MASALAH KERUSAKAN FUNGSI KAWASAN LINDUNG:
Menimbang Nilai Ekonomi Hutan dalam Keputusan Pemerintah Daerah[1]

Dr. Hariadi Kartodihardjo
Staf Pengajar pada Fakultas Kehutanan dan Program Pascasarjana, IPB

PENDAHULUAN

Sumberdaya alam dan daya dukung lingkungan di Indonesia terus mengalami kerusakan. Kerusakan tersebut telah memberikan dampak negatif dengan tingkat skala yang berbeda-beda menurut wilayah. Pertambangan di hutan lindung bukanlah satu-satunya kasus bagaimana pilihan ekonomi jangka pendek mendominasi pilihan keberlanjutan ekonomi jangka panjang, yang perlu menjadi perhatian publik. Kita dapat melihat kejadian serupa dalam bentuk lainnya seperti, pembukaan lahan sejuta Ha untuk penyediaan pangan, pembangunan akses jalan di dalam kawasan lindung, konversi kawasan lindung menjadi peruntukan lain, pemberian ijin eksploitasi hutan di dalam kawasan konservasi, maupun fungsi hutan yang seharusnya menjadi hutan lindung tetapi faktanya difungsikan sebagai hutan produksi. Seluruh contoh-contoh itu menggambarkan bagaimana proses – proses pengambilan keputusan yang selama ini dilakukan, baik oleh pemerintah/daerah maupun DPR/D, senantiasa hanya memperhatikan kepentingan ekonomi jangka pendek.

Argumentasi yang menunjukkan pentingnya pelestarian kawasan lindung juga sudah banyak diutarakan. Bahkan argumentasi itu bukan hanya berlandaskan teori dan konsep semata, melainkan telah terjadi di lapangan. Dalam lima tahun terakhir, kejadian banjir dan longsor di Indonesia sudah menjadi rutin sifatnya. Daya dukung lingkungan telah jauh menurun, terbukti di berbagai daerah yang semula menjadi sumber pangan, perikanan, dan sumber-sumber komoditas lain yang berasal dari sumberdaya alam, kini tidak lagi demikian. Demikian pula berbagai bentuk habitat flora dan fauna yang menjadi ciri khas wilayah tropis, kini telah menurun, dan bahkan di beberapa tempat, telah musnah.

Kawasan lindung selalu menghasilkan manfaat lingkungan bagi masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung, baik diminta atau tidak. Distribusi manfaat kawasan lindung bagi lingkungan hidup tidak memerlukan campur tangan manusia, sehingga terhindarkan dari kebijakan yang tidak adil. Manfaat kawasan lindung bagi lingkungan tidak pernah ada yang dapat menggantikan fungsinya. Ia bahkan tidak bisa dinilai dengan uang. Ia harus ada seperti adanya, jika tatanan peradaban manusia masih dikehendaki tetap ada.

3

[1] Paper Seminar Pertambangan di Hutan Lindung, Kasus P.Karimun, di Tanjungbalai, tgl 29 Mei 2004.

Lalu, ketika realitas menunjukkan seperti yang telah berjalan selama ini, bahwa hampir seluruh kawasan yang fungsinya sebagai kawasan lindung telah rusak, dikonversi, atau diubah fungsinya; apakah masih diperlukan argumentasi untuk mencegahnya?

NILAI EKONOMI SUMBERDAYA HUTAN

Nilai ekonomi hutan dapat diartikan sebagai karakteristik atau kualitas barang dan jasa dari hutan yang menyebabkan barang dan jasa tersebut dapat dipertukarkan dengan sesuatu yang lain, sehingga sesuatu yang lain tersebut menentukan manfaat atau daya gunanya. Misalnya seseorang ingin menilai seberapa besar manfaat wisata hutan, maka salah satu cara yang bisa tempuhnya adalah menjumlahkan korbanan yang dikeluarkan oleh seseorang untuk melakukan perjalanan dan membeli karcis masuk ke suatu daerah wisata hutan. Seluruh biaya yang dikeluarkan adalah nilai wisata hutan tersebut. Demikian pula jika seseorang ingin menentukan seberapa besar jasa hutan untuk mengendalikan banjir, maka ia -- dengan cara yang lain – dapat menilainya setara dengan besaran seluruh atau sebagian dari kerugian ekonomi dan finansial akibat terjadinya banjir, dengan meletakkan terlebih dahulu alasan-alasan ekologis bahwa banjir tersebut, seluruh atau sebagian diantaranya, disebabkan oleh rusaknya fungsi hutan. Jumlah korbanan terjadinya banjir itulah nilai jasa hutan dalam pengendalian banjir.

Nilai ekonomi total dari hutan berupa nilai guna langsung (*direct use value*) seperti kayu, pangan bagi masyarakat setempat, nilai guna tidak langsung (*indirect use value*) seperti wisata, habitat flora dan fauna, pencegahan erosi, penyerapan CO2, pengendalian banjir, serta sebagai prasarana transportasi air. Disamping itu terdapat pula nilai bukan guna (*non-use value*) seperti nilai pilihan atau harapan penggunaan di masa yang akan datang (*option value*), dan nilai keberadaan (*existance value*) misalnya jasa perlindungannya terhadap keanekaragaman hayati dan plasma nutfah, serta nilai sosial budaya.

