

**EFEK PERILAKU KORUP BIROKRAT KEHUTANAN
PADA KELESTARIAN HUTAN**
*(Effect of Corrupt Behavior of the Forestry Bureaucrats on the
Forest Sustainability)*

SUDARSONO SOEDOMO¹⁾

ABSTRACT

This article show that corrupt bureaucrats do not always result in a negative effect on the forest sustainability. Even under a certain condition, a corrupt behavior may result in a positive effect on the forest sustainability. An inappropriate policy is more important a cause of the forest sustainability than a corrupt behavior. Therefore, fixing this structural mistake needs to be prioritized in combating the forest destruction, for this structural mistake is the real primary cause of the forest destruction in Indonesia. Fixing this structural mistake is much more effective in combating the forest destruction than finding honest bureaucrats.

Keywords: Birokrat, Distortionary, Nondistortionary, Kelestarian, Korup.

PENDAHULUAN

Banyak terjadi pelanggaran hukum dalam perusahaan hutan alam di Indonesia hingga menyebabkan kerusakan sumberdaya hutan yang luar biasa. Illegal logging, sebagai satu contoh, adalah pelanggaran hukum dan penyebab kerusakan hutan yang sulit diberantas. Sikap korup birokrat diyakini sebagai sebab maraknya pelanggaran hukum dan sekaligus juga sebab sulitnya penegakan hukum dilaksanakan. Diskusi deforestasi di Indonesia yang ditulis oleh Dauvegne (1993-1994) merupakan bahan yang memadai untuk memperoleh latar belakang kerusakan hutan di Indonesia. Nas, Price, dan Weber (1986) mendefinisikan korupsi sebagai setiap bentuk penyalah-gunaan jabatan atau kekuasaan publik demi kepentingan pribadi. Kajian yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti menunjukkan bahwa korupsi dapat berdampak negatif maupun positif pada ekonomi (Nas, et al Price, and Weber 1986; Bardhan 1997). Korupsi dapat memperbaiki efisiensi dan oleh karena itu kesejahteraan sosial.

Pertanyaannya, apakah perilaku korup birokrat berkaitan dengan kerusakan hutan di Indonesia? Dalam tulisan ini dibahas dua kasus untuk menjawab pertanyaan tersebut. Tulisan disusun dengan struktur sebagai berikut. Setelah pengantar pendek ini, bagian

¹⁾ Peneliti dan Dosen Senior pada Studio sosial ekonomi dan Politik Kehutanan Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB Bogor

kedua adalah model. Bagian ketiga membahas kasus-kasus dan implikasinya bagi kelestarian hutan. Bagian keempat membahas implikasi kajian ini bagi kebijakan publik. Akhirnya, bagian kelima adalah kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa perilaku korup tidak selalu berdampak negatif terhadap kelestarian hutan. Dalam kondisi tertentu, perilaku korup berdampak positif terhadap kelestarian hutan. Analisis ini didasarkan pada asumsi bahwa transfer hutan dari negara kepada pengusaha telah dilakukan secara lengkap sehingga pihak lain telah terekslusi. Problem *open access resource* yang juga merupakan sumber kerusakan hutan penting lainnya dianggap tidak ada.

MODEL

Seluruh sumberdaya hutan alam dimiliki oleh negara. Pemerintah sebagai wakil negara memberikan hak pengusahaan hutan (HPH) kepada hanya satu perusahaan¹. Pemerintah menetapkan dua macam pungutan, yakni pungutan yang bersifat tetap (nondistortionary sebesar F) dan oleh karena itu tidak tergantung pada volume kayu yang dipungut, serta pungutan yang bersifat tidak tetap (distortionary sebesar τ per m^3 kayu). Disamping itu, pemerintah juga menentukan jumlah kayu yang diperkenankan untuk dipungut per tahun (Q_s) yang dipandang sesuai dengan kemampuan hutan untuk diusahakan secara lestari. Pungutan yang dilakukan oleh birokrat korup juga digolongkan menjadi dua macam pungutan, yakni yang bersifat tetap (nondistortionary sebesar S) dan yang bersifat tidak tetap (distortionary sebesar t per m^3 kayu yang diproduksi). Kayu hasil tebangan dijual kepada industri pengolahan kayu yang kompetitif. Sampai disini sudah terlihat adanya kemiripan antara efek pungutan resmi dan tidak resmi pada penentuan output (Shleifer dan Vishny 1993). Anggaph permintaan kayu bulat adalah sebagai berikut:

