3

MASALAH "PROPERTY RIGHT" DALAM PEMANFAATAN SUMBERDAYA ALAM HUTAN DI INDONESIA

Dudung Darusman
(85523)

Makalah m.a Ekonomi Sumberdaya Alam pada Program PWD Pasca Sarjana IPB, April 1987 di Bogor

PENDAHULUAN

Sebelum orde baru, pengalaman pengusahaan hutan di Indonesia pada kenyataannya adalah pengalaman dari Pemerintah yang secara langsung mengusahakan hutan, seperti halnya Perum Perhutani. Sementara peranan hutan milik di Indonesia sangat kecil, pengalaman pihak swasta dalam mengusahakan hutan negara juga sangat kecil. Oleh karena itu dapat dimaklumi bahwa selama itu masalah-masalah yang menyangkut pengaturan *Property Right* tidak muncul secara nyata. Bersamaan dengan itu, maka para ahli kehutanan kurang tertarik untuk mempelajarinya lebih jauh.

Permasalahannya menjadi lain semenjak berdirinya Orde Baru, yang mencanangkan percepatan pembangunan khususnya di bidang ekonomi. Dalam sektor kehutananan pada tahun 1970-an, mulai ditingkatkan pengusahaan hutan alam negara dalam bentuk eksploitasi kayu secara besar-besaran, yang kemudian diekspor untuk mendapatkan dana cair bagi pembangunan ekonomi nasional. Untuk melaksanakan hal itu pemerintah saat itu kekurangan modal dan teknologi, sehingga muncul kebijaksanaan pengusahaan hutan negara oleh pihak swasta, dengan modal baik dari dalam maupun luar negeri.

Berbagai aturan permainan antara pemerintah dan swasta di bidang pengusahaan hutan alam tersebut telah dirumuskan dan ditetapkan yang pada dasarnya berkisar pada permasalahan atau pengaturan *Proferty Right*. Penulis melihat bahwa peraturan-peraturan tersebut cenderung berfokus pada permasalahan teknis dan biologis kehutanan; sedangkan masalah perilaku dan motivasi ekonominya kurang sekali diperhatikan. Pada makalah ini penulis ingin menunjukkan adanya masalah dalam batasan waktu kegiatan pengusahaan hutan yang diduga sangat berpengaruh terhadap perilaku pihak swasta dalam pengusahaan hutan, yang pada gilirannya akan berpengaruh pada kondisi dan kelangsungan sumberdaya alam hutan di Indonesia.

SISI KEGAGALAN KEGIATAN KEHUTANAN

Sementara keberhasilan kehutanan sebagai bagian dari strategi pemerintah dalam penciptaan devisa untuk dana pembangunan nasional sudah diakui berbagai pihak (nomor dua setelah minyak bumi), kegiatan pengusahaan hutan pada sisi lain telah mewariskan berbagai kerusakan dan penurunan produktivitas sumberdaya alam hutan di Indonesia. Hal itu diakibatkan oleh terjadinya penebangan (pemanenan) yang berlebih-lebihan, atau dikenal sebagai *over eksploitasi*.

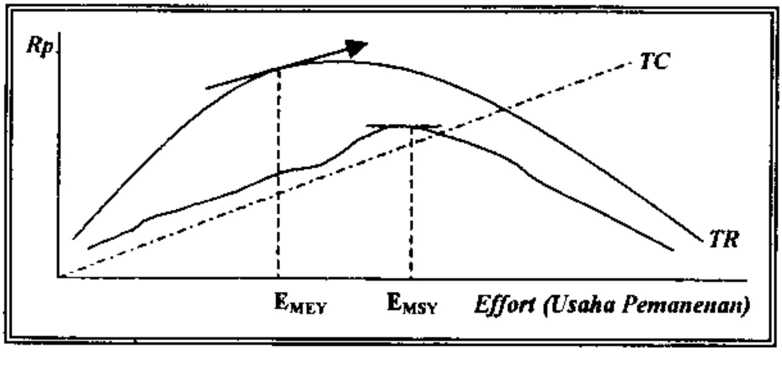
Kekhawatiran telah terjadinya *over eksploitasi* tersebut ditunjukkan paling tidak oleh dua kenyataan, yakni (1) adanya pelanggaran batas diameter minimum pohon yang dapat ditebang menurut ketentuan TPI, (Tebang Pilih Indonesia) dan (2) berhentinya banyak HPH (Hak Pengusahaan Hutan) karena kayu sudah dipanen pada waktu yang jauh lebih pendek dari yang semestinya.