Penelitian Fakultas Kehutanan, IPB (1999)

Fakultas Kehutanan IPB (1999) telah melakukan penelitian terhadap nilai jasa lingkungan hutan, di Jambi dan di Kalimantan Tengah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa nilai guna langsung hutan alam kurang dari 5%, sedangkan nilai guna tidak langsung dan nilai bukan guna sekitar 95% (**Tabel 1.**).

Dari **Tabel 1.** di atas – dengan tanpa memperhitungkan nilai bukan guna – menunjukkan bahwa setiap kerusakan hutan seluas 1 Ha, akan kehilangan manfaat langsung sebesar Rp 2,2 juta/th (angka terbesar) dan dalam waktu yang sama akan kehilangan manfaat tidak langsung sebesar Rp 11,2 juta/th (angka terkecil). Sedangkan apabila digunakan dasar perhitungan maksimal akan kehilangan manfaat langsung Rp. 485.000, /th (angka terkecil), dan dalam waktu yang sama akan kehilangan manfaat tidak langsung sebesar Rp 102 juta/th (angka terbesar). Itu berarti bahwa perbandingan manfaat langsung dan tidak langsung dari keberadaan hutan minimal 5 kali dan maksimal 200 kali.

Tabel 1. Nilai Total Ekonomi Hutan

LOKASI/JENIS MANFAAT	EKOSISTEM KERING		EKOSISTEM BASAH	
	Nilai/Ha/Th (Rp)	PERSEN	Nilai/Ha/Th (Rp)	PERSEN
JAMBI				
1. Nilai Guna (use value)				
a. Nilai Guna Langsung	485,014	0.24	524,645	0.35
b. Nilai Guna Tak Langsung	31,578,779	15.83	101,875,565	67.77
2. Nilai Bukan Guna (non-use value)				
a. Nilai Pilihan (option value)	1,723	0.00	1,041	0.00
b. Nilai Keberadaan (existance value)	167,385,132	83.92	47,933,039	31.88
NILAI TOTAL SDH	*199,450,648*	*100*	*150,334,290*	*100*
KALIMANTAN TENGAH				
1. Nilai Guna (use value)				
a. Nilai Guna Langsung	2,214,014	4.51	1,180,423	1.48
b. Nilai Guna Tak Langsung	11,211,083	22.82	40,708,556	51.03
2. Nilai Bukan Guna (non-use value)				
a. Nilai Pilihan (option value)	1,631	0.00	1,681	0.00
b. Nilai Keberadaan (existance value)	35,703,679	72.67	37,880,007	47.49
NILAI TOTAL SDH	*49,130,407*	*100*	*79,770,667*	*100*

Sumber : Fakultas Kehutanan IPB (1999).

Simangunsong (2003) telah menghitung kembali total ekonomi hutan dan menghasilkan angka rata-rata – dengan harga US$ tahun 2000 – sebesar US$ 1,406.86 per ha per tahun. Dari nilai sebesar itu nilai guna hutan secara langsung sebesar US$ 100.20 (7%), sedangkan nilai guna tidak langsung sebesar US$ 1,306.66 per ha per tahun (93%).

Penelitian Pemda Jawa Barat, 2002

Demikian pula Pemda Jawa Barat (2002) telah melakukan studi untuk menghitung nilai ekonomi hutan di Taman Nasional Gunung Halimun (sekitar PT Unocal), Hutan Lindung Pongkor (sekitar PT ANTAM), dan Cagar Alam Papandayan dan Hutan Lindung Darajat (sekitar PT Amoseas), berdasarkan *willingness to pay* masyarakat setempat. Nilai manfaat ekonomi lokal diperoleh antara Rp 4 juta – Rp 29 juta/Ha/Th (Lihat **Tabel 2**).

Kerusakan hutan dengan demikian tidak hanya berpengaruh terhadap hilangnya peluang usaha yang hanya berlandaskan pada kayu sebagai hasilnya, demikian pula keputusan konversi hutan tidak hanya mempertimbangkan hasil usaha yang dapat dilakukan setelahnya. Karena jasa lainnya dari hutan, yang sangat penting bagi pelestarian ekosistem dan lingkungan hidup, untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat di lokasi tertentu sampai global, jauh lebih tinggi.