$$P = a - bQ, a, b > 0 \quad (1)$$

Bentuk spesifik demand dipilih yang paling sederhana dengan dua pertimbangan. Pertama, agar ide pokok dalam tulisan ini mudah dimengerti, khususnya oleh pembaca yang tidak atau kurang memperoleh training dalam ilmu ekonomi. Kedua, untuk memberi gambaran secara sangat sederhana bagaimana suatu teori digunakan untuk menganalisis dan membuat kebijakan publik.

Selanjutnya, diasumsikan juga pemungutan kayu tidak memerlukan biaya apapun, baik biaya tetap maupun biaya variabel. Biaya yang dikeluarkan pengusaha semata-mata berupa pembayaran pungutan resmi yang ditetapkan pemerintah serta pungutan liar yang ditetapkan oleh birokrat korup. Pengusaha berupaya memaksimumkan profit (persamaan 2) dengan cara memilih produksi optimal (Q_0).

¹ Memberikan hak pengusahaan kepada banyak perusahaan, katakanlah N , tidak akan mengubah hasil analisis. Oleh karena itu, agar analisis tetap sederhana maka dipilih $N = 1$

$$\max \pi = \max_{\{Q\}} P(Q)Q - \tau Q - F - tQ - S \quad (2)$$

Pilihan produksi optimal adalah

$$Q_0 = \frac{a - \tau - t}{2b} \quad (3)$$

Dengan demikian pengusaha HPH akan memperoleh profit sebesar:

$$\tau = \frac{1}{4b} (a - \tau - t)^2 - F - S \quad (4)$$

Tanpa adanya pungutan liar, pilihan produksi optimal (Q_0^*) adalah:

$$Q_0^* = \frac{a - \tau}{2b} \quad (5)$$

Karena $a - \tau - t < a - \tau$, maka $Q_0 < Q_0^*$. Dengan demikian, adanya pungutan liar distortionary sebesar t per m³ akan mengurangi produksi kayu sebesar

$$Q_0^* - Q_0 = \frac{t}{2b}$$

Potensi profit tanpa pungutan liar menjadi:

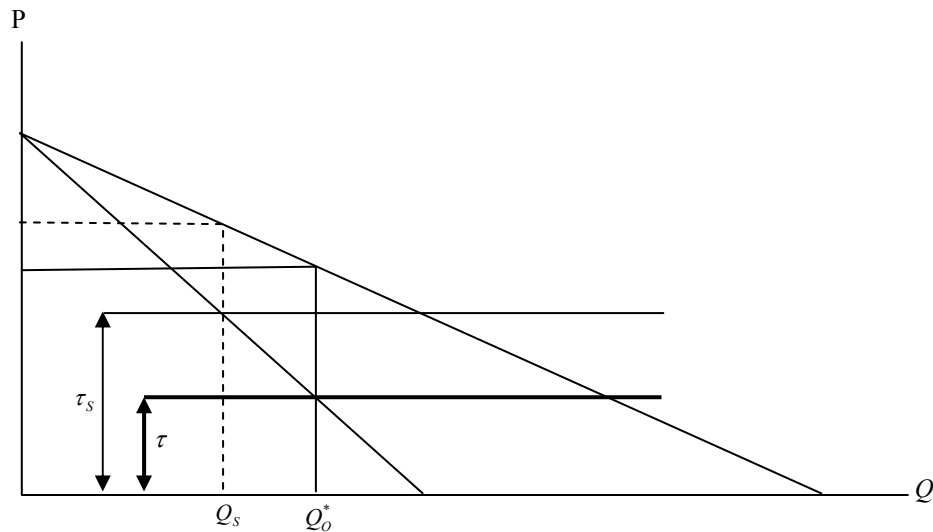
$$\tau^* = \frac{1}{4b} (a - r)^2 - F \quad (6)$$

Membandingkan persamaan (4) dan (6) dengan mudah dapat dilihat bahwa $\pi < \pi^*$.