Sementara pengusahaan sumberdaya hutan yang lestari mensyaratkan kecepatan eksploitasi sama dengan riap, *over ekspolitasi* pada dasarnya adalah pemanenan yang melebihi riap, yang berarti mengambil juga *stock*-nya. Pengambilan *stock* itulah yang sering kali jauh dari batas toleransi yang menyebabkan penurunan *Maximum Suistainable Yield* (MSY) atau yang dalam kehutanan dikenal dengan *Annual Allowable Cut* (AAC).

Perlu ditambahkan pula adanya kegagalan kehutanan dalam melaksanakan kegiatan reboisasi dan penghijauan yang telah meboroskan uang negara (dengan *Opportunity Cost* yang tinggi) sebesar milyaran rupiah. Sementara itu dalam mengahadapi meningkatnya permintaan kayu pada masa yang akan datang, sejak tahun 1980-an pemerintah telah mencanangkan pembuatan Hutan Tanaman Industri (HTI) secara besar-besaran yang pada akhir Pelita VI ditargetkan ± 6 juta ha.

IDENTIFIKASI PENYEBAB KEGAGALAN

Pemanfaatan sumberdaya hutan yang bersifat alami memiliki banyak persamaan dengan pemanfaatan sumberdaya perikanan laut. Penelitian yang dilakukan penulis pada Hutan Alam di Propinsi Lampung tahun 1976, menunjukkan bahwa *Maximum Economic Yield* (MEY) yang lebih rendah dari MSY-nya. Hal ini ditunjukkan dengan volume MEY yang lebih rendah atau batas diameter minimum MEY yang lebih tinggi. Gejala *over eksploitasi* dalam hal ini adalah berarti volume pemanenan lebih besar dari MSY tersebut atau batas minimum diameter penebangan yang lebih kecil.



Secara teoritis *over eksploitasi* kemungkinan dapat disebabkan oleh faktor-faktor : (1) sifat *open access*; (2) investasi yang terlalu tinggi (*Over Estimate Investation*); (3) subsidi atau kemudahan dalam pengusahaannya, dan (4) *immobillity* faktor-faktor produksi (tenaga, modal dan lain-lain).

(1) Sifat *Open Access*

Sifat *open access* dalam bidang kehutanan mungkin terjadi pada hutan adat, hutan marga atau hutan negara yang belum diusahakan secara formal. Pengusahaan hutan negara secara formal dalam bentuk HPH meniadakan hak pihak lain untuk memungut apapun dari wilayahnya selama periode HPH berlaku.

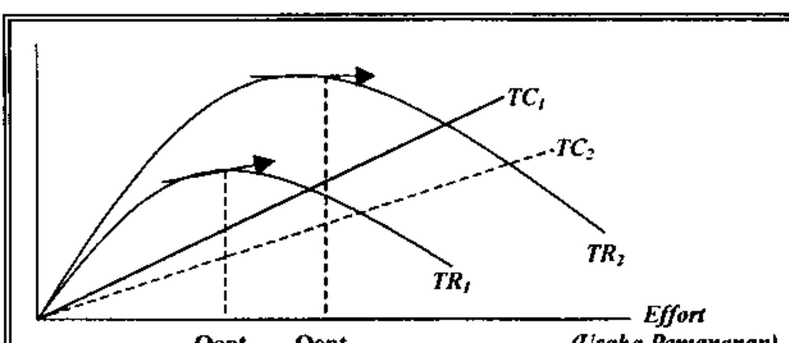
Lain dengan perikanan laut, sumberdaya kayu dalam hutan tidak *mobile*, dia *fixed* ditempatnya, sehingga memungkinkan "pemagaran", paling tidak secara hukum. Dengan kata lain memungkinkan di-*assign property right*-nya. Dari uraian sifat sumberdaya hutan tersebut maka dapat dipastikan bahwa adanya *over eksploitasi* bukanlah disebabkan oleh sifat *open access*, yang memang bukan sifat sumberdaya hutan negara, tapi oleh faktor penyebab lain.