Tabel 2. Nilai Ekonomi Lokal Hutan Berdasarkan Pendekatan Konsumen

MANFAAT	Taman Nasional Gn. Halimun		Hutan Lindung Gn. Pongkor		Hutan Lindung Darajat	
	Rp/Ha/Th	%		%	Rp/Ha/Th	%
1. AIR	3.432.698.500	24	4.268.317.500	18	12.374.449.150	18
Air keperluan rumah tangga	1.592.755.300		3.851.408.500		1.263.043.150	
Air keperluan pertanian	1.839.943.200		416.909.000		11.111.406.000	
2. SUMBERDAYA HAYATI	10.855.253.010	75	19.862.951.820	82	55.275.743.370	80
Flora	4.419.325.930		18.581.947.690		18.591.582.600	
Fauna	5.708.771.840		1.257.155.960		3.587.412.070	
Nilai keberadaan	727.155.240		23.848.170		33.096.748.700	
3. WISATA	42.966.250	1	-	-	701.284.600	2
4. TOTAL MANFAAT	14.330.917.760	100	24.131.269.320	100	68.351.477.120	100
5. LUAS HUTAN DLM WILAYAH STUDI (Ha)	3.650		5.850		2.300	
6. NILAI MANFAAT (Rp/Ha/Th)	3.926.281		4.125.001		29.718.001	

Sumber: Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Barat (2002)

Seluruh fungsi hutan, baik hutan produksi, lindung, konservasi memiliki bermacam-macam nilai di atas. Adapun perbedaan komposisi dan besaran nilai sangat tergantung dari tujuan pengelolaan, bentuk manajemen hutan, kondisi biofisik hutan, serta pengaruhnya terhadap kebutuhan masyarakat.

Analisis Ekonomi Lingkungan Greenomics Indonesia, 2004

Praktik tambang terbuka di hutan lindung—yang dimungkinkan melalui Perpu No. 1 Tahun 2004—merupakan proses divestasi modal ekologi terhadap keberlanjutan pembangunan di 25 kabupaten/kota. Praktik tersebut akan mengancam lebih dari 7 juta penduduk—di mana sekitar 30 persen masih hidup di bawah garis kemiskinan—yang selama ini menggantungkan hidupnya terhadap peranan ekologis dari hutan lindung di wilayah kabupaten/kota tempat mereka tinggal yang tersebar di 10 propinsi. Pada tahap ini, lebih dari 925.000 hektar hutan lindung akan 'didivestasi' oleh 13 perusahaan tambang secara terbuka *(open pit mining method)*—yang tentu saja akan merusak modal ekologi yang dimiliki hutan lindung-hutan lindung tersebut.

Bukan kecil nilai ekonomi modal ekologi dari hutan lindung yang rusak, walaupun luasannya masih di bawah 1 juta hektar. Tidak kurang dari Rp 46,4 triliun per tahun nilai ekonomi modal ekologi yang didivestasi melalui sebuah Perpu tersebut. Padahal nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari 25 kabupaten/kota tersebut rata-rata sekitar Rp 42 triliun per tahun. Nilai divestasi sebesar Rp 46,4 triliun tersebut masih parsial, yang terdiri dari nilai jasa ekosistem hutan, keanekaragaman hayati, biaya lingkungan di sektor hulu, dan pemanfaatan hutan lindung tersebut secara berkelanjutan oleh masyarakat sekitar. Belum lagi nilai kayu sebagai 'perekat' kekompakan ekosistem hutan lindung yang harus disingkirkan melalui praktik tambang terbuka, yang bernilai tak kurang dari Rp 27,5 triliun.

Praktik tambang terbuka di hutan lindung juga secara bertahap akan menurunkan nilai PDRB. Sekitar Rp 23,1 triliun per tahun nilai PDRB di 25 kabupaten/kota akan menyusut, setidaknya ketika modal ekologi terdivestasi pada tingkat yang signifikan selama 14 tahun ke depan. Nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) 25 kabupaten/kota—yang hanya sekitar Rp 93 milyar pada tahun 2003—juga akan turut 'terdivestasi' karena praktik tambang terbuka di hutan lindung akan menciptakan perekonomian lokal serba mahal—sebagai konsekuensi logis dari divestasi peranan ekologis hutan lindung yang dimainkan oleh Daerah Aliran Sungai (DAS) terhadap berbagai kegiatan perekonomian masyarakat, seperti pertanian, perikanan, industri, dan lain sebagainya.

Jika nilai-nilai ekonomi divestasi modal ekologi tersebut diakumulasikan dengan nilai penurunan PDRB dan PAD di 25 kabupaten/kota tersebut, tidak kurang dari Rp 70 triliun per tahun, Indonesia akan kehilangan nilai modal ekologi yang selama ini sangat berperan dalam mempertahankan keberlanjutan pertumbuhan ekonomi dan kinerja fiskal di seluruh wilayah kabupaten/kota yang memiliki luas total hampir 28 juta hektar. Nilai tersebut setara hampir 70 kali lipat dari nilai penerimaan sektor tambang terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2003, yang bernilai Rp 1,07 triliun. Atau, lebih besar Rp 25 triliun dari nilai total sumbangan sektor pertambangan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) 2002 sekitar Rp 45 triliun.

