2):174–195.
- Barrows RL & Prenguber BA. 1975. Transfer of development rights: An analysis of a new land use policy tool. *American Journal of Agricultural Economics*, 57:549–557.

- Barrows RL, Prenguber BA, & Johnson MB. 1977. Transfer of development rights: An analysis of a new land use policy tool: Reply. *American Journal of Agricultural Economics*, 59:394–396.
- Benhin JKA. 2006. Agriculture and deforestation in the tropics: A critical theoretical and empirical review. *Ambio*, 35(1):9–16.
- Besley T. 1995. Property rights and investment incentives: Theory and evidence from Ghana. *The Journal of Political Economy*, 103(5):903–937.
- Blume ME & Friend I. 1975. The asset structure of individual portfolios and some implications for utility functions. *The Journal of Finance*, 30:585–603.
- Boahene K. 1998. The challenge of deforestation in tropical Africa: Reflection on its principal causes, consequences and solutions. *Land Degradation & Development*, 9:247–258.
- Bojanic A & Bulte EH. 2002. Financial viability of natural forest management in bolivia: environmental regulation and the dissipation and distribution of profits. *Forest Policy and Economics*, 4(3):239 – 250.
- Broad R. 1995. The political economy of natural resources: Case studies of the Indonesian and Philippine forest sectors. *The Journal of Developing Areas*, 29(3):317–340.
- Capistrano AD & Kiker CF. 1995. Macro-scale economic influences on tropical forest depletion. *Ecological Economics*, 14:21–29.
- Cattaneo A. 2001. Deforestation in the Brazilian Amazon: Comparing the impacts of macroeconomic shocks, land tenure, and technological change. *Land Economics*, 77(2):219–240.
- Clawson M. 1978. Public log markets as a tool in forest management. *Land Economics*, 54(1):16–26.

- Cohn RA, Lewellen WG, Lease RC, & Schlarbaum GG. 1975. Individual investor risk aversion and investment portfolio composition. *The Journal of Finance*, 30:605–620.
- Costonis JJ. 1973. Development rights transfer: An exploratory essay. *The Yale Law Journal*, 83:75–128.
- Crompton JL. 2009. How well do purchase of development rights programs contribute to park and open space goals in the United States? *World Leisure Journal*, 51:54–71.
- Culas RJ. 2007. Deforestation and the environmental Kuznets curve: An institutional perspective. *Ecological Economics*, 61:429–437.
- Damette O & Delacote P. 2011. Unsustainable timber harvesting, deforestation and the role of certification. *Ecological Economics*, In Press, Corrected Proof:–.
- Daniels TL. 1991. The purchase of development rights: Preserving agricultural land and open space. *Journal of the American Planning Association*, 57:421–431.
- Dauvergne P. 1993. The politics of deforestation in indonesia. *Pacific Affairs*, 66(4):497–518.
- de Groot RS, Wilson MA, & Boumans RMJ. 2002. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, 41(3):393–408.
- Deininger K & Jin S. 2006. Tenure security and land-related investment: Evidence from Ethiopia. *European Economic Review*, 50:1245–1277.
- Edwards DP, Koh LP, & Laurance WF. 2012. Indonesia's REDD+ pact: Saving imperilled forests or business as usual? *Biological Conservation*, 151(1):41 – 44.