DUA KASUS DAN IMPLIKASINYA

Kasus : $Q_s < Q_0^*$ atau $\tau < \tau_s$,

Sebagai catatan, τ_s adalah pungutan resmi distortionary yang konsisten dengan produksi lestari Q_s dan maksimisasi profit oleh pengusaha. Dalam kasus ini, pemerintah menetapkan produksi yang dianggap lestari sebesar Q_s dan pungutan resmi distortionary sebesar τ . Dua besaran ini tidak konsisten dengan maksimisasi profit oleh pengusaha. Untuk memaksimalkan profit, pengusaha akan memilih tingkat produksi yang konsisten dengan τ . Akibatnya, bila $\tau_s \neq \tau$ maka pilihan produksi optimum oleh pengusaha berbeda dengan Q_s . Untuk kasus pertama, perbedaan tersebut dalam bentuk $Q_s < Q_0^*$. **Gambar 1** memperlihatkan hal ini.



Gambar 1. Hubungan Pungutan Pemerintah dan Tingkat Produksi HPH

Karena Q_s adalah batas maksimal tingkat produksi lestari, produksi lebih dari Q_s akan menyebabkan hutan tidak lestari. Hanya produksi kurang dari atau sama dengan Q_s yang mampu menjamin kelestarian. Tetapi produksi kurang dari Q_s adalah underproduction yang mungkin tidak dikehendaki pemerintah karena dapat menghambat program pembangunan yang lain, misalnya pembangunan perumahan rakyat yang murah.

Karena $Q_s < Q_o^*$, meningkatkan produksi hingga tingkat Q_o^* akan meningkatkan profit. Dengan kata lain, $\pi(Q_s) < \pi(Q_o^*(\tau))^2$. Disini pengusaha mempunyai insentif ekonomi untuk melakukan overcutting melalui cara tertutup agar tidak diketahui aparat ataupun melalui cara terbuka dengan menawarkan kerjasama illegal kepada aparat. Dengan kata lain, dari sudut kelestarian hutan, kebijakan semacam ini tidak self-enforcing bagi pengusaha yang memaksimalkan profit. Sebaliknya, birokrat juga mempunyai ruang untuk berperilaku tidak jujur yang konsisten dengan keinginan pengusaha untuk meningkatkan profit. Bila aparat berlaku jujur, maka pengusaha akan berproduksi pada tingkat Q_s . Ini tentu saja bukan kasus yang menarik.

Apa yang terjadi bila birokrat tidak jujur? Birokrat dapat melakukan pungutan illegal yang bersifat nondistortionary ($S > 0$ dan $t = 0$), atau distortionary ($S = 0$ dan $t > 0$), atau kombinasi keduanya ($S > 0$ dan $t > 0$). Telah diketahui bahwa perbedaan profit antara berproduksi Q_o^* dan Q_s adalah sebesar $\pi(\tau) - \pi(Q_s)$. Bila pungutan illegal nondistortionary memenuhi $S = \pi(\tau) - \pi(Q_s)$ maka profit pengusaha tidak berbeda antara berproduksi Q_s atau

² Notasi $\pi(Q_s)$ menyatakan profit sebagai fungsi dari output. Disini sebenarnya ada penyalahgunaan notasi, karena profit sebagai value function seharusnya fungsi dari harga-harga termasuk pungutan yang distortionary. Tetapi $\pi(Q_s)$ disini tidak menunjukkan value function, karena Q_s dan pungutan distortionary τ yang keduanya ditetapkan pemerintah bukan besaran yang konsisten dalam maksimisasi profit.