Perkiraan-perkiraan di atas bukan tak berdasar. Setidaknya ada dua bukti nyata yang dapat ditelusuri. *Pertama,* pertumbuhan ekonomi Indonesia antara 1971-1984 mencapai angka fantastis 7,1 persen per tahun. Namun, setelah dikurangi biaya lingkungan, ternyata pertumbuhan bersihnya hanya 4 persen per tahun. Artinya, akumulasi produksi terkurangi sekitar 56 persen per tahun dalam pembentukan PDB selama 14 tahun tersebut. Hasil penelitian *World Resources Institute* (WRI) tersebut menempatkan tambang, hutan, dan tanah sebagai faktor utama penyebab menyusutnya nilai pertumbuhan ekonomi tersebut. *Kedua,* fakta yang memperlihatkan bahwa Pemerintah harus merogoh APBN sebesar Rp 10 triliun untuk menangani bencana banjir dan tanah longsor yang terjadi hanya dalam waktu 4 bulan saja di tahun 2003 lalu. Jika praktik tambang terbuka tidak menimbulkan proses divestasi modal ekologi yang sangat tinggi bagi perekonomian nasional, tentu UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak akan melarang praktik tambang terbuka di hutan lindung.

Dalam prakteknya, penilaian-penilaian tersebut sangat tergantung sistem nilai atau *value* masyarakat dan para pengambil keputusan. Ketika masyarakat dan para pengambil keputusan mengabaikan keberadaan nilai guna tidak langsung, nilai pilihan dan nilai keberadaan hutan, maka manfaat hutan dihargai rendah (*under value*), yang menyebabkan mudahnya pengambil keputusan untuk mengkonversi hutan menjadi peruntukan lainnya. Pandangan anthoposentris yang demikianlah yang berperan mereduksi manfaat ekonomi hutan secara menyeluruh. Dari perdebatan pertambangan di hutan lindung yang muncul dipermukaan, yang terjadi tidaklah sekedar adanya perbedaan pandangan dan cara pengambil keputusan, melainkan menyangkut masalah ekonomi politik yang lebih luas.

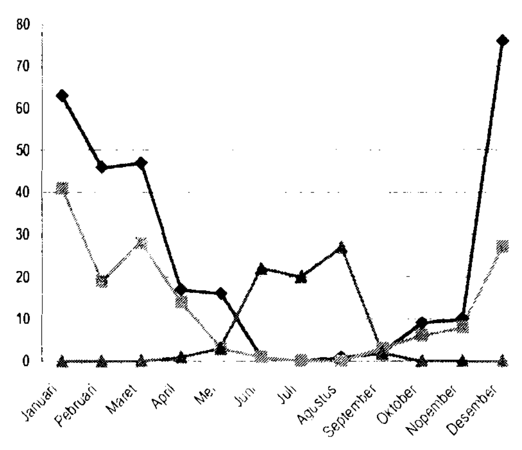
PERTIMBANGAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Pertimbangan pengambilan keputusan dalam hal ini dikaitkan dengan pertambangan di hutan lindung yang selama ini menjadi polemik dan perdebatan baik dalam skala nasional maupun daerah.

Tingkat Nasional

Untuk memperluas argumen dalam pengambilan keputusan, perlu kiranya memperhatikan konteks lahirnya UU No 41/1999 tentang Kehutanan. Undang-Undang tersebut lahir dalam konteks seluruh bangsa sedang mempertahankan berfungsinya hutan sebagai paru-paru dunia, dan oleh karenanya kebijakan politik nasional haruslah mencari posisi tawar dengan meningkatkan tutup-an hutan (*forest cover*) yang kini laju kerusakannya sudah sampai di angka 2,4 juta Ha/tahun. Sedangkan dalam konteks nasional dengan banjir di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau dan selalu terus berulang, serta semakin kritisnya kondisi sumber-sumber air dan bendungan sebagai sumber energi maupun air untuk pertanian, lihat **Gambar 1** dan **Gambar 2**, tidaklah tepat apabila kawasan lindung yang sudah rusak malah dialih-fungsikan.

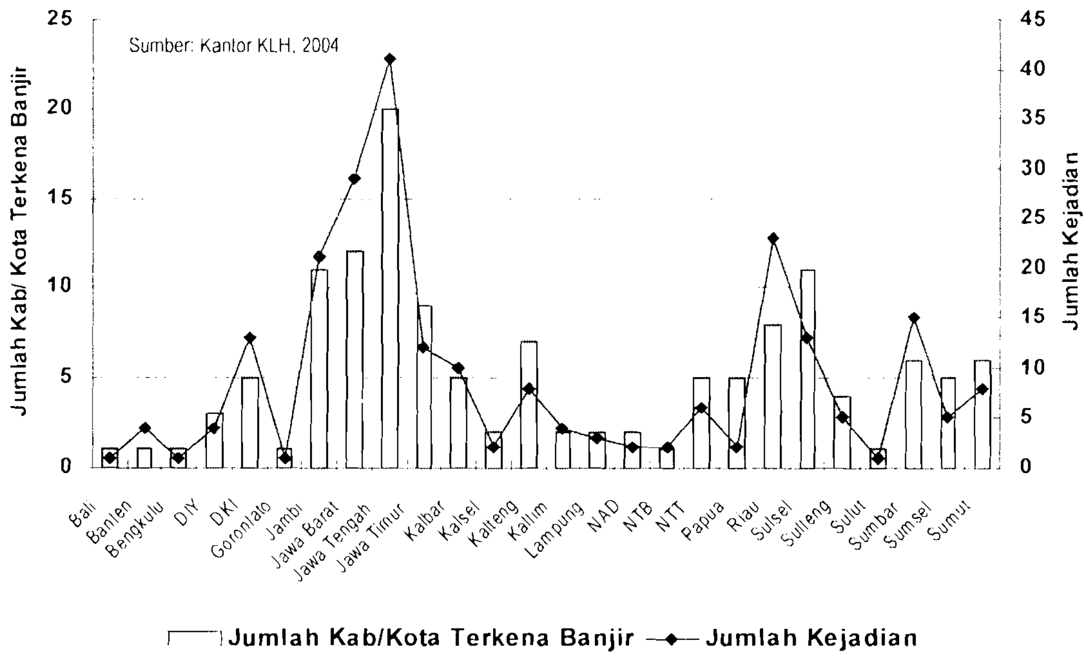
GAMBAR 1. JUMLAH KEJADIAN BENCANA PER BULAN TAHUN 2003