(2) Over Estimate Investation

Over estimasi di bidang kehutanan mungkin terjadi karena over estimasi dari data potensi hutan. Survey potensi hutan sebelum mendapat SK HPH, yang pada dasarnya dilakukan oleh calon pemegang HPH sendiri (PP No. 21 tahun 1970), dapat dipastikan memberikan data potensi yang sesungguhnya. Bila seandainya "laporan" potensi lebih tinggi dari yang sesungguhnya, sering kali disebabkan oleh karena "dipesan" atau dibuat, agar mereka dapat mengeksploitasi lebih banyak (AAC lebih besar), atau dengan investasi yang juga besar.

(3) Subsidi atau Kemudahan-Kemudahan

Kenyataanya, sejak semula pemerintah memberikan berbagai kemudahan dalam bentuk kemudahan persyaratan penanaman modal, pembebasan pajak impor dari keperluan peralatan-peralatan, keringanan iuran dan lain sebagainya. Secara teoritis hal ini memang dapat menyebabkan *over eksploitasi* melalui penurunan *Total Cost (TC)* dan peningkatan *Total Revenue (TR)*, seperti ditunjukkan pada gambar berikut :



Walaupun demikian masih timbul pertanyaan, apakah pengusaha tidak berkeinginan untuk memelihara kesinambungan usahanya, karena mereka pasti tahu bahwa *over eksploitasi* tersebut dalam jangka panjang akan menurunkan TR dan menaikkan TC, ada dua kemungkinan dorongan yang membuat hal tersebut terjadi yakni :

(a) Suku bunga investasi yang tinggi (berasal dari dunia usaha umum, non-kehutanan) memaksa mereka untuk menarik aliran *benefit* lebih awal dengan eksploitasi pada tahun-tahun awal yang ditinggikan. Hal itu diduga sangat mungkin, tetapi setelah mereka mampu mengembalikan modalnya apakah masih juga tetap melakukan *over eksploitasi*, dimana setelah menginjak dekade ke dua gejala tersebut tetap terlihat.

(b) Nilai harapan hasil pada masa yang akan datang yang rendah karena faktor-faktor resiko tertentu, diantaranya kestabilan kondisi "ipoleksosbud" Indonesia dimata para insvestor dan/atau faktor-faktor resiko internal dalam rumusan *Property Right* yang ada. Faktor yang pertama kelihatannya kurang kuat karena kondisi 'ipolesksosbud" Indonesia cenderung dipandang semakin baik. Jadi kelihatannya lebih cenderung kepada faktor kedua yakni adanya faktor resiko di dalam rumusan *Property Right* yang ada.

(4) *Immobility* Faktor-Faktor Produksi

Sifat ini kelihatannya tidak nyata dalam bidang pengusahaan hutan, yang terlihat dari kenyataan-kenyataan sebagai berikut :

(a) Investasi modal yang besar bukan berada pada bangunan-bangunan yang tetap, tetapi pada peralatan yang semuanya bersifat *mobile*. Bangunan *base-camp* dibuat dengan bahan-bahan setempat yang murah, kadang-kadang dengan *mobile-home* bagi para pimpinannya. Demikian pula bangunan jalan dibuat semurah mungkin dan terpakai hanya untuk selama eksploitasi berlangsung.