Q_0^* . Akibatnya, bila pengusaha memilih Q_s maka tidak ada profit illegal yang dapat dibagikan kepada birokrat korup. Untuk menghindari hal ini, birokrat korup memilih pungutan sehingga :

$$0 < S < \pi(\tau) - \pi(Q_s) \quad (7)$$

Tentu saja birokrat korup akan memilih S yang mendekati $\pi(\tau) - \pi(Q_s)$. Akan terlihat nanti, dalam kondisi $Q_s < Q_0^*$ model korupsi nondistortionary murni ini paling berbahaya bagi kelestarian hutan.

Birokrat korup mengamati penentuan pungutan resmi distortionary (t per m^3) tetapi pemerintah tidak mengamati perilaku birokrat korup. Selanjutnya, birokrat korup juga mengamati perilaku pengusaha yang mengikuti persamaan (3). Maka problem birokrat korup adalah memaksimalkan private revenue (R_p) :

$$\max R_p = \max_{\{t\}} t Q_0 \quad (8)$$

Dengan struktur Q_0 seperti terlihat pada persamaan (3) maka nilai t yang memaksimalkan persamaan (8) adalah:

$$t = \frac{a - \tau}{2} \quad (9)$$

Menggunakan persamaan (5) dapat dihitung pungutan resmi yang konsisten dengan maksimisasi profit dan kelestarian hutan tanpa ada pungutan illegal sebagai berikut:

$$\tau_s = a - 2bQ_s \quad (10)$$

Karena $Q_s < Q_0^*$ maka $\tau_s > \tau$. Oleh karena itu, nilai t pada persamaan (9) juga harus memenuhi syarat sebagai berikut:

$$0 \leq t \leq \tau_s - \tau \quad (11)$$

Bila $t > \tau_s - \tau$ maka $Q_0^* < Q_s$. Ini sudah di luar lingkup kasus yang sedang dibahas. Kelestarian hutan juga tidak terancam. Tentu saja $t < 0$ bertentangan dengan sifat birokrat korup. Disamping tentu saja kurang realistis.

Sekarang bagaimana dengan kombinasi $S > 0$ dan $t > 0$? Pada pungutan resmi distortionary sebesar $\tau < \tau_s$ dan tanpa ada pungutan illegal apapun, pengusaha akan memilih Q_0^* seperti pada persamaan (5) yang memberikan ke-untungan sebesar π^* seperti pada persamaan (6). Dengan demikian, tamba-han keuntungan illegal maksimal yang dapat dieksploitasi oleh birokrat korup adalah $\pi(\tau_s) - \pi^*$. Akibatnya, tidak ada kombinasi $S > 0$ dan $t > 0$ yang mampu memberikan revenue illegal lebih besar dari $\pi(\tau_s) - \pi^*$. Oleh karena itu, pilihan terbaik bagi birokrat korup bila $Q_s < Q_0^*$ adalah memilih $t = 0$ dan $S + \varepsilon = \pi(\tau_s) - \pi^*$ dimana ε adalah positif dan sangat kecil. Karena pungutan illegal nondistortionary ini tidak menentukan produksi optimal, maka pengusaha akan memilih $Q_0^*(\tau)$. Ini diperoleh dari persamaan (3) dengan memilih $t = 0$, yang hasilnya tidak beda dengan persamaan (5).

Kasus : $Q_s \geq Q_o^*$ atau $\tau \geq \tau_s$,

Dari segi kelestarian hutan, kasus $Q_s > Q_o^*$ tidak relevan, karena untuk memaksimalkan profit pengusaha akan memilih undercutting. Kalaupun undercutting dilarang sehingga memerlukan kerjasama dengan birokrat korup untuk mereal-isasikannya, perilaku korup ini tidak mengancam kelestarian hutan. Tetapi mungkin saja undercutting ini mengganggu program pemerintah yang lain, seperti rencana fiskal, program rehabilitasi lahan, program perumahan murah, penyediaan lapangan kerja dan lain sebagainya.