- Favrichon V, Nguyen-The N, & Enggelina A. 2001. Estimation of the harvestable potential after logging in a lowland mixed dipterocarp forest of East Kalimantan. *Journal of Tropical Forest Science*, 13(1):62–75.
- Feder G & Onchan T. 1987. Land ownership security and farm investment in Thailand. *American Journal of Agricultural Economics*, 69(2):311–320.
- Ferreira S. 2004. Deforestation, property rights, and international trade. *Land Economics*, 80(2):174–193.
- Gatto M, Wollni M, & Qaim M. 2015. Oil palm boom and land-use dynamics in Indonesia: The role of policies and socioeconomic factors. *Land Use Policy*, 46:292–303.
- Glück P. 1987. Social values in forestry. *Ambio*, 16(2/3):158–160.
- Grable J & Lytton RH. 1999. Financial risk tolerance revisited: the development of a risk assessment instrument. *Financial Services Review*, 8(3):163–181.
- Grafton RQ, Squires D, & Fox KJ. 2000. Private property and economic efficiency: A study of a common-pool resource. *Journal of Law and Economics*, 43(2):679–713.
- Gray JA. 2003. Forest tenures and concession experience in Canada and selected other countries: Problems and solutions. In *Workshop Proceedings: Institutional Changes in Forest Management in Countries with Transition Economies*, pages 37–50.
- Haener MK & Luckert MK. 1998. Forest certification: Economic issues and welfare implications. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 24:S83–S94.
- Hallahan T, Faff R, & McKenzie M. 2003. An exploratory investigation of the relation between risk tolerance scores and demographic chara-

- cteristics. *Journal of Multinational Financial Management*, 13:483–502.
- Hazell PBR. 1995. Priorities for forest policy research. *The Commonwealth Forestry Review*, 74(3):244–245.
- Hirakuri SR. 2003. *Can Law Save the Forest: Lessons from Finland and Brazil*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Hyde WF, Amacher GS, & Magrath W. 1996. Deforestation and forest land use: Theory, evidence, and policy implications. *The World Bank Research Observer*, 11(2):223–248.
- Hyde WF & Sedjo RA. 1992. Managing tropical forests: Reflections on the rent distribution discussion. 68(3):343–350.
- Jorgenson AK & Burns TJ. 2007. Effects of rural and urban population dynamics and national development on deforestation in less-developed countries, 1990–2000. *Sociological Inquiry*, 77(3):460–482.
- Kahn JR & McDonald JA. 1995. Third-world debt and tropical deforestation. *Ecological Economics*, 12:107–123.
- Kato G. 2005. Forestry sector reform and distributional change of natural resource rent in Indonesia. *The Developing Economies*, 43(1):149–170.
- Kissinger G, Herold M, & Sy VD. 2012. *Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers*. Lexeme Consulting, Vancouver Canada.
- Korpelainen H, djers G, Kuusipalo J, Nuryanto K, & Otsamo A. 1995. Profitability of rehabilitation of overlogged dipterocarp forest: A case study from South Kalimantan, Indonesia. *Forest Ecology and Management*, 79(3):207 – 215.

- Krishna VV, Kubitzka C, Pascual U, & Qaim M. 2017. Land markets, property rights, and deforestation: Insights from Indonesia. *World Development*, 99:335 – 349.
- Mather AS, Needle CL, & Fairbairn J. 1999. Environmental kuznets curves and forest trends. *Geography*, 84(1).
- Mendelsohn R. 1994. Property rights and tropical deforestation. *Oxford Economic Papers, New Series*, 46:750–756. Special Issue on Environmental.
- [Ministry of Forestry]. 2011. *Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) 2011-2030*. Ministry of Forestry, Jakarta, Indonesia.
- [Ministry of Forestry]. 2012. *Forestry Statistics of Indonesia 2011*. Ministry of Forestry, Jakarta, Indonesia.
- Naidoo R. 2004. Economic growth and liquidation of natural capital: The case of forest clearance. *Land Economics*, 80(2):194–208.
- Nelson GC, Harris V, & Stone SW. 2001. Deforestation, land use, and property rights: Empirical evidence from Darién, Panama. *Land Economics*, 77(2):187–205.
- Omura M. 2008. Property rights and natural resource management incentives: Do transferability and formality matter? *American Journal of Agricultural Economics*, 90:1143–1155.
- Pahari K & Murai S. 1999. Modelling for prediction of global deforestation based on the growth of human population. *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing*, 54:317 – 324.
- Pearce DW. 2001. The economic value of forest ecosystems. *Ecosystem Health*, 7(4):284–296.
- Poffenberger M. 1997. Rethinking Indonesian forest policy: Beyond the timber barons. *Asian Survey*, 37(5):453–469.

