Masalah Kelembagaan dan Kebijakan Pengembangan Hutan Tanaman Industri di Indonesia[1]

Hariadi Kartodihardjo [2]

Pengantar

Tujuan seminar ini adalah untuk merumuskan kebijakan dan strategi pembangunan Hutan Tanaman Industri di Indonesia. Dalam penyajian bahan diskusi ini ditekankan mengenai pengertian kelembagaan, mengingat terdapat sejumlah masalah dalam kelembagaan pengelolaan hutan, yang justru belum pernah ditangani secara sungguh-sungguh.

Makna kelembagaan tersebut bukan hanya lembaga dalam pengertian organisasi atau perangkat keras[3], melainkan juga termasuk perangkat lunak, aturan main, keteladanan, rasa percaya, serta konsistensi kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah/pemda terhadap lembaga-lembaga masyarakat (Peters, 2000). Kelembagaan melihat hukum dari sisi kemanfaatan dan rasa keadilan yang diciptakannya dan bukan aspek legalitasnya saja.

Dengan menyampaikan pengertian kelembagaan dalam bahan diskusi ini sekaligus juga ingin ditunjukkan bahwa para pengambil keputusan tidak dapat memperbaiki penyelenggaraan kehutanan hanya dengan melihat perangkat keras atau organisasi, hukum yang berlaku, dan instruksi-instruksi yang terkandung di dalam kebijakan. Melainkan juga perlu memperhatikan perangkat lunak sebagai bagian penting untuk menumbuhkan rasa saling percaya, patuh karena peduli, yang dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk komunikasi serta keterbukaan informasi. Dari suatu referensi dikatakan bahwa rasa percaya adalah bagian dari *social capital*. *Social capital* menjadi bagian penting untuk dapat meminimumkan biaya transaksi dalam implementasi kebijakan. Semakin kecil biaya transaksi, semakin mudah pemerintah/pemda menerapkan kebijakan yang dibuatnya.

Untuk itu bahan diskusi ini terdiri dari pengertian dan perubahan kelembagaan, masalah kelembagaan dari kasus-kasus yang diuraikan, serta kebijakan penguatan kelembagaan yang diperlukan.

---

[1] Bahan seminar dengan topik "Tantangan dalam Mewujud-nyatakan Pembangunan Hutan Tanaman Industri di Indonesia", 20 September 2006, di Jakarta. Bahan ini merupakan modifikasi bahan diskusi yang disusun penulis untuk seminar di Lemhanas, 11 September 2006.

[2] Pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI, Staf Ahli Komisi VII DPR-RI.

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

2

PENGERTIAN DAN LINGKUP PERUBAHAN KELEMBAGAAN

Pengertian Kelembagaan

Dalam telaah pustaka mengenai kelembagaan, Peters (2000) menyebutkan bahwa terdapat empat aliran pemikiran mengenai kelembagaan. Pertama, kelembagaan dirumuskan dengan pendekatan normatif. Dalam pendekatan ini logika tentang kesesuaian (*logic of appropriateness*) dianggap menjadi dasar perilaku individu yang dikendalikan oleh suatu kelembagaan. Yang berlawanan dengan logika kesesuaian tersebut adalah logika tentang konsekuensi (*logic of consequentiality*) yang menjadi dasar teori pilihan rasional.

Berdasarkan pendekatan normatif di atas, individu-individu yang dikendalikan dalam suatu kelembagaan tertentu mempunyai perilaku yang didasarkan pada standar normatif dan tidak menggunakan keputusan-keputusan untuk menguntungkan dirinya sendiri. Standar perilaku normatif tersebut kemudian dijadikan dasar pembentukan kelembagaan dan menjadi landasan nilai-nilai sosial yang berlaku.

Kedua, kelembagaan dirumuskan berdasarkan pilihan rasional[4]. Dalam hal ini, kelembagaan mengatur dan menetapkan insentif bagi seluruh individu dan perilaku individu-individu tersebut ditentukan oleh struktur insentif yang tersedia. Tidak seperti dalam pendekatan normatif, dalam pendekatan pilihan rasional ini, nilai dan sikap (*sets of preferences*) individu-individu yang didasarkan atas rasionalitas tersebut dianggap tidak pernah berubah.

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

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

Berdasarkan keempat pendekatan tersebut, dalam setiap analisis mengenai kelembagaan, yang terpenting adalah menetapkan pendekatan mana yang akan digunakan. Pendekatan mana yang dipilih, sangat tergantung pada asumsi-asumsi yang digunakan dan kesesuaiannya dengan situasi dan kondisi lapangan yang dihadapi.

Perubahan Kelembagaan

Untuk tujuan yang lebih operasional, perubahan kelembagaan menjadi pokok pembicaraan. Tujuan perubahan kelembagaan adalah untuk mendapatkan kinerja lebih baik yang diharapkan. Dengan kata lain, untuk memperbaiki kinerja yang buruk, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan perubahan kelembagaan.

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

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

Dalam proses institusionalisasi pokok masalahnya adalah bagaimana mengubah kelembagaan menjadi "kelembagaan". Misalnya, apabila pemerintah merumuskan kebijakan baru atau mengubah suatu tugas pokok dan fungsi suatu lembaga/unit kerja, tetapi tidak ada akibat perubahan di lapangan seperti yang diharapkan, maka perubahan kelembagaan sebenarnya tidak pernah terjadi. Dalam hal ini Samuel Hutington dalam Peters (2000) menetapkan empat kriteria terjadinya proses institusionalisasi, yaitu antara lain:

1. Terdapat kemampuan lembaga untuk membuat dan menjalankan keputusan-keputusan yang dibuatnya;
2. Terdapat kemampuan lembaga untuk membentuk struktur di dalam dirinya sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan;
3. Terdapat kemampuan lembaga untuk mengelola aktivitas dan mengembangkan prosedur sehingga tugas-tugasnya selesai tepat pada waktunya.
4. Terdapat kesanggupan lembaga untuk beradaptasi terhadap lingkungannya;

Pengertian kedua dari perubahan kelembagaan adalah mengubah nilai-nilai dan aturan main untuk memperbaiki apa yang akan dihasilkan oleh berjalannya kelembagaan tersebut. Menilai hasil perubahan tersebut sangat tergantung pendekatan yang digunakan. Dengan pendekatan empiris, perubahan yang dimaksud lebih dipentingkan hasil akhir yang diakibatkannya. Misalnya perubahan kelembagaan dapat digambarkan oleh perubahan perilaku masyarakat yang semula merusak hutan menjadi tidak merusak hutan secara permanen. Oleh karena itu dalam proses institusionalisasi perlu dimasukkan nilai-nilai ke dalam struktur kelembagaan yang baru, dan bukan sekedar mementingkan, misalnya, perubahan Surat Keputusan atau nama dan struktur organisasi.