Demikian pula halnya dengan kasus $Q_s = Q_o^*$. Pengusaha tidak punya insentif ekonomi untuk melakukan overcutting maupun undercutting. Kehadiran birokrat korup hanya akan mengurangi profit yang diterima pengusaha tanpa atau dengan mengurangi produksi, yakni bila birokrat korup memilih $S > 0$ dan $t = 0$ untuk hal yang pertama atau $S \geq 0$ dan $t \geq 0$ untuk hal yang kedua.

Implikasi Bagi Kebijakan Publik

Dari bagian terdahulu telah ditunjukkan bahwa perilaku birokrat korup yang mengancam kelestarian hutan terjadi hanya bila $Q_s < Q_o^*$. Perilaku korup dalam kondisi $Q_s > Q_o^*$ tidak berpengaruh negatif pada kelestarian hutan. Ada beberapa issue kebijakan yang dapat diangkat dari analisis terdahulu. Pertama, bagaimana tujuan pengusahaan hutan secara lestari dapat dicapai. Kedua, bagaimana agar kebijakan publik mampu menghilangkan insentif ekonomi bagi pengusaha untuk melakukan overcutting. Ketiga, bagaimana mengurangi kebutuhan pengawasan oleh birokrat yang berarti mengurangi ruang gerak perilaku korup yang berdampak negatif pada kelestarian hutan. Keempat, bagaimana memaksimalkan penerimaan resmi oleh negara.

Dari persamaan (3) atau (5) terlihat bahwa $\frac{\partial Q_o}{\partial \tau} < 0$ atau $\frac{\partial Q_o^*}{\partial \tau} < 0$. Dengan demikian, tarif pungutan distortionary dapat digunakan untuk mengendalikan tingkat produksi. Karena $\tau_s > \tau$ adalah "kondisi harus" untuk terjadinya overcutting, maka bila terjadi overcutting dapat disimpulkan bahwa τ yang ditetapkan pemerintah lebih rendah dari τ_s , yakni pungutan distortionary yang kon-sisten dengan kelestarian hutan. Dengan perhitungan yang tepat, nilai τ dapat dipilih sehingga tingkat produksi lestari dan tingkat produksi yang memaksimalkan profit adalah sama, yakni $\tau = \tau_s$. Tiga issue pertama yang dike-mukakan di atas dapat dicapai melalui τ yang tepat. Berhubung persyaratan untuk menghitung τ secara layak adalah demand, maka perkiraan demand ini perlu memperoleh prioritas. Penelitian tentang produksi lestari juga sangat kritical dalam rangka penentuan Q_s .

Dengan $\tau = \tau_s$ pengusaha masih memperoleh profit. Bagian ini dapat di-tangkap melalui penentuan F . Dengan menggunakan persamaan (6) nilai F dipilih sehingga kondisi berikut berlaku:

$$\frac{1}{4b}(a - \tau_s)^2 - F - 0 \quad (12)$$

Perlu dimengerti bahwa profit yang dinikmati pengusaha pada dasarnya adalah transfer payment yang tidak berhubungan dengan jasa apapun. Ini adalah transfer dari kekayaan milik publik menjadi kekayaan milik private. Dalam tulisan ini biaya produksi dianggap nol. Dalam dunia nyata, biaya produksi tentu positif. Bila jasa-jasa setiap faktor produksi telah dibayar termasuk jasa manajemen, revenue yang tersisa merupakan profit yang tidak berhubungan dengan jasa apapun. Oleh karena itu, pemerintah harus mampu menangkap profit ini agar transfer payment dapat diminimumkan.

