MASALAH PENGAMANAN ASET NEGARA:
Kajian Ekonomi Kelembagaan Kasus Pelelangan Kayu Temuan

Oleh:
Hariadi Kartodihardjo

3

BALITBANG KEHUTANAN
DEPARTEMEN KEHUTANAN
2004

MASALAH PENGAMANAN ASET NEGARA:

Kajian Ekonomi Kelembagaan Kasus Pelelangan Kayu Temuan[1]

Hariadi Kartodihardjo[2]

1 PENDAHULUAN

Peran pemerintah dalam melaksanakan pengamanan aset negara, khususnya terhadap aset sumberdaya hutan, sangat penting karena status sumberdaya hutan di Indonesia sebagian besar dikuasai oleh negara. Efektivitas pengamanan aset tersebut menjadi salah satu prasyarat untuk mewujudkan pelestarian sumberdaya hutan, keadilan pemanfaatannya bagi masyarakat luas, maupun tambahan pendapatan bagi pemerintah.

Sebagaimana diketahui, kerusakan sumberdaya hutan yang telah terjadi sudah meliputi jumlah yang sangat luas dan berbagai upaya telah dilakukan untuk mencegahnya. Namun berbagai upaya ini nampak belum efektif, dengan indikasi kerusakan yang semakin meningkat.

Salah satu kebijakan yang telah dijalankan oleh Departemen Kehutanan beserta jajaran kehutanan di daerah serta unsur-unsur kejaksaan dan kepolisian adalah melakukan penangkapan atas kayu-kayu curian dan hasil-hasil penangkapan ini dapat dikategorikan sebagai kayu temuan, sitaan maupun rampasan. Untuk mengembalikan aset negara tersebut, pemerintah menjalankan kebijakan pelelangan kayu-kayu tersebut dengan prosedur berdasarkan Surat Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan, Menteri Kehutanan, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI tentang Lelang Kayu Temuan, Sitaan dan Rampasan atas Jenis Kayu Selain Rimba Campuran No 51/KMK.01/1997, Nomor 72/Kpts-VI/1997, Nomor Kep 010/JA/2/1997 dan Nomor Pol : Kep/02/I/1097.

Berdasarkan informasi tentang pelaksanaan lelang di lapangan menunjukkan bahwa harga lelang jauh dibawah harga pasar, disamping itu terdapat indikasi bahwa pelaksanaan pelelangan kayu ini dapat dipergunakan sebagai alat pemutihan terhadap kayu-kayu *illegal*. Informasi tersebut perlu diketahui lebih jauh dan apabila memang terjadi demikian perlu diketahui masalah-masalah pokok yang terjadi dalam pelaksanaan lelang dan dicari solusinya. Oleh karena itu kajian mengenai pelelangan kayu temuan ini dilakukan dengan mempelajari dokumen kebijakan, menghimpun data dan informasi dari lapangan, serta melakukan wawancara dengan beberapa pihak. Kajian ini dilakukan selama 2

[1] Kajian ini dilakukan atas permintaan dan pendanaan dari Badan Litbang Kehutanan, Departemen Kehutanan. Telah dipresentasikan dan didiskusikan di Departemen Kehutanan, 23 Desember 2004.
[2] Staf Pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB, Pascasarjana IPB dan UI.

minggu termasuk persiapan dan penulisannya menjadi kebijakan ringkas (*policy brief*).

2 LELANG DAN KEBIJAKANNYA

Dalam kajian ini kebijakan difokuskan pada pelaksanaan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 319/Kpts-II/1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Bersama Menteri Keuangan, Menteri Kehutanan, Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia tentang Lelang Kayu Temuan, Situan dan Rampasan Atas Jenis Kayu Selain Rimba Campuran. Isi surat keputusan ini pada dasarnya menguraikan prosedur pelaksanaan lelang kayu temuan, sitaan dan rampasan, serta peran berbagai pihak yang terlibat.

Secara umum, prosedur lelang kayu tersebut tidak berbeda dengan prosedur-prosedur pelelangan pada umumnya, sehingga permasalahan yang akan ditemukan nanti diantaranya juga serupa dengan masalah-masalah lelang yang lain. Berdasarkan prosedur tersebut peran serta lembaga-lembaga pemerintah adalah sebagai berikut:

PIHAK-PIHAK	KETERLIBATAN/PERAN
• Masyarakat	• Memberi pengakuan atau tidak atas pemilikan kayu yang ditemukan • Mengetahui adanya pelaksanaan lelang dari pengumuman panitia lelang
• Dinas Kehutanan Propinsi dan Kabupaten/Kota, Kepala Unit Perhutani dan ADM Perhutani	• Pemohon lelang • Penetapan harga dasar • Menerima pembayaran DR dan PSOA serta biaya pengganti
• Dinas Perindustrian dan Perdagangan	• Penetapan harga dasar
• Kejaksaan	• Memberi petunjuk untuk menentukan permohonan lelang diterima atau ditolak oleh Kantor Lelang Negara
• Departemen Kehutanan	• Menanggung biaya pengganti dan memberi persetujuan jika kayu tidak ada yang membeli dan dialokasikan ke lembaga nir laba
• Kantor Lelang Negara	• Melaksanakan pelelangan
• Anggota Asosiasi Pengusahaan Hutan, Inhutani I-V, Perhutani	• Peserta Lelang
• Bank Pemerintah	• Menerima titipan uang hasil lelang dan menerima DR dan PSDH atas nama rekenin Menteri Kehututanan
• Kantor Kas Negara	• Menerima uang hasil lelang

Uraian prosedur pelaksanaan lelang ini dapat dilihat dalam Lampiran 1.