Lingkup Perubahan Kelembagaan

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk memberdayaan lembaga masyarakat, sangat tergantung perubahan kelembagaan. Oleh karena itu perlu diketahui aspek-aspek kelembagaan yang dapat menentukan upaya untuk memberdayakan masyarakat. Dalam pengelolaan sumberdaya hutan, aspek kelembagaan tersebut mencakup (Eggertsson, 1990; Barzel, 2000; Kasper and Streit,1998; Stevens, 1993; Williamson, 1996; North, 1991):

1. Hak dan kewajiban atas sumberdaya hutan, baik hak dan kewajiban masyarakat, hak dan kewajiban dalam perijinan, maupun kewenangan pusat-daerah dalam penyelenggaraan kehutanan;
2. Informasi sebagai dasar penetapan kebijakan;
3. Biaya transaksi[5];
4. Efektivitas kontrak, termasuk efektivitas penerapan peraturan-perundangan.

Aspek-aspek kelembagaan tersebut dipergunakan untuk menelaah beberapa hal berikut:

1. Substansi dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundangan;

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

2. Kemampuan, tugas pokok dan fungsi, serta narasi kebijakan[6] lembaga;
3. Akar masalah keberhasilan atau kegagalan program pembangunan kehutanan.

INISIATIF DAN KEBIJAKAN HTI

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

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

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

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

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

Pernyataan pemerintah tersebut belum tentu benar, mengingat terdapat 22 perusahaan yang mengelola sekitar 1,2 juta Ha HTI justru tidak menggunakan fasilitas subsidi dari DR yang ditawarkan pemerintah. Salah satu direktur dari perusahaan kelompok ini, mengungkapkan alasannya bahwa adanya subsidi dana reboisasi yang diikuti oleh masuknya BUMN dalam manajemen perusahaan meningkatkan *in*efisiensi perusahaan. Karena menambah biaya manajemen perusahaan dan biaya lainnya untuk

[6] Narasi kebijakan (*policy narrative*) adalah kejadian yang dianggap selesai dan menjadi keyakinan. Di dalamnya terdapat ideologi, pengetahuan dan pengertian yang sudah tertanam. Narasi kebijakan dapat berupa konsep yang dipergunakan untuk mengungkap sesuatu kejadian, situasi atau kondisi (Sutton, 1999).

urusan administratif yang berkaitan dengan pencairan dana reboisasi. Pada umumnya perusahaan-perusahaan yang tidak menerima subsidi sudah mempunyai kepastian pasar hasil kayu dari HTInya, utamanya untuk industri perkayuan yang sudah ada maupun untuk ekspor.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa, bagi perusahaan-perusahaan tertentu, adanya subsidi pembangunan HTI dianggap tidak memberikan manfaat karena *biaya transaksi*nya tinggi. Oleh karena itu, dari sudut pandang ini, masuknya DR ke dalam APBN yang meniadakan pinjaman DR tanpa bunga bukanlah hambatan pembangunan HTI seperti yang dikatakan pemerintah. Karena apa yang terjadi di lapangan, hambatannya bukan pada suku bunga pinjaman yang tinggi, melainkan pada tingginya biaya transaksi[7] serta lemahnya kesiapan insentif pemungkin.

Berdasarkan permasalahan pembangunan HTI seperti diuraikan di atas, secara umum kelemahan kebijakan pembangunan HTI disebabkan tingginya intervensi pemerintah di satu pihak dan lemahnya *policy setting* di pihak lain. Sebaliknya, permasalahan pembangunan HTI bukan disebabkan oleh kegagalan penerapan teknologi di lapangan. Dalam **Gambar 1.** ditunjukkan berbagai pengaturan pembangunan HTI. Apabila pengaturan pembangunan HTI tersebut secara teknis sudah dapat diterima, pertanyaannya adalah : "Mengapa segenap peraturan tersebut tidak dapat menghasilkan kinerja HTI secara nasional seperti yang diharapkan? (Tabel 1)"

Gambar 1. Pokok-pokok Pengaturan Pembangunan Hutan Tanaman Industri

[7] Biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan perjanjian (*policing cost*) (North, 1991). Dalam pembangunan HTI, termasuk ke dalam biaya transaksi adalah berbagai urusan yang dilakukan oleh pengusaha untuk melakukan berbagai transaksi dengan pemerintah, serta melakukan transaksi dengan masyarakat misalnya untuk menyelesaikan sengketa penggunaan lahan, dll.

Tabel 1. Kelembagaan dan Kinerja Pembangunan Hutan Tanaman

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

Sumber: Kinerja pembangunan HTI yang dinilai oleh LPI

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

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

Kasus Masalah Kebijakan

Uraian mengenai kasus-kasus di bawah ini dimaksudkan untuk memahami kondisi lapangan sehubungan dengan aspek-aspek kelembagaan di atas. Dari kasus-kasus ini menunjukkan adanya indikasi masalah kelembagaan kehutanan, yang kemudian dapat dianalisis masalah-masalah pokok pelaksanaan pemberdayaan lembaga masyarakat.

Biaya Transaksi dalam Usaha Kehutanan

Usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomi biaya tinggi yang terhitung sebagai biaya transaksi sebesar 12%-13% dari biaya total produksi per m3 (**Tabel 2**). Disamping itu, pungutan resmi yang dibayar juga ditambah dengan pungutan-pungutan yang dilakukan oleh Pemda dan masyarakat, sehingga mengambil porsi antara 37%-46% dari total biaya produksi per m3.

Tabel 2. Biaya Produksi dan Transaksi Pengusahaan Hutan Alam, 2003

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

Sumber: Mardipriyono (2004)

Tingginya biaya transaksi biasanya dikompensasi oleh tingginya produksi kayu bulat melebihi jatah produksi yang diijinkan pemerintah (Kartodihardjo, 1998; Mardipriyono, 2004). Jarvis dan Jacobson (2006) menyebutkan bahwa syarat utama untuk mewujudkan efektifitas sistem insentif yang diberlakukan kepada pemegang Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK atau dahulu disebut HPH/HTI) dalam kerangka pelaksanaan sertifikasi hutan (ekolabel) dapat terhambat oleh adanya pelaksanaan pemerintahan yang tidak efisien dan korupsi yang secara langsung menyebabkan ekonomi biaya tinggi tersebut. Raharjo (2004) menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan ijin bagi masyarakat untuk memanfaatkan hasil hutan kayu dalam bentuk Hutan Kemasyarakatan, juga terkendala oleh adanya biaya transaksi tinggi tersebut.

Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Riau[8]

Studi ini dilaksanakan dengan membatasi lingkupnya terhadap pelaksanaan penerimaan dan penggunaan dana reboisasi (DR) bagi daerah Propinsi Riau, yang besarannya ditetapkan sebesar 40% sesuai dengan PP No 35/2002 tentang Dana Reboisasi. Evaluasi terhadap pelaksanaan perencanaan, pembinaan, pengendalian penerimaan dan penggunaan DR tersebut dimaksudkan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan dalam pelaksanaan perencanaan, pembinaan dan pengendalian penerimaan dan penggunaan dana reboisasi bagian daerah.

[8] Kecuali disebutkan lain, telaah ini diringkas dari studi yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Propinsi Riau (2006).

Selama periode 2001 - 2005, 11 kabupaten/kota di Propinsi Riau menerima DR sejumlah Rp 431,5 milyar. Dalam periode yang sama telah direalisasikan untuk kegiatan RHL sebesar Rp 204,3 milyar atau sebesar 47%. Realisasi biaya RHL tersebut sampai dengan tahun 2005 mencakup luas RHL di dalam maupun di luar kawasan hutan seluas 38.599 Ha atau 1,78% dari luas lahan kritis di Propinsi Riau. Dalam kondisi demikian, 5 dari 11 kabupaten/kota di Riau mengalami permasalahan hukum.

Berdasarkan hasil survai lapangan yang telah dilakukan dapat ditunjukkan bahwa masalah pelaksanaan RHL - DAK DR kabupaten/kota Propinsi Riau mencakup seluruh aspek perencanaan, pembinaan, prasyarat pengelolaan hutan dan keuangan. Untuk seluruh aspek tersebut, masalah yang terdapat di seluruh kabupaten/kota meliputi: ketersediaan data dan informasi, keterbatasan waktu pembuatan rancangan, lemahnya peran Tim Pengawasan dan Pengendalian, lemahnya sosialisasi, rendahnya kepastian kawasan hutan, satuan harga yang tidak sesuai, serta rendahnya dana pendamping. Realitas tersebut dapat dilihat dalam **Tabel 3**.

Kajian lain yang telah dilakukan oleh PERSAKI (2006) menguatkan temuan-temuan di atas. Dikatakan bahwa masalah terdapat dihampir seluruh tahapan pelaksanaan program, dan kondisi demikian itu disebabkan oleh:

1. Pembangunan hutan direduksi menjadi penanaman pohon, sehingga aspek-aspek kelembagaan, sosial, ekonomi, dan politik menjadi faktor eksogen. Secara teknis kehutanan dapat dikatakan bahwa penanaman pohon dilakukan tanpa mempertimbangkan pengelolaan hutan yang mampu mempertahankan pertumbuhan pohon tersebut. Selain itu seperti ada asumsi bahwa di lapangan tidak dijumpai klaim atas kawasan hutan negara;
2. Tidak adanya pembaruan dalam sistem penganggaran. Hal demikian ini menjadi pokok persoalan karena sistem yang berjalan tidak sejalan dengan pilihan-pilihan terbaik yang dilakukan bagi para pelaksana di lapangan;
3. Perubahan sosial dianggap dapat berjalan dengan sendirinya. Demikian pula lemahnya arus informasi dan rendahnya kemampuan lembaga pelaksana di lapangan tidak mendapat prioritas penanganan yang cukup.

Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan (HTRPK)[9]

Uraian berikut menyajikan pelaksanaan HTRPK di tiga perusahaan yaitu PT. Riau Andalan Pulp & Paper (RAPP) di Riau, PT. Wirakarya Sakti di Jambi, dan PT. Finnantara Intiga di Kalimantan Barat.

Keberhasilan PT. Wirakarya Sakti dalam mengembangkan hutan tanaman rakyat pola kemitraan tahun 1997 lebih ditekankan pada keberhasilan perusahaan dalam menarik minat masyarakat sebagai pemilik lahan yang memiliki kendala permodalan untuk dapat memanfaatkan lahannya dengan komoditas alternatif tanaman kehutanan. Selain itu komoditas kelapa sawit pada tahun 1997 baru mulai dikembangkan sehingga belum menunjukan hasil yang dapat menarik minat masyarakat. Kondisi ini menjadi terbalik saat kebun kelapa sawit mulai berproduksi dengan hasil yang lebih menjanjikan bagi peningkatan ekonomi masyarakat. Memang suatu tantangan ke depan bagaimana menjadikan komoditas kehutanan memiliki manfaat ekonomi sekaligus manfaat ekologi/lingkungan.

[9] Diringkas dari bahan diskusi "Percepatan Pembangunan Hutan Tanaman: Peran HTRPK, Masalah dan Rekomendasi" oleh ComforLink (Forum Komunikasi dalam Mendukung Program Kemitraan Perusahaan dan Masyarakat yang Saling Menguntungkan), di Jakarta, 11 Agustus 2005.

Tabel 3. Pemetaan masalah implementasi RHL oleh kabupaten/kota

	KABUPATEN/KOTA										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Perencanaan											
Data & informasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Pembahasan proposal	√	√	√	√	-	√	√	√	-	-	-
Koordinasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
Kapasitas	√	√	√	√	√	√	-	√	-	-	√
Waktu	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Anggaran	√	√	√	-	√	√	-	√	-	-	-
Pembinaan dan pengendalian											
Pendampingan	-	√	√	√	√	√	√	-	√	√	√
Peran tim wasdal	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√
Sosialisasi	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Kerancuan	-	√	√	-	√	-	√	-	√	-	-
Lembaga/SDM	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
Tender	-	√	-	-	√	-	√	-	-	-	-
Evaluasi kinerja	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-
Pengelolaan hutan											
Kepastian kawasan	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√
Lembaga pengelola	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
Animo masyarakat	√	√	√	√	√	√	-	√	√	-	√
Lokasi tanaman gagal/sengketa	√	√	√	-	√	√	√	√	√	-	√
Keuangan											
Sosialisasi – multiyears	√	√	√	-	√	√	√	√	√	√	√
Detail pengaturan	√	√	√	-	√	√	√	-	-	√	-
Satuan harga	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Waktu	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√
Dana pendamping	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Rekening khusus	-	√	√	√	√	-	√	√	√	√	-
Swakelola	-	√	√	-	√	√	√	-	-	-	-

Sumber: Hasil survai lapangan

Keterangan: √ terdapat permasalahan, - tidak terdapat atau terdapat permasalahan tetapi dapat diatasi; 1. Rokan Hulu, 2. Rokan Hilir, 3. Kuansing, 4. Pelalawan, 5. Indragiri Hilir, 6. Indragiri Hulu, 7. Kampar, 8. Bengkalis, 9. Siak, 10. Dumai, 11. Pekanbaru

Pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan PT. RAPP dimulai pada tahun 1996 melalui implementasi model Generasi 1 (G-1) dengan fokus di lahan marginal berupa lahan milik (tanah girik, dan tanah ulayat) di sekitar konsensi PT. RAPP dengan ketentuan kerjasama bagi hasil dan berjangka pendek (1 daur) jenis Akasia dengan dukungan pendanaan sepenuhnya dari perusahaan. Penyempurnaan model pengembangan dilanjutkan dengan penetapan model G-2 dengan pendekatan lebih holistik dan lebih beragam dalam hal status lahan termasuk tanah milik dan HGU terlantar, serta berjangka lebih dari 1 daur. Model G-3, sebagai model pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan di PT. RAPP, dikembangkan dengan menonjolkan spektrum status lahan lebih luas, mengkombinasikan budidaya tanaman lain (non kehutanan) serta mengusahakan pembiayaan dari lembaga keuangan seperti Bank.