- Pruetz R & Standridge N. 2008. What makes transfer of development rights work?: Success factors from research and practice. *Journal of the American Planning Association*, 75:78–87.
- Renard V. 2007. Property rights and the 'transfer of development rights': Questions of efficiency and equity. *The Town Planning Review*, 78(1):41–60.
- Repetto R. 1987. Creating incentives for sustainable forest development. *Ambio*, 16(2/3):94–99.
- Richman HJ & Kendig LH. 1977. Transfer development rights-A pragmatic view. *The Urban Lawyer*, 9:571–587.
- Riley Jr. WB & Chow KV. 1992. Asset allocation and individual risk aversion. *Financial Analysts Journal*, 48(6):32–37.
- Robinson BE, Holland MB, & Naughton-Treves L. 2014. Does secure land tenure save forests? a meta-analysis of the relationship between land tenure and tropical deforestation. *Global Environmental Change*, 29:281 – 293.
- Roebeling PC & Hendrix EM. 2010. Land speculation and interest rate subsidies as a cause of deforestation: The role of cattle ranching in Costa Rica. *Land Use Policy*, 27:489–496.
- Ruzicka I. 2010. Taxation of tropical forests: search for generalizations after half a century of trying. *The International Forestry Review*, 12(2):181–186.
- Sandler T. 1993. Tropical deforestation: Markets and market failures. *Land Economics*, 69(3):225–233.
- Saridan A & Soegiharto S. 2012. Struktur tegakan tinggal pada uji coba pemanenan di hutan penelitian labanan, Kalimantan Timr. *Jurnal Penelitian Hutan dan Konservasi Alam*, 9(3):239–249.

- Scricciu SS. 2007. Can economic causes of tropical deforestation be identified at a global level? *Ecological Economics*, 62(3-4):603–612.
- Shih, M.; Chang HB. 2015. Transfer of development rights and public facility planning in taiwan: An examination of local adaptation and spatial impact. *Urban Studies*, pages 0042098015572974–.
- Shimamoto M. 2008. Forest sustainability and trade policies. *Ecological Economics*, 66(4):605–614.
- Shimamoto M, Ubukata F, & Seki Y. 2004. Forest sustainability and the free trade of forest products: cases from Southeast Asia. *Ecological Economics*, 50:23–34.
- Silva J, de Carvalho J, Lopes JC, de Almeida B, Costa D, de Oliveira L, Vanclay J, & Skovsgaard J. 1995. Growth and yield of a tropical rain forest in the brazilian amazon 13 years after logging. *Forest Ecology and Management*, 71(3):267 – 274. Growth and yield estimation from successive forest inventories.
- Tan K, Lee K, Mohamed A, & Bhatia S. 2009. Palm oil: Addressing issues and towards sustainable development. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13:420–427.
- Tucker CM. 1999. Private versus common property forests: Forest conditions and tenure in a Honduran community. *Human Ecology*, 27(2):201–230.
- van Gardingen P, McLeish M, Phillips P, Fadilah D, Tyrie G, & Yasman I. 2003. Financial and ecological analysis of management options for logged-over dipterocarp forests in Indonesian Borneo. *Forest Ecology and Management*, 183(1-3):1 – 29.
- Vincent JR. 1990. Rent capture and the feasibility of tropical forest management. *Land Economics*, 66(2):212–223.

- von Amsberg J. 1998. Economic parameters of deforestation. *The World Bank Economic Review*, 12(1):133–153.
- Wahjono D. 2007. Pertumbuhan dan riap tegakan tinggal di beberapa unit pengelolaan hutan alam produksi. *Info Hutan pada Pusat Penelitian dan pengembangan Hutan dan Konservasi Alam*, 4(5):419–428.
- Whiteman A & Scotland N. 1999. Forestry policy and the development of the solidwood processing industry in Indonesia. *The International Forestry Review*, 1(1):pp. 22–29.
- Zikri M. 2009. An econometric model for deforestation in Indonesia. Working paper in economics and development studies, International and Development Economics (IDEC) Australian National University (ANU).