(b) Tenaga kerja pada umumnya didatangkan dari luar daerah, tidak ada keterikatan pada wilayah dan budaya setempat, serta tingkat pendidikan dan keterampilan mereka (SLTP, SLA) masih memungkinkan untuk pindah ke pekerjaan lain. Dengan demikian kecil sekali kemungkinan bahwa terjadinya *over eksploitasi* disebabkan oleh *immmobility* faktor-faktor produksinya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa memang terdapat beberapa faktor yang mungkin menyebabkan terjadinya *over eksploitasi* sumberdaya alam hutan di luar Jawa, yang diantaranya faktor *Over Estimated Investation* dan faktor subsidi atau kemudahan-kemudahan. Tapi penulis masih melihat bahwa faktor-faktor tersebut lebih cenderung sebagai akibat dari suatu faktor penyebab yang mendasar, yakni masalah-masalah *Property Right*-nya.

Pada uraian berikut akan dikemukakan kenyataan-kenyataan yang menunjukkan kelemahan-kelemahan rumusan *Property Right* di bidang kehutanan, khususnya pengusahaan hutan alam di luar Pulau Jawa oleh pihak swasta.

MASALAH PROPERTY RIGHT

Dalam Becker (1977) dan Randal (1981) secara terperinci dikemukakan pengertian *Property Right* beserta elemen-elemen yang menyertainya. Juga dikemukakan justifikasi (penguatan) *Property Right* dipandang dari sudut penggunaan dan penghargaan terhadap tenaga kerja, *utility* dan kebebasan politik. Untuk kepentingan paper ini penulis mengambil uraian tentang elemen-elmen *Property Right* di bidang pengusahaan hutan. Dinyatakan bahwa elemen-elemen tersebut perlu dirumuskan secara benar dan lengkap agar menjadi insentif yang kuat bagi pamanfaatan sumberdaya alam yang optimum.

Selanjutnya akan kita lihat bagaimana kelemahan-kelemahan *Property Right* dari pengusahaan hutan alam oleh pihak swasta dalam bentuk HPH :

(1) Pemilikkan *(ownership)*

Hak Pengusahaan Hutan jelas bukan hak untuk memiliki secara penuh, tetapi adalah hak mengelola yang derajat kekuatannya lebih rendah, dimana waktunya terbatas dan pada saatnya dapat diperbaharui kembali. Telah dikemukakan di atas baik bentuk penuh maupun tidak penuh dari *Property Right* sama-sama memberi insentif bagi pengelolaan sumberdaya alam yang baik, asalkan elemen-elemennya dirumuskan secara benar dan lengkap.

Hak pengelolaan tersebut pada dasarnya sama dengan Hak Guna Usaha (HGU), seperti hasilnya di bidang perkebunan swasta. Sampai tahap elemen ini kelihatannya cukup jelas tapi pada elemen-elemen berikutnya akan terlihat adanya kelemahan-kelemahan.

(2) Spesifikasi Hak

HPH diberi waktu pengelolaan selama 20 tahun (PP No. 21 tahun 1970), padahal siklus atau rotasi hutan alam di luar Jawa diasumsikan oleh para ahli kehutanan selama 35 tahun , dengan batas diameter penebangan 50 cm ke atas dan pertumbuhan diameter satu cm per tahun. Dengan kenyataan bahwa waktu usaha HPH lebih pendek dari satu siklus pengelolaan hutan yang lengkap maka jangankan investasi untuk manfaat jangka panjang (beberapa rotasi) untuk jangka pendek pun (satu rotasi) tidak ada insentif, karena jauh dari keyakinan bahwa manfaat tersebut nanti akan diterimanya, dengan kata lain tidak ada insentif. Ketidakpastian tersebut lebih jauh memberi rangsangan untuk mengambil (memanen) lebih dari pada riap. Dalam hal ini tampaknya bidang kehutanan berfikir ketinggalan, misalnya dibanding dengan bidang perkebunan yang menetapkan waktu HGU selama beberapa kali siklus pertumbuhan tanamannya.