Kebijakan pengembangan hutan rakyat oleh pemerintah (daerah) tidaklah jelas. Yang berlaku lebih banyak bersifat regulatif dan parsial, yang justru merupakan bentuk intervensi terhadap kegiatan yang telah berjalan. Inovasi dan kreativitas hutan tanaman rakyat pola kemitraan, terutama dalam mengatasi berbagai kelemahan dan keterbatasan yang dihadapi, masih belum terfokus. Dengan kondisi seperti ini, peranan investor swasta/perbankan (dan mungkin perusahaan milik daerah) sangat diharapkan sebagai pemicu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah melalui pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan.

Posisi lembaga keuangan (mikro/alternatif[10]) dalam sistem keuangan nasional merupakan prasyarat yang perlu segera ditindak lanjuti guna mengakomodasi karakteristik khusus pembangunan kehutanan, termasuk pengembangan Hutan tanaman rakyat pola kemitraan.

PT. Finnantara Intiga mengembangkan kerjasama pembangunan hutan tanaman dengan masyarakat dengan mengajukan usulan ke Pemerintah Daerah di Desa, Kecamatan dan Kabupaten untuk mendapatkan ijin penyerahan dan pengolahan lahan (baik pada areal konsesi maupun pada areal di luar SK/konsesi HTI). Masyarakat diharapkan memiliki badan usaha untuk melakukan pengurusan ijin tersebut, misal: koperasi desa, untuk mempermudah ikatan kerjasamanya, dengan minimal luas net area sekitar 300 ha. Pada masyarakat yang belum memiliki badan usaha sendiri, melalui bimbingan perusahaan dan pemerintah daerah dibentuk Kelompok Usaha Bersama (KUB) yang kepengurusannya dipilih langsung oleh masyarakat yang bersangkutan. Kelembagaan masyarakat dalam wadah KUB ini diharapkan akan memiliki peranan penting, terutama dalam membangun kerjasama yang saling menguntungkan dalam membangun HTI di Finnantara, yang sampai saat ini baru terbentuk 33 KUB. Idealnya nanti pada setiap dusun diharapkan ada KUB.

Peranan penting dari lembaga KUB adalah untuk mengelola segala potensi sumber daya yang dimiliki masyarakat, mengatur kesempatan kerja, membangun perekonomian lokal, mengelola insentif dan bantuan untuk pengembangan masyarakat, baik dari perusahaan, pemerintah atau pihak-pihak lainnya. Kendala utama dalam pengembangan KUB adalah adanya keterbatasan sumber daya manusia di Desa/Dusun. Sangat sulit sekali menetapkan SDM yang mampu menjadi penggerak penumbuhan lembaga tersebut, karena jarang ditemui SDM yang mampu mengelola administrasi kelembagaan dengan baik. Sejauh ini perusahaan telah berupaya melaksanakan beberapa jenis pelatihan, namun belum dapat membentuk suatu lembaga di Dusun/Kampung yang tangguh dan berfungsi optimal.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan di atas, beberapa kendala dan permasalahan yang perlu segera mendapat solusi sebagai upaya mengakomodir inisiatif dan partisipasi masyarakat serta keinginan perusahaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan hutan tanaman rakyat pola kemitraan (**Gambar 2**), diantaranya:

Masalah Pertanahan

Keterbatasan modal masyarakat, menyebabkan bukti kepemilikan lahan oleh masyarakat sampai saat ini masih terbatas pada surat keterangan tanah (SKT). Seharusnya sejak tahun 1984 tidak ada lagi SKT sesuai Intruksi Menteri Dalam Negeri kepada Camat dan Kepala Desa No. 593/5709/SJ tanggal 22 Mei 1984

[10] http://www.dephut.go.id/INFORMASI/HUMAS/2005/421_05.htm (Siaran Pers tentang LKA: 5 Juli 2005).

untuk tidak menerbitkan kembali SKT. Dengan demikian dasar kepemilikan lahan dari sisi hukum sangatlah lemah, sehingga sangatlah rentan terhadap kemungkinan munculnya permasalahan lahan dikemudian hari.

Gambar 2. Struktur Permasalahan Pengembangan Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan

Masalah Pemerintahan

Sejalan dengan bergulirnya kebijakan otonomi daerah, batas wilayah menjadi isu strategis karena menyangkut sumber pendapatan asli daerah. Batas wilayah yang tidak jelas sangatlah rentan terhadap kemungkinan tumpang tindih lahan karena tidak didukungnya administrasi dan dokumentasi sistim pertanahan.

Masalah Kebijakan Kehutanan

1. Pemerintah (Pusat dan Daerah) serta Departemen Kehutanan belum secara serius mensosialisasikan kejelasan status hukum terkait areal konsesi yang telah diberikan kepada pemegang ijin/investor.
2. Masih tumpang tindihnya program yang berbasis kehutananan dengan pembangunan hutan tanaman rakyat pola kemitraan. Pemerintah lebih mengutamakan program Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHL) dibandingkan dengan program hutan tanaman rakyat pola kemitraan yang lebih mengedepankan inisiatif dan partisipasi masyarakat. Istilah kayu identik dengan sumber PAD lebih mengedepan, dibandingkan dengan upaya-upaya yang semestinya dapat lebih mengakomodir inisiatif dan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan hutan tanaman rakyat pola kemitraan. Hal ini dapat dilihat dari masih disamakannya proses perizinan dan tata usaha kayu hasil hutan tanaman rakyat pola kemitraan dan HTI. Situasi ini akhirnya hanya berpihak kepada para cukong kayu yang syarat modal tanpa memberi manfaat ekonomi langsung kepada masyarakat sebagai pemilik lahan. Sehingga upaya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat masih jauh dari apa yang diharapkan.
3. Adanya kewajiban membayar retribusi terhadap produksi hasil hutan tanaman rakyat pola kemitraan sebagai sumber PAD. Beragamnya pungutan informal menjadikan makin berkurangnya nilai kompetitif produk hasil hutan kayu.