3 PERMASALAHAN KONSEPTUAL

Permasalahan konseptual dapat ditinjau baik dalam pelaksanaan lelang secara sempit, maupun kaitannya dengan sifat de facto *open access resources*[3] dari sumberdaya hutan secara luas.

3.1. Pelaksanaan Lelang

Dari delapan kali lelang kayu temuan di Riau selama periode tahun 2001 2003 diketahui bahwa harga rata-rata kayu lelang tersebut, sebelum dikenakan DR dan PSDH, sebesar Rp. 70.800.- per m3 (DisHutProp Riau, 2004). Data yang diperoleh dari Kabupaten Barito Utara, Kalimantan Tengah periode 1999 2002 juga menunjukkan bahwa rata-rata harga lelang, sebelum dikenakan DR dan PSDH, sebesar Rp 48.300.- per m3 (Saritano, 2003). Sedangkan lelang yang telah dilakukan di Kalimantan Barat selama periode 2003 2004 menunjukkan harga lelang, sebelum dikenakan DR clan PSDH, sebesar Rp. 98.550,- per m3. Lelang serupa yang telah dilakukan di DKI Jakarta selama tahun 2004 diperoleh harga rata-rata Rp 115.1100.- per m3, sebelum dikenakan DR dan PSDH (DisHut DKI Jakarta, 2004). Harga dl tiga tempat pelelangan tersebut apabila dikenakan DR dan PSDH dengan tarif lip 170.000,- per m3 menjadi rata-rata antara Rp. 218.300.- - Rp 285.000,- per m3. Harga ini masih jauh di bawah harga pasar kayu bulat kelas 2 yang berkisar antara Rp 600.000.- - Rp. 700.000.- per m3.

Jumlah kayu temuan juga relatif sangat kecil dibandingkan dengan perkiraan jumlah kayu *illegal* yang beredar. Di propinsi Riau, misalnya, selama periode 1999 2003 jumlah kayu temuan sebesar 58.443 m3 atau rata-rata 11.689 m3 per tahun; dan kurang dari 1% perkiraan jumlah kayu illegal yang beredar di propinsi itu, yaitu sebesar 1.4 juta m3 per tahun[1]. Di DKI Jakarta, jumlah kayu temuan sepanjang tahun 2003 sebesar 25.017 m3 ekuivalen log. Jumlah ini

Tabel 1. Rata-rata Harga Lelang

WILAYAH	PERIODE	HARGA LELANG (RP)[1)]
	2001 - 2003	70 800
Kalimantan Barat	2003 - 2004	98.500
Kalimantan Tengah	1999 - 2002	48.300
DKI Jakarta	2004	115.000

1). Sebelum dikenakan DR dan PSDH

Dikatakan sebagai de fact~*open access* karena secara de!~~r kawasan hula~'dikuasai negara dan penyelenggaraan kehutanan dilimpahkan kepada pemerintah. Sehingga secara de yure sumberdaya hutan tersebut bukanlah bersifat *open access* melainkan sebagai *state property*. Implementasi kebijakan pemerintah memungkinkan terjadinya de facto *open access* tersebut.

Diperhitungkan 50% dari jumlah devisit kebutuhan bahan baku kayu bulat di propinsi Riau, dengan rata-rata antara tahun 1999 2003 sebesar 2,8 juta m3 per tahun (Dinas Kehutanan Propinsi Riau, 2004) juga sangat kecil dibandingkan dengan peredaran kayu *illegal* yang mungkin hampir 90% kayu yang masuk ke DKI Jakarta[5].

Berdasarkan kenyataan-kenyataan di atas, kajian kebijakan ini ditujukan untuk menjawab tiga pokok permasalahan, yaitu:

1. Mengapa harga lelang senantiasa di bawah harga pasar.
2. Mengapa pelaksanaan lelang berjalan tidak efektif, dengan jumlah temuan kayu yang rendah.
3. Apakah pelelangan kayu tersebut tidak dipergunakan sebagai alat "pemutihan" kayu *illegal*.

Masalah pelelangan kayu tidak berdiri sendiri melainkan berkaitan dengan beberapa kondisi dan kebijakan lainnya. Kebijakan pelelangan kayu, sebagaimana diuraikan dalam SK Menhut No 319/1997, memberi kepastian penetapan pihak-pihak yang terlibat serta prosedur administrasi yang perlu ditempuh, sedangkan bagaimana tujuan lelang dapat dicapai, sangat ditentukan oleh faktor-faktor lainnya, baik di dalam maupun di luar sistem pelaksanaan lelang tersebut.