Pengelolaan yang dimaksud dalam HPH pada dasarnya adalah eksploitasi dari hasil yang siap dipanen, bukan pengelolaan yang lengkap, termasuk pembinaan (penanaman) potensinya sendiri. Penggunaan sistem TPI yang mengandalkan permudaan alam masih sangat lemah, dimana dasar-dasar pengetahuan peubah dan parameter sumberdaya hutannya sendiri belum banyak diketahui.

(3) Transferability

Sejauh ini belum ada pengaturan tentang pemindahan hak dari HPH. Sementara itu dalam kenyataannya pemindahan hak dalam pelaksanaan pemanenan banyak terjadi dalam bentuk kontraktor dan sub-kontraktor. "Kebebasan" tersebut bukannya memberi peluang alokasi yang semakin baik, tapi malahan memperbesar peluang terjadinya percepatan *over eksploitasi* secara keseluruhan.

(4) Enforcement

Sebetulnya, walaupun ada kelemahan-kelemahan pada elemen-elemen tersebut di atas, malahan telah dikemukakan adanya kelemahan yang sangat mendasar dalam spesifikasi hak serta *transferability* dari HPH, yang lebih lemah lagi adalah *enforcement*-nya. *Enforcement* ini merupakan kelemahan yang telah lama disoroti berbagai pihak, namun kesulitan-kesulitan yang dihadapi sering kali karena adanya keterikatan dengan berbagai lembaga lain non-kehutanan.

Bila mengingat bahwa antara kemampuan *enforcement* dan ketetapan rumusan spesifaksi hak (peraturan-peraturan) mempunyai hubungan timbal balik, maka bagi orang kehutanan hendaknya menjadi jelas bahwa spesifikasi hak dari HPH yang benar dan tepat akan menjadi dorongan bagi pengelolaan sumberdaya alam hutan yang baik (optimum) oleh pihak swasta, serta akan menjadi modal bagi kemudahan dalam *enforcement*-nya.

PENUTUP

Masih berkembang anggapan bahwa setiap kemungkinan penyimpangan dari aturan yang berlaku pasti dapat dikendalikan atau diatasi dengan *enforcement* atau sangsi. Hal ini secara teoritis tidak salah tetapi pada prakteknya hal itu mungkin akan sangat mahal dan terlalu mahal dibanding manfaat yang akan diperoleh.

Alternatif pengendalian melalui insentif ekonomi diharapkan akan lebih intensif dan murah karena menyangkut kepentingan pelakunya sendiri, atau yang sering dikategorikan sebagai "*built in control*", seperti adanya perumusan *Property Right* yang benar dan tepat dalam bidang pemanfaatan sumberdaya alam hutan oleh pihak swasta di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Anderson, F. R ; Allen V. Kneese ; Philip D. Reed ; Serge Taylor and Russel B. Steven. 1979. Environmental Improvement. Through Economic Incentives. Resource for the Future by The John Hopkin University Press. Baltimore and London.

Becker, Lawrence C. 1977. Property Right ; Philosophic Foundations. Routledge and Kegan Paul. Boston, London and Henley.

Panayotou, Theodore. 19--. Social Welfare Economics and Agriculture : Issue for Policy and Research. Departemant of Agricultural Economics, Kasetrat University Bangkok Thailand.

Randall, Alan. 1981. Resource Economic, An Economic Approach to Natural Resource and Environmental Policy. Grid Publishing, Inc., Columbus, Ohio.

Sekretariat Direktorat Jenderal Kehutanan. 1975. Himpunan Peraturan Perundangan di Bidang Kehutanan Indonesia. Yayasan Bina Rahardja Direktorat Jenderal Kehutanan Jakarta.