4. Sampai saat manfaat ekologi (jasa lingkungan) dari pembangunan hutan tanaman rakyat pola kemitraan belum dihargai.

Kasus Finlandia[11]

Kondisi Umum

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

Dari luas seluruh luas daratan yang mencapai 338.000 Km2 atau 33.800.000 Ha, sebanyak 61% berupa hutan dan 10 % berupa perairan, sisanya dimanfaatkan untuk infrastruktur, pemukiman, dan pertanian. Negeri ini berpenduduk 5,2 juta jiwa dengan pertumbuhan sebesar 0,2% pertahun. Sebanyak 79 % dari penduduknya tinggal di perkotaan dan 1.000.000 jiwa (25%) diantaranya tinggal di Helsinki. Tingkat kepadatan penduduk rata-rata adalah 17 jiwa per satu Km2 dengan rata-rata ukuran rumah tangga sebesar 2,2 jiwa. Pemerintah menanggung sepenuhnya biaya pendidikan dasar dan seluruh biaya kesehatan sejak bayi dalam kandungan hingga usia tua, oleh sebab itu tingkat pendidikan dan harapan hidup masayarakat termasuk yang tertinggi di Eropa. Sebanyak 72% dari penduduk berusia 25-64 tahun telah menamatkan SMA dan 32 % diantaranya tamat perguruan tinggi, angka ini merupakan angka terbesar di Eropa.

Pada tahun 2003 Produk Domestik Bruto Finlandia mencapai 143 milyard Euro dengan perumbuhan 2.0% pertahun, pendapatan perkapita rakyat Finland rata-rata mencapai 27.500 Euro pertahun. Sektor kehutanan mempunyai peran yang penting dalam ekonomi nasional. Namun demikian kemajuan dalam bidang industri elektronika dan teknologi Informasi yang sangat cepat, menyebabkan rasio peran sektor kehutanan makin kecil dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pergeseran tersebut menunjukkan adanya perubahan struktur perekonomian Finlandia.

Dinamika Kehutanan Finlandia

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

Jika pada tahun 1960 total penebangan melampaui riap tahunannya, tahun 1970 telah diseimbangkan dan pada tahun 2002 riap tahunannya telah tumbuh jauh melampaui total penebangan yang juga tumbuh sangat nyata. Penebangan yang melebihi kapasitas tidak menyebabkan industri mengalami kemunduran, melainkan dalam jangka panjang tindakan-tindakan yang tepat dapat mendorong industri tumbuh pesat. Pemerintah secara konsisten memfasilitasi pembangunan hutan dengan mendorong investasi di hutan melalui bantuan keuangan, baik yang berupa pinjaman maupun subsidi. Nilai subsidi rata-rata setiap tahunnya mencapai 50 juta EUR atau

[11] Diringkas dari Kartodihardjo (2004).

sekitar 550 Milyar rupiah. Beberapa jenis subsidi yang diberikan pemerintah antara lain meliputi:

1. Regenersi hutan
2. Pencegahan busuk akar
3. Pemeliharaan tegakan muda
4. Pemangkasan cabang
5. Pemanenan kayu bakar
6. Pemupukan
7. Pembersihan gulma
8. Konstruksi dan pemeliharaan jalan hutan

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

Di Finlandia hak atas lahan hutan telah terstruktur dan terdelineasi dengan baik. Masing-masing pihak telah mengetahui apa yang menjadi miliknya, dan masing-masing juga menghargai hak-hak pihak lain dengan baik. Kepemilikan hutan didominasi oleh hutan perorangan yang mencapai 62%, hutan negara 25%, hutan perusahaan 9%, dan lainnya 4%. Batas-batas kepemilikan hutan telah di-ketahui dan sebagian besar dipetakan secara digital, se-ningga memudahkan peren-canaan maupun pengelola-annya. Oleh sebab itu kon-flik kepemilikan hampir ti-dak pernah terjadi, kalaupun terjadi perbedaan atau ke-raguan maka para pihak dapat saling membicarakan dan menyelesaikan bersama. Keadaan demimikan membuat segalanya menjadi sangat mudah bagi semua pihak yang berkepentingan.

Hutan juga mempunyai fungsi sosial, oleh karena itu undang-undang Finlandia memberikan hak kepada semua orang (*everyman right*) tanpa mengurangi hak ekslusi para pemiliknya (perorangan, negara, dan perusahaan). Setiap orang diberi hak oleh undang-undang untuk menikmati barang publik (*public goods*) seperti hasil hutan bukan kayu, *blue berries, linggo berries*, hak untuk lewat atau bermalam di hutan. Namun demikian Undang-undang juga memberikan perlindung-an atas hak ekslusi kepada pemilik atas lahan dan hasil hutan, pengambilan kayu, membakar lahan, membuat bangunan dan melewati jalan hutan dengan kendaraan bermesin, hanya diperbolehkan bila atas seijin pemiliknya.

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

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

1. Meningkatkan konsumsi kayu domestik untuk industri 5-10 juta m3 pertahun
2. Menggandakan nilai ekspor industri kayu
3. Meningkatkan penggunaan kayu untuk produksi sebesar 5 juta M3 pertahun
4. Meningkatkan efisiensi penelitian dan penyuluhan
5. Membangun forum inovasi untuk mengembangkan kerjasama dan interaksi antara para pihak yang terlibat dalam inovasi sektor kehutanan.

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

Di bidang produksi diberlakukan aturan bahwa pemilik bertanggung jawab untuk merehabilitasi hutannya masing-masing, pemerintah akan mengawasi pelaksanaan kewajiban ini. Tidak ada kuota produksi, aturan yang berlaku adalah minimum bidang dasar dan komposisi jenis yang harus ditinggalkan ketika dilakukan penebangan. Falsafah yang dianut dalam menjalankan konservasi adalah semakin pengelolaan hutan yang dipraktekkan, maka akan semakin sedikit hutan yang harus dilindungi secara mutlak.