Sumber
Kantor KLH, 2004

Investasi pertambangan atau investasi lainnya yang sifatnya meniadakan biofisik hutan hanya akan mampu menggantikan nilai guna langsung dari hutan, dan tidak pernah bisa menggantikan sebagian besar manfaat tidak langsungnya. Karena nilai tidak langsung tersebut bukanlah berupa uang (meskipun bisa disetarakan dengan nilai uang) yang bisa "dibayar" dari hasil tambang atau hasil investasi lainnya, melainkan berupa jasa lingkungan yang dapat terwujud hanya apabila fungsi hutan tetap dipertahankan.

GAMBAR 2.
JUMLAH KEJADIAN BANJIR DAN KAB/KOTA TERKENA BANJIR, 2003.



Demikian itulah argumen yang pernah mengemuka sebagai landasan munculnya pasal 38, UU Kehutanan, yaitu:

(1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung.
(2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.
(3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.
(4) Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.
(5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan memperhatikan nilai hutan secara menyeluruh, pengambil keputusan yang hanya mempertimbangkan ukuran-ukuran ekonomi secara agregatpun bisa keliru. Misalnya, dengan menggunakan angka-angka agregat dapat ditunjukkan bahwa penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang berasal dari sumber daya alam pada tahun 2003 diperkirakan mencapai Rp. 49,5 triliun atau sekitar 73,9% dari total PNBP. Sumbangan tersebut berasal dari pendapatan sektor-sektor seperti minyak dan gas bumi (94,1%), pertambangan umum (2,8%), kehutanan (2,4%) dan lain-lain (0,6%). (Nota Keuangan RAPBN 2003). Apakah benar angka demikian itu menunjukkan bahwa kontribusi pertambangan umum lebih besar dari kehutanan? Sebenarnya tidak. Karena kontribusi kehutanan tersebut hanyalah dari nilai guna langsung yang hanya 5% sampai 7% dari seluruh nilai hutan. Sebagian besar manfaat hutan (93% -- 95%) yang jelas-jelas telah mendukung terwujudnya kesejahteraan masyarakat tidak pernah diperhitungkan.

Atas dasar hal-hal di atas, dalam pertemuannya di Bogor, pada tanggal 20-21 April 2004, Forum Pimpinan Lembaga Pendidikan Tinggi Kehutanan Indonesia (FOReTIKA) memperhatikan tentang sedang berlangsungnya proses pengambilan keputusan oleh Pemerintah dan DPR terhadap Penambangan di Hutan Lindung melalui Perpu No. 1 tahun 2004. Dengan mempertimbangkan :

1. Bahwa Perpu tersebut pada dasarnya tidak mengubah ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU No 41/1999 tentang Kehutanan.
2. Sampai saat ini, belum tersedia informasi dari penelitian terpadu untuk pengambilan keputusan tentang Penambangan Terbuka di Kawasan Hutan Lindung.
3. Pendapatan Negara Bukan Pajak (APBN, 2003) dari pendapatan pertambangan umum sebesar 2,8% diperoleh dari seluruh sumberdaya tambang, belum memperhitungkan nilai ekonomi kerusakan dan pencemaran lingkungan yang diakibatkannya. Sedangkan sumbangan pendapatan finansial dari kehutanan sebesar 2,4% adalah hanya merupakan 5% dari total manfaat hutan. Sehingga, dari hutan masih terdapat peranan ekonomi (*total economic value*) sebesar 95% lagi yang belum diperhitungkan.
4. Mengingat pentingnya fungsi kawasan hutan lindung sebagai penyangga kehidupan, antara lain (1) mengatur tata air dan mencegah banjir; (2) mengendalikan erosi; (3) mencegah intrusi air laut; dan (4) memelihara kesuburan tanah, maka terhadap hutan lindung yang telah rusak seharusnya direhabilitasi untuk memperoleh nilai jasa lingkungan dari hutan (95%), bukan dialih fungsikan bagi peruntukan lain.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, FOReTIKA menyatakan:

1. Sesuai ketentuan dalam UU No 41/1999, serta kondisi sumberdaya hutan dan daya dukung lingkungan yang telah rusak saat ini, FOReTIKA memandang bahwa pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung selayaknya tidak dilakukan.
2. Dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan alih fungsi kawasan hutan terutama kawasan hutan lindung untuk pertambangan, hendaknya Pemerintah menetapkan instrumen pengambilan keputusan yang terbuka bagi publik mengingat resiko dampak negatifnya. Mekanisme pengambilan keputusan juga harus dilakukan bersama Tim Ahli (*Scientific Authority*) Independen.
3. Penetapan dan upaya mempertahankan kawasan hutan lindung harus dilihat sebagai wujud kesungguhan Pemerintah Indonesia dalam mengaktualisasikan pembangunan berkelanjutan dan menyelamatkan hutan sebagai penyangga kehidupan umat manusia. Oleh karena itu, negara-negara di dunia dan organisasi internasional harus memberikan dukungan terhadap upaya pencegahan pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung.
4. Mengajak kepada semua pihak, baik individu, kelompok maupun lembaga, untuk bekerjasama mempertahankan keberadaan kawasan hutan terutama kawasan hutan lindung di Indonesia.

Tingkat Daerah

Argumen lainnya dalam pengambilan keputusan berdasarkan informasi yang memadai mengenai situasi setempat. Pertimbangan itu menyangkut kondisi sumberdaya alam dan ekosistem setempat, sempit atau luasnya alternatif Pemda untuk mendapatkan sumber-sumber ekonomi, dampak negatif pertambangan bagi daya dukung lingkungan, serta distribusi manfaat ekonomi pertambangan.

Peran pertambangan dalam PDRB per tahun di Kabupaten Karimun periode tahun 2000-2002 sekitar 20%, pertanian 18%, industri, listrik dan bangunan 13%, perdagangan, hotel dan restoran 30%, pengangkutan, keuangan dan jasa lainnya, 19% (Karimun Dalam Angka, 2002). Dalam pandangan ekonomi lingkungan, angka-angka di atas tidak menggambarkan peran sektor yang sebenarnya, karena fungsi kawasan lindung yang ada sama sekali tidak diperhitungkan.

Habitat wilayah pulau seperti Pulau Karimun tidak saja terisolasi dengan habitat lain, tetapi juga memiliki lingkungan khusus dengan proporsi species endemik yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan pulau kontinen. Karakteristik biofisik Pulau Karimun yang menonjol, yaitu: (1) tangkapan air yang terbatas dan sumberdaya/cadangan air tawar yang sangat rendah dan terbatas; (2) peka dan rentan terhadap berbagai tekanan dan pengaruh eksternal baik alami maupun akibat kegiatan manusia, seperti badai dan gelombang besar serta pencemaran, (3) mempunyai sejumlah besar jenis-jenis (organisme) endemik dan keanekaragaman yang tipikal dan bernilai tinggi (Ongkosongo, OSR, 1998).

Pulau Karimun dengan luas 27.500 Ha mempunyai hutan lindung sebagai kawasan lindung sekitar 10% dari luas pulau, yaitu seluas 2.818 Ha. Menurut hasil survai LPM ITB (2002), hutan lindung gunung Karimun setidaknya memiliki 8 fungsi, yaitu:

Mempertahankan sumber air:

1. Sebagai daerah resapan air;

Nilai keberadaan hutan lindung:

2. Sebagai pelindung kota karimun dan desa di dalamnya dari terpaan angin;
3. Pelindung dari tekanan/gelombang serta mencegah intrusi air laut;
4. Simbol budaya masyarakat dengan adanya Gunung Betina dan Jantan;
5. Lokasi sarana dan prasarana pemerintah;

Nilai Wisata:

6. Kawasan wisata alam;

Nilai konservasi keanekaragaman hayati:

7. Tempat keanekaragaman hayati;

Pendapatan masyarakat:

8. Sumber pendapatan masyarakat baik langsung maupun tidak langsung;

Dengan merujuk beberapa referensi tentang nilai hutan yang telah ada, penilaian fungsi hutan lindung Gunung Karimun disajikan dalam **Tabel 3**.

Tabel 3. Perhitungan *Opportunity Cost* Pertambangan di Hutan Lindung Gunung Karimun

MANFAAT	Nilai (Rp/Ha/Th)	
	Minimum	Maksimum
1. AIR DAN NILAI GUNA TAK LANGSUNG	729.627	5.380.195
2. SUMBERDAYA HAYATI	3.610.275	9.643.041
3. KEBERADAAN	4.076.000	14.389.890
4. WISATA	304.906	304.906
5. PENDAPATAN MASYARAKAT	n.a	n.a
6. NILAI TOTAL MANFAAT	8.720.808	29.718.032
LUAS HUTAN LINDUNG G. KARIMUN (Ha)	2.818	2.818
NILAI TOTAL MANFAAT HUTAN LINDUNG GUNUNG KARIMUN (Rp/th)	24.575.237.000	83.745.414.000
Luas PT. KG dan PT. MP di Hutan Lindung G. Karimun (Ha)	976,86	976,86
Opportunity Cost Pertambangan di Hutan Lindung Gunung Karimun (Rp/th)	8.519.008.500	29.030.356.730