Sejak mulai diberlakukannya HPH, praktek overcutting sudah terjadi. Semua HPH ingin menebang sebanyak-banyaknya. Ini mengindikasikan bahwa $\tau = \tau_s$, yang merupakan suatu kesalahan struktural. Kesalahan struktural yang memberikan insentif ekonomi untuk melakukan overcutting ini tidak pernah dikoreksi hingga kini. Pendekatan yang dipilih agar praktek overcutting tidak terjadi adalah melalui pengawasan oleh birokrat. Pendekatan seperti ini jelas terlalu rawan bagi kelestarian hutan, yakni bila pengawasan tidak berfungsi se-bagaimana mestinya. Keadaan inilah yang benar-benar terjadi. Praktek curang dari kedua belah pihak ini tetap marak dan sulit diberantas. Padahal, dengan menetapkan $\tau \geq \tau_s$ kecurangan birokrat tidak akan berdampak negatif pada kerusakan hutan.

Lagi pula, pendekatan fiskal jauh lebih mudah diimplementasikan diban-dingkan dengan mencari pengawas yang jujur. Keuntungan lain adalah bahwa penggunaan instrumen fiskal tidak memerlukan birokrasi yang banyak seperti yang dipelukan oleh pengawasan langsung, sementara itu pendapatan yang diterima pemerintah lebih banyak dibanding pengawasan langsung (Buchanan dan Tullock, 1975). Oleh karena itu, mengoreksi kesalahan struktural ini perlu diberi prioritas tinggi dalam usaha menekan kerusakan hutan akibat overcutting. Pertanyaan yang sangat mengganggu adalah apakah penentuan Q_s dan $\tau < \tau_s$ semata-mata hanya pencerminan dari suatu ketidak-pahaman atau dari sikap korup? Tulisan ini dibuat dengan asumsi keadaan pertamalah yang berlaku.

KESIMPULAN

Perilaku korup tidak selalu berdampak buruk pada kelestarian hutan. Perilaku korup yang mengancam kelestarian hutan sebenarnya bukan karena buruknya sifat perilaku korup, tetapi dapat pula akibat dari kebijakan publik yang tidak tepat. Dengan kebijakan publik yang tepat, perilaku korup malah berpengaruh positif pada kelestarian hutan. Dengan demikian, sebelum melangkah pada penegakan hukum dan pemberantasan perilaku korup, pertama harus dikaji apakah kebijakannya mendukung ke arah tersebut.

Dalam kasus di Indonesia, sejak awal pemberlakuan HPH, kecenderungan overcutting sudah terjadi. Penyebabnya adalah terlalu rendahnya τ yang ditetapkan pemerintah. Ini kesalahan struktural dalam kebijakan pemerintah yang sebenarnya merupakan penyebab primer kerusakan hutan. Perilaku korup birokrat hanya penyebab sekunder. Karena perilaku korup ini terjadi dalam regim kebijakan yang tidak tepat, maka perilaku korup ini menjadi berdampak negatif pada kelestarian hutan. Pemberantasan korupsi ini telah dirasakan sangat sulit dilakukan, terutama dalam jangka pendek. Oleh karena itu, mengaddress kerusakan hutan di Indonesia melalui pemberantasan korupsi juga akan mengalami kesulitan, untuk tidak mengatakan akan menemui kegagalan. Yang perlu segera

dilakukan adalah mengoreksi kebijakan publik yang ada agar perilaku korup tidak lagi berdampak negatif pada kelestarian hutan. Kebijakan perlu diupayakan self-enforcing. Seiring dengan itu, pemberantasan korupsi tetap terus diupayakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature* (35): 1320-1346.
- Buchanan, James M. dan Gordon Tullock. 1975. "Polluters Profit and Political Response: Direct Control versus Tax," *The American Economic Review* (65): 139-147.
- Dauvergne, Peter. 1993-1994. "Politics of Deforestation in Indonesia," *Pacific Affairs* (66): 497-518.
- Nas, Tefik F., Albert C. Price, and Charles T. Weber. 1986. "A Policy-Oriented Theory of Corruption," *The American Political Science Review* (80): 107-119.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics* (108): 599-617.