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

Pembahasan Kasus

Dari kasus-kasus di atas, dapat ditunjukkan bahwa secara umum kelembagaan pengelolaan hutan nasional mempunyai akar masalah yaitu rendahnya kepastian hak atas sumberdaya hutan (Tabel 4). Kondisi demikian ini menyebabkan hal-hal sebagai berikut:

Tabel 4. Ringkasan Telaah Kasus Pengelolaan Sumberdaya Hutan

KASUS	ASPEK KELEMBAGAAN			
	HAK ATAS HUTAN	INFORMASI	BIAYA TRANSAKSI	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
Usaha Kehutanan	Bermasalah, tergantung lokasi	Bermasalah	Tinggi	Tidak berkelanjutan
RHL di Riau	Bermasalah	Bermasalah	Tinggi	Tidak berkelanjutan
Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat Pola Kemitraan	Status quo	Tidak bermasalah	Tinggi	Masalah kapasitas masy. dan dorongan konversi lahan

Investasi Swasta dan Pemerintah

1. Investasi, baik oleh swasta (IUPHHK) maupun pemerintah (RHL) secara umum tidak dapat tumbuh menjadi akumulasi asset, terutama asset berupa hutan, karena tingginya ketidak-pastian usaha atau ketidak-pastian pengelolaan hutan dalam jangka panjang. Dalam hal terdapat IUPHHK yang masih dapat bertahan, disebabkan oleh dua hal. Pertama, dapat mengatasi sendiri masalah-masalah konflik lahan. Kedua, lokasinya secara kebetulan tidak terdapat konflik lahan karena kondisi bio-fisiknya;
2. Kebijakan yang didukung peraturan-perundangan tidak mempunyai daya implementasi untuk mencapai tujuan peraturan - perundangan tersebut. Hal ini disebabkan oleh biaya transaksi yang tinggi. Disamping disebabkan

oleh adanya ketidak-pastian hak atas sumberdaya hutan, tingginya biaya transaksi disebabkan oleh lemahnya proses perubahan kelembagaan (Peters, 2000).
3. Tingginya biaya transaksi tidak memungkinkan dilaksanakannya penegakan peraturan ataupun kontrak.

Tabel 5. Perbandingan Dua Negara

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

Pemerintah dan Pemerintah Daerah

1. Terdapat gap antara kewenangan yang tersurat di dalam peraturan-perundangan dengan daya implementasi kewenangan tersebut (*regulating power*).
2. Penggunaan pendekatan hukum dan administrasi dengan tanpa disertai informasi yang cukup justru mengakibatkan tingginya biaya transaksi.

Masyarakat

1. Kesempatan pertama yang diperoleh masyarakat seringkali tidak disertai kecukupan kemampuan masyarakat itu sendiri.
2. Tanpa ada kebijakan khusus untuk menguatkan lembaga masyarakat, pengembangan investasi menghasilkan alokasi manfaat secara tidak adil.

Hasil kajian terhadap masalah usaha kehutanan yang disarikan dari 124 makalah dan publikasi juga menunjukkan hal serupa (Lampiran 1). Secara khusus, masalah kelembagaan di Indonesia dengan membandingkan dengan Finlandia adalah aspek kepemilikan lahan/hutan, kepastian hak-hak kepemilikan di lapangan, hak eksklusi, hak transfer, dan konflik (Tabel 5).

KELEMBAGAAN DIANGGAP BUKAN MASALAH

Lemahnya kebijakan dalam pembangunan kehutanan sejauh ini akibat dari kekeliruan dalam mendefinisikan masalah dan aspek-aspek kelembagaan pengelolaan hutan dianggap bukan masalah. Dalam kondisi demikian, maka persoalan kebijakan adalah:
1. Persoalan bagaimana suatu fakta dilihat, kemudian masalah ditetapkan;
2. Bagaimana usulan penyelesaian masalah oleh berbagai pihak dapat diadopsi dan digunakan sebagai dasar pembuatan kebijakan.

Apabila kedua persoalan tersebut tidak dicari akar masalahnya dan tidak diselesaikan, maka setiap usulan kebijakan akan berakhir sebagai wacana saja, sebaliknya bukan sebagai barang berharga yang perlu ditindak-lanjuti. Kondisi demikian ini juga diperkuat dari hasil analisis yang telah dilakukan terhadap 124 makalah seminar dan publikasi (Lampiran 1).

Berdasarkan hasil analisis tersebut, dapat diidentifikasi masalah-masalah kebijakan sebagai berikut:
1. Peraturan-perundangan membatasi upaya melakukan pembaruan kebijakan untuk memecahkan masalah-masalah di lapangan yang sangat dinamis;

2. Prasyarat berjalannya suatu kebijakan, seperti lemahnya hak atas sumberdaya hutan, anggaran, kemampuan lembaga, informasi, proses sosial, tekanan politik, tidak dipertimbangkan dalam implementasi suatu program pembangunan kehutanan;
3. Kedudukan, tugas dan fungsi suatu unit kerja atau lembaga dianggap *given*, sehingga masalah laten kelembagaan tidak terpecahkan;
4. Biaya transaksi tinggi yang timbul akibat pelaksanaan suatu peraturan masih dianggap sebagai masalah implementasi kebijakan, bukan kelemahan isi kebijakan.

Lemahnya lembaga kehutanan, baik pemerintah maupun pemerintah daerah, berdasarkan kasus-kasus yang diungkap di atas, akar masalahnya terletak pada lemahnya hak atas sumberdaya alam. Persoalannya, usulan untuk memperkuat hak atas sumberdaya alam sudah dibicarakan di tahun 90an dan hingga saat ini belum berjalan dengan baik.

Apabila situasi tersebut dicermati, maka lemahnya kelembagaan untuk siap berperan dalam pembangunan kehutanan terletak pada masalah kegagalan penguatan kelembagaan untuk mewujudkan lemahnya hak atas sumberdaya hutan, sebagai berikut:

1. *Policy narrative* yang ada saat ini cenderung menganggap bahwa instrumen hukum atau aspek legalitas menjadi acuan utama bahkan tunggal dalam penyelesaian masalah. Fakta menunjukkan bahwa aspek legal dan kewenangan tidak selalu mempunyai *regulating power* yang cukup, sehingga perilaku masyarakat lebih mengikuti insentif pasar maupun lebih dikendalikan oleh akibat lemahnya kemampuan masyarakat. Dengan *policy narrative* tersebut di atas, dalam pembangunan kehutanan seolah-olah tidak pernah ada masalah kelembagaan. Kelembagaan dianggap pendukung, bukan prasyarat. Akibatnya, program prioritas Departemen Kehutanan yang paling menonjol adalah gerakan rehabilitasi hutan dan lahan (GERHAN) dan pengendalian *illegal logging*, dan bukan pemantapan kawasan hutan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan.
2. Baik dari yang telah diuraikan dalam kasus maupun hasil telaah terhadap 124 makalah, lemahnya peran lembaga dalam pemerintahan akibat tidak-jelasnya ukuran kinerja yang dicapai. Pada umumnya kinerja yang dimaksud adalah *output* masing-masing lembaga/unit kerja dan bukan *outcome* yang juga tergantung dari lembaga/unit kerja lain. Sebuah keberhasilan pengentasan kemiskinan yang tergantung pada kewenangan pemerintahan, kepastian kawasan, dan pengaturan serta alokasi produksi hasil hutan, misalnya, yang ada hanya kinerja aspek administrasi dan *output* kegiatan dari masing-masing lembaga dan tidak ada ukuran kinerja *outcome* sebagai sinergi dari seluruh kegiatan lembaga-lembaga tersebut. Meskipun begitu, karena semua lembaga/unit kerja bekerja sudah atas dasar peraturan-perundangan yang berlaku, maka persoalannya bagaimana bersiasat menghadapi kondisi tersebut. Dalam kondisi tertentu, situasi tersebut mengakibatkan ketergantungan berjalannya kebijakan kepada orang per orang dan bukan tergantung pada lembaga. Kegagalan program pemberdayaan yang telah dilakukan selama ini beberapa diantaranya terjadi akibat digantinya pejabat tertentu yg sebelumnya berperan penting dan pejabat penggantinya tidak dapat berperan sebagaimana peran pejabat sebelumnya. Dalam jangka pendek, dengan demikian, upaya yang dapat dilakukan adalah mengatasi terjadinya *policy trap* tersebut di atas.