n.a. = tidak diketahui

Sementara itu diketahui bahwa pendapatan daerah dari royalti PT. Karimun Granite diketahui masing-masing sebesar Rp 4,28 milyar di tahun 2000, Rp 5,57 milyar di tahun 2001, Rp 5,58 milyar di tahun 2002, Rp 4,14 milyar di tahun 2003. Nilai royalti yang diperoleh Kabupaten Karimun per tahun tersebut sekitar 50% dari nilai minimum atau sekitar 20% dari nilai maksimum kehilangan jasa-jasa lingkungan yang dihasilkan oleh Gunung Karimun seandainya tidak ditambang, itupun belum termasuk hasil pendapatan langsung maupun tidak langsung yang diperoleh masyarakat dari hutan lindung tersebut.

Tidak dikalkulasikannya nilai-nilai lingkungan, sosial dan budaya, dari keberadaan hutan lindung menjadikan pengambilan keputusan akan mengarah pada keputusan jangka pendek. Artinya, hasil keuntungan dan finansial bagi pengusaha dan masyarakat saat ini diterima dengan mengorbankan kebutuhan masyarakat luas di masa yang akan datang.

Selanjutnya juga penting diketahui, dari keuntungan jangka pendek tersebut, siapa sebenarnya yang paling diuntungkan dan siapa yang paling dirugikan. Analisis ini tidak sampai dapat menjawab pertanyaan ini, tetapi secara umum dapat disampaikan bahwa pertambangan di hutan lindung lebih banyak menguntungkan kepentingan perorangan daripada masyarakat luas, khususnya yang tinggal di Pulau Karimun.

ANALISIS HUKUM OLEH ICEL, 2002

1. UU No.41/1999 tentang Kehutanan

	Hutan Lindung	Kawasan Suaka Alam	Kawasan Pelestarian Alam
Pengertian	Ada (Pasal 1 huruf 8)	Ada (Pasal 1 huruf 10)	Ada (Pasal 1 huruf 11)
Fungsi Pokok	Hutan lindung (Pasal 6 ayat 2)	Hutan konservasi (Pasal 7)	Hutan konservasi (Pasal 7)
Kegiatan yg diperbolehkan	-	-	Penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi alam. (Pasal 24)
Kegiatan yg dilarang	Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka (Pasal 38 ayat 4)	Di hutan cagar alam (Pasal 24)	Di zona inti dan zona rimba pada taman nasional (Pasal 24)

2. PP No. 28/1985 tentang Perlindungan Hutan

Keterangan	Hutan Lindung	Kawasan Suaka Alam	Kawasan Pelestarian Alam
Kegiatan yg diperbolehkan	-	-	-
Kegiatan yg dilarang	Melakukan pemungutan hasil hutan dengan menggunakan alat-alat yang tidak sesuai dengan kondisi tanah dan lapangan atau melakukan perbuatan lain yang dapat menimbulkan kerusakan tanah dan tegakan (Pasal 7 ayat 3)		

3. PP No. 32/1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Keterangan	Hutan Lindung	Kawasan Suaka Alam	Kawasan Pelestarian Alam
Pengertian	Ada (Pasal 1 huruf 3)	Ada (Pasal 1 huruf 10)	Ada (Pasal 1 huruf 13)
Ruang lingkup	Kawasan lindung (Pasal 3)	Kawasan lindung (Pasal 3)	Kawasan lindung (Pasal 3)
Kegiatan yg dilarang	Melakukan kegiatan budidaya kecuali yang tidak mengganggu fungsi lindung (Pasal 37 ayat 1)		

4. PP No. 34/2002 tentang Tata Hutan & Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan & Penggunaan Kawasan Hutan

Keterangan	Hutan Lindung	Kawasan Suaka Alam	Kawasan Pelestarian Alam
Ruang lingkup	Hutan lindung (Pasal 5 ayat 2)	Hutan konservasi (Pasal 6)	Hutan konservasi (Pasal 6)
Jenis	-	Cagar alam suaka margasatwa (Pasal 7 ayat 1)	taman nasional taman hutan raya taman wisata alam (Pasal 8 ayat 1)
Kegiatan yg diperbolehkan	Segala bentuk usaha yang menggunakan kawasan dengan tidak mengurangi fungsi utama kawasan (Pasal 19 ayat 1)	Pemanfaatan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam, zona inti dan zona rimba pada taman nasional (Pasal 16)	
Kegiatan yg dilarang	menggunakan peralatan mekanise dan alat berat mengganggu fungsi kawasan (Pasal 19 ayat 3)		