Opsi Kebijakan

Opsi kebijakan yang disarankan disini dapat dijalankan apabila kelembagaan dianggap sebagai masalah. Fokus penyempurnaan kebijakan pembangunan HTI adalah mewujudkan kepastian usaha dan kelayakan pembangunan HTI. Pembenahan kebijakan yang perlu dilakukan menyangkut tiga aspek pokok yaitu : kebijakan subsidi/sistem pendanaan, kebijakan kemitraan, dan kebijakan penyelesaian konflik penggunaan lahan.

Secara operasional apa yang dapat dijalankan saat ini adalah melakukan evaluasi kinerja perusahaan HTI. *Appraisal* dilakukan baik terhadap kondisi tanaman, kemungkinan adanya konflik dengan masyarakat, maupun manajemen pengusahaannya. Penyehatan perusahaan HTI perlu dilakukan untuk mencari solusinya kasus demi kasus. Opsi kebijakan untuk HTI yang sudah dibangun dapat dikelompokkan seperti dalam Lampiran 2.

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

Upaya agar swasta dapat melanjutkan pengusahaan HTI secara efisien, menjadi prioritas kebijakan saat ini. Insentif pembangunan HTI harus dapat diimplementasikan secara selektif, karena subsidi terbukti tidak selalu menjadi hal yang penting dalam pembangunan HTI. Terhadap HTI yang mempunyai prospek untuk dipertahankan, perlu segera dilakukan penyelesaian berbagai masalah, utamanya yang menyangkut konflik penggunaan lahan ■

Pustaka

Barzel, Y. 2000. The State and the Diversity of Third Party Enforcers in Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics edited by Claude Menard. Edward Elgar Publishing, Inc. Northhampton, Massachusetts, USA.

Dinas Kehutanan Propinsi Riau, 2006. Studi Kegiatan Perencanaan, Pembinaan, dan Pengendalian Penerimaan dan Penggunaan Dana Reboisasi Bagian Daerah. Pekanbaru.

Eggertsson, Thrainn. 1990. Economic Behavior and Institutions. Cambridge University Press. United States of America.

Jarvis, B and Michael Jacobson, 2006. Incentive to Promote Forest Certification in Indonesia. Working Paper. Final Draft. Prepare for Moray McLeish, International Finance Corporation PENSA. In collaboration with FIAS, GFI, TNC, WWF. Jakarta.

Kasper, W. and Streit, M. E. 1998. Institutional Economics: Social Order and Public Policy. Edward Elgar Publishing, Inc. Northhampton, Massachusetts, USA.

Kartodihardjo, H. 1998. Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijakan Penataan Institusi. Disertasi. Program Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Kartodihardjo, H. 2004. Masalah Pondasi Pembangunan Kehutanan: Refleksi Implementasi Kebijakan Usaha Kehutanan dan Adopsinya bagi Peningkatan Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi. APHI. Jakarta.

Mardipriyono, B. 2004. Biaya Trnasaksi dan Pengaruhnya dalam Pengelolaan Hutan Alam Produksi Lestari. Thesis S2. Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan. Sekolah Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

North, D.C. 1991. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press. Cambridge.

PERSAKI (Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia). 2006. Kajian Kinerja dan Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Bahan Pematangan Materi. Powerpoint bahan presentasi. Persaki. Jakarta.

Peters, B. G. 2000. Institutional Theory: Problem and Prospects. 69 Political Science Series. Institute for Advance Studies. Vienna.

Raharjo, D. 2004. Pelaksanaan Program Social Forestry. Naskah yang khusus ditulis untuk penyusunan buku Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia. Tidak dipublikasikan.

Stevens, J. B. 1993. The Economics of Collective Choice. Westview Press. USA.

Sutton, R. 1999. Policy Process: An Overview. Working Paper 118. Overseas Development Institute. London SW1E 5 DP: Portland House. Stag Place.

Williamson, O. E. 1996. The Mechanism of Governance. Oxford University Press. New York. Oxford.

Lampiran 1. Kajian terhadap Masalah Usaha Kehutanan dari 124 makalah (2000 - 2006)

Sejauh ini sebagian besar kalangan mengkaitkan kerusakan hutan dari sisi lemahnya pelaksanaan peraturan di lapangan, adanya aktor-aktor yang mensponsori pelaksanaan illegal logging, tingginya permintaan kayu domestik sebagai bahan baku industri, banyak terjadi konflik, dan terutama dalam tiga tahun terakhir, faktor pelaksanaan otonomi daerah dianggap sebagai penyebabnya.

Sejumlah masalah pokok yang mendasari pilihan masyarakat berikut ini belum dipertimbangkan dalam memecahkan fenomena usaha kehutanan :

1. Lemahnya kemampuan lembaga pemerintah (daerah) dalam menguasai informasi,
2. Lemahnya hubungan antar lembaga, terutama yang menangani usaha kehutanan
3. Lemahnya kepastian usaha
4. Lemahnya insentif untuk menjadikan hutan sebagai modal ekonomi jangka panjang
5. Retribusi atas hasil hutan oleh pemerintah daerah
6. Kegagalan kebijakan pengendalian produksi
7. Tidak jelasnya hubungan pemerintah dan masyarakat terhadap hutan negara
8. Usaha kehutanan telah lama bergelut dengan ekonomi biaya tinggi (12%-13%)
9. Bangkrutnya usaha HPH.
10. HPH melakukan pengurasan sumberdaya hutan melebihi jatah tebangan
11. Mis-alokasi dan inefisiensi sumberdaya hutan secara nasional
12. Permasalahan bahan baku industri
13. Persoalan alokasi di daerah, permintaan kayu untuk pengembangan ekonomi lokal
14. Industri kecil tidak pernah mendapat kepastian dukungan bahan baku
15. Deperindag, Depkeu dan DepHut belum memastikan arah industri perkayuan
16. BPPN, Dephut, Deperindag dalam restrukturisasi industri dan utang industri belum sinkron.
17. Posisi industri perkayuan belum mampu bersaing dalam perdagangan kayu dunia
18. PP tidak disertai arah pelaksanaan sistem pengelolaan hutan yang akan ditempuh
19. PP terbukti memperlebar jarak kepentingan Pusat dan Daerah,
20. BUMN Kehutanan saat ini lemah dalam menjalankan fungsinya
21. Harga kayu HTI sangat murah, motif hanya memperolah kayu dari hutan alam dan DR
22. Kebijakan pembangunan HTI disebabkan tingginya intervensi pemerintah
23. Tingginya permintaan kayu tidak menjadi insentif investasi dalam pembangunan hutan
24. Hutan sebagai sumber kayu dan hutan sebagai sumber produksi lainnya (lahan)

Adapun solusi yang ditawarkan dalam pengembangan usaha kehutanan terdiri dari:

1. Kebijakan pengembangan industri jasa lingkungan;
2. Kebijakan restrukturisasi industri primer hasil hutan;
3. Kebijakan, strategi dan mekanisme tata niaga hasil hutan termasuk impor;
4. Kebijakan transformasi BUMN Kehutanan (PT. INHUTANI dan Perum Perhutani);
5. Kebijakan realokasi kawasan hutan dalam pengembangan social forestry,

6. Kebijakan evaluasi kinerja manajemen IUPHHK
7. Sinkronisasi kebijakan produksi kehutanan dan industri primer hasil hutan
8. Penerapan outcome-based policy, melalui kontrol jangka panjang (5 tahunan)
9. Intensifikasi pengukuhan hutan nasional
10. Penguatan pelaksanaan monitoring dan pengendalian pembangunan kehutanan.
11. Insentif bagi pembangunan hutan
12. Keterbukaan kebijakan pemerintah bagi Publik (berupa informasi)
13. Penguasaan informasi atas SDH (pengukuhan, fungsi dan wilayah unit pengelolaan)
14. melakukan transfer hak kelola kepada pihak lain
15. manajemen tata-hubungan secara internal (pemerintah, pengusaha, masyarakat lokal)
16. manajemen tata-hubungan antar instansi, pusat dan daerah
17. pembuat kebijakan perlu memberi perhatian lebih terhadap proses-proses komunikasi
18. upaya untuk meningkatkan kemampuan organisasi pelaksana kebijakan kehutanan
19. Kuota dilakukan verifikasi untuk setiap unit usaha/manajemen
20. negosiasi dengan Pemda untuk menjalankan kebijakan
21. Pencabutan ijin usaha terhadap industri yang tidak melakukan kegiatan produksi,
22. Pemberian sanksi industri pengguna bahan baku illegal, dan penertiban industri illegal
23. Penguatan dan/atau mengganti pemegang ijin (IUPHHK)

Sedangkan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan adalah:

1. Tersusunnya *hak dasar* atas sumberdaya hutan (pemerintah,masyarakat, pengusaha)
2. Pembuat kebijakan tidak semakin taktis dan jangka pendek
3. Situasi kohesi sosial yang lemah dan dengan potensi konflik yang tinggi
4. Situasi tata pemerintahan tidak mendukung
5. Perlu kebijakan yang meminimumkan biaya transaksi;
6. Kebijakan yang lebih terfokus kepada sumber-sumber masalah;
7. Debirokratisasi yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya hutan;
8. Kebijakan fiskal dan pembiayaan usaha kehutanan;
9. Penyempurnaan struktur organisasi di tingkat Departemen,
10. Penyempurnaan peraturan dan pelaksanaan pengukuhan kawasan
11. Penguatan lembaga kehutanan pusat dan daerah
12. Perpu tentang pengendalian illegal logging
13. Kebijakan nasional tidak memperhitungkan jasa hutan sebagai kinerja pembangunan
14. Keamanan usaha, isu lingkungan, ketenagakerjaan, ketidakstabilan rupiah
15. Otonomi daerah belum menyentuh mengapa hutan negara dirusak oleh para "pemiliknya"

Lampiran 2. Klasifikasi HTI berdasarkan Karakteristik dan Opsi Kebijakan

	HT Rakyat		HTI Swasta Murni		HTI Skema Pinjaman	
Dasar Pendirian	Perusahaan yang membutuhkan kayu sebagai bahan baku industrinya dapat menjadi agen untuk membangun HTI di lahan masyarakat; Pemerintah memberikan subsidi pembangunan HTI dengan Dana Reboisasi.		Atas inisiatif swasta perlu membangun HTI karena kebutuhan bahan baku untuk pabrik yang telah atau akan didirikan. Dana pembangunan HTI ditanggung sendiri.		Semakin luasnya hutan tidak produktif dan meningkatnya kebutuhan kayu sebagai bahan baku industri; Pemerintah memberikan subsidi pembangunan HTI dengan Dana Reboisasi	
Kepentingan thd Investasi yang telah ditanamkan	**Diabaikan.** Karena tanaman tidak berhasil atau masyarakat mengalihkan penggunaan lahan.	**Dibutuhkan.** Tanaman berhasil dan perusahaan mengandalkan hasil HTI sebagai bahan baku industrinya. Harga sesuai.	**Diabaikan**. Karena konflik berkepanjangan dengan masyarakat akibat tidak adanya kepastian hak atas hutan.	**Dibutuhkan**. Secara finansial HTI mampu memasok kebutuhan bahan baku industri.	**Diabaikan**. Terdapat berbagai konflik penggunaan lahan, tanaman gagal karena berbagai sebab.	**Dibutuhkan**. Hasil HTI untuk kebutuhan bahan baku industri yang sudah berdiri.
Opsi Kebijak-an :	Secara umum kebijakan diarahkan untuk memastikan ilkim usaha, menegakkan hukum, serta mewujudkan efisiensi pembangunan HTI. Terhadap HTI yang sudah berdiri, kebijakan dilaksanakan disesuaikan dengan karakteristik HTI tersebut.					
1. Penyiapan prakondisi	Penyelesaian konflik	Penegakkan kontrak	Penyelesaian konflik	-	Penyelesaian konflik	-
2. "Privatisasi" /menuju Hak Pengelola-an Hutan (KPH)	-	Dilakukan penguatan hak pengelolaan hutan (KPH) untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan	-	Dilakukan penguatan hak pengelolaan hutan (KPH) untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan	-	Dilakukan penguatan hak pengelolaan hutan (KPH) untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan
3. Subsidi	-	Revisi skema pinjaman DR dengan bunga ttn. Yang dikelola Lembaga Pembiayaan Kehutanan	-	Revisi skema pinjaman DR dengan bunga ttn. Yang dikelola Lembaga Pembiayaan Kehutanan	-	Revisi skema pinjaman DR dengan bunga ttn. Yang dikelola Lembaga Pembiayaan Kehutanan