Berdasarkan telaah hukum tersebut, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Kegiatan pertambangan (dilakukan secara terbuka atau tertutup) dilarang dilakukan di Kawasan Suaka Alam, dikarenakan sifatnya yang mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan;
2. Kegiatan pertambangan dilarang di Kawasan Pelestarian Alam, khususnya Taman Nasional yang mengakibatkan perubahan terhadap zona inti Taman Nasional, dan kegiatan yang tidak sesuai dengan fungsi zona pemanfaatan, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam;
3. Dalam Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, dilarang melakukan perbuatan lain (selain memungut hasil hutan) yang dapat menimbulkan kerusakan tanah dan tegakan (PP No.28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan). Dengan perkataan lain, hampir tidak mungkin membolehkan penambangan secara terbuka atau tertutup di kawasan lindung. Namun demikian, Pasal 38 ayat 4 UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan membuat rumusan yang lebih lunak/realistis dengan hanya pelarangan penambangan di hutan lindung yang menggunakan penambangan pola terbuka.
4. Pelarangan penambangan pola terbuka di Hutan Lindung dilarang karena mengakibatkan fungsi penting Hutan Lindung terganggu yaitu : (1) perlindungan system penyangga kehidupan untuk mengatur tata air; (2) mencegah banjir; (3) mengendalikan erosi; (4) mencegah intrusi air laut; dan (5) memelihara kesuburan tanah.

CATATAN AKHIR

Apabila kondisi di lapangan dalam lima tahun terakhir akan terus terjadi, maka tanpa ada tambangpun, hutan lindung dapat rusak oleh berbagai kegiatan *illegal*. Tetapi itu tidak berarti bahwa hutan lindung lebih baik dialih fungsikan dan rusak oleh pertambangan yang *legal*. Lalu apa bedanya kerja lembaga *legal* dengan pelaku *illegal* jika keduanya tidak mampu mempertahankan nilai ekonomi kawasan lindung bagi kepentingan publik dalam jangka panjang?

Dalam proses pengambilan keputusan setidaknya terdapat dua permasalahan, sebagai berikut. *Pertama*, simplifikasi dalam pengambilan keputusan. Pertambangan terbuka dan struktur pengusahaannya yang eksklusif tidak difahami dalam konteks pengembangan wilayah dengan kompleksitas masalah sosial, lingkungan dan ekonomi secara komprehensif. Kesejahteraan masyarakat hanya dipatok dari terwujudnya investasi, serta membuang nilai fungsi hutan lindung yang menjadi tumpuan daya dukung kehidupan saat ini dan di masa depan.

Rasionalitas yang kemudian digunakan adalah rasionalitas yang dapat menjelaskan arti pasal-pasal dalam peraturan dan argumen ekonomi, sehingga jalan yang ditempuh adalah mencari cara/sarana agar peraturan dan Undang-Undang mendukung pengembangan investasi. Kesemuanya itu membuang jauh-jauh pemikiran inovatif yang dapat mencari alternatif pemanfaatan sumberdaya alam yang lebih baik. Peraturan-perundangan dijadikan pusat rasionalisasi pengambilan keputusan, dengan meniadakan nilai dan pembelaan terhadap kehidupan manusia yang lebih utuh. Sistem hukum telah melupakan keadilannya. Sistem nilai dibuang dari tujuan-tujuan ekonomi dan legalitas hukum menjadi pembenaran diri, dan dalam banyak kasus cara-cara kekerasanpun ditempuh dan menjadi bagian dari rasionalitas yang digunakan. Dan pandanganpun bergeser sangat jauh, bahwa kekerasan dianggap baik, karena memang terbukti efektif untuk mencapai tujuan.

Kedua, aturan perwakilan yang tidak berjalan. Di sini masalahnya tidak terletak pada kerangka berfikir, melainkan lemahnya fungsi lembaga-lembaga publik yang seharusnya benar-benar dapat mewakili bukan hanya keinginan masyarakat banyak (yang juga bisa keliru), melainkan juga kepastian berfungsinya daya dukung sumberdaya alam dalam jangka panjang.

Dalam hal ini, kepentingan masyarakat seringkali hanya dibaca dari kepentingan finansial, hubungan-hubungan sosial dipermiskin menjadi hubungan ekonomi, pendapatan, dan untung-rugi. Klaim sepihak menjadi ajang kebiasaan yang sudah dianggap benar, dan bentuk-bentuk keputusan kolektif dimusnahkan. Sejauh ini tidak pernah ada hasil kajian mendalam mengenai pertambangan di hutan lindung yang diumumkan oleh pemerintah melalui lembaga yang mempunyai otoritas sebagai lembaga independen, sehingga timbul penalaran untuk memperoleh opsi-opsi yang lebih inovatif. Masalah lain yang berkaitan dengan masalah perwakilan adalah kecilnya peluang digunakannya ilmu, pengetahuan, bahkan pengalaman, sebagai bahan pengambilan keputusan. Negosiasi dan kepentingan politik jauh mendominasi argumen pengambilan keputusan daripada hasil-hasil pemikiran para profesional.

Akhirnya, bukan informasi dan pengetahuan saja yang dapat menjadi penerang bagaimana keputusan politik pengelolaan sumberdaya alam ditetapkan, melainkan keteguhan untuk memutuskan mana yang seharusnya yang dibela, baik terhadap berfungsinya kawasan-kawasan lindung maupun terbukanya kesempatan bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat luas, baik di hari ini maupun di masa-masa yang akan datang ■