Secara konsepsional harga lelang yang rendah dapat disebabkan oleh penetapan harga dasar di satu sisi, serta tingkat persaingan dalam pelaksanaan lelang di sisi lain. Sedangkan tingkat efektivitas pelaksanaan lelang ditentukan oleh efektivitas kegiatan perlindungan hutan, khususnya dalam pelaksanaan pengamanan aset sumberdaya hutan pang dilaksanakan oleh seluruh jajaran kehutanan baik Departemen Kehutanan, Propinsi maupun Kabupaten, serta pelaksanaan sistem yustisi yang melingkupi jajaran kepolisian, kejaksaan dan kehakiman. Dalam kaitan ini juga terkait dengan sistem insentif bagi masing-masing instansi maupun individu yang bertugas dalam pengamanan aset sumberdaya hutan tersebut.

Berdasarkan keeratan hubungan-hubungan fungsional tersebut, maka efektivitas pelaksanaan lelang kayu temuan tidak dapat hanya dilihat dari kebijakan Departemen Kehutanan, khususnya yang tertuang dalam SK MenHut No. 31011997.

3.2. De facto *open access*

Tinjuan yang kedua ini justru mempertanyakan mengapa lelang diperlukan, mengapa tata niaga kayu menjadi urusan pemerintah, dan dibalik kedua pertanyaan itu per dijawab mengapa kebijakan yang berjalan selama ini menjadikan sumberdaya hutan bersifat de facto *open access*, sehingga sikap rasa memiliki sumberdaya hutan tidak lagi utuh dalam suatu kolektivitas

---

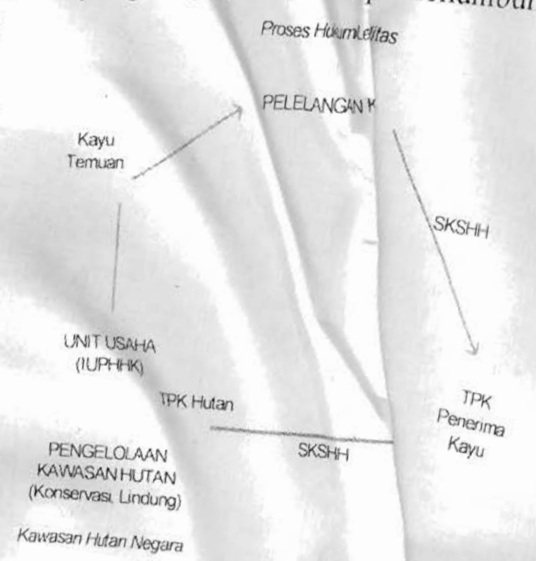
Menurut salah seorang Kepala Sub Dinas Kehutanan DKI Jakarta, perkiraan kayu yang masuk ke DKI Jakarta per tahun antara 6 – 7 juta m3 ekuivalen log. Kayu-kayu ini sebagian besar kayu *illegal* Wawancara tanggal 29 Nopember 2004 di Kantor Dinas Kehutanan DKI Jakarta.

masyarakat dan negara dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan formal sebagaimana diatur dalam peraturan-perundangan, melainkan menjadi sikap rasa memiliki secara individual dan kelompok yang menggunakan kekuasaan dan kewenangan non formal.

Dalam pandangan konsep yang kedua ini, masalah kebijakan dan pelaksanaan lelang hanyalah suatu *symptom* dari akar masalah yang lebih mendasar. Dalam konteks ini, pilihan kebijakan dapat diarahkan kepada dua alternatif, yaitu:

1. Berdasarkan kebijakan yang telah berjalan. Sebagai akibat pemerintah tidak melepaskan kayu sebagai *private goods*, maka tata niaga kayu ditetapkan dan diatur kontrolnya oleh pemerintah, sehingga pelelangan kayu adalah bagian dari perluasan arena kebijakan kehutanan (**Gambar 1**). Pengaturan dan kontrol tata niaga kayu, termasuk di dalamnya pengaturan terhadap kayu-kayu temuan, telah berjalan tidak efektif dengan biaya transaksi tinggi serta dipenuhi hubungan-hubungan kontrol dan awasi (*command and control*) yang sangat lemah. Kontrol kayu di luar kawasan hutan ini memerlukan koordinasi dan komitmen yang mungkin biaya yang diperlukan lebih mahal daripada nilai kayu yang akan dapat diamankan. Apabila ini terjadi, maka sistem ini secara kelembagaan dan ekonomi tidak layak diteruskan.

2. Kayu di luar hutan sebagai *private goods*. Apabila kayu yang beredar di luar kawasan hutan dianggap sebagai *private goods*, maka keterlibatan lembaga kehutanan dalam pelaksanaan tata niaga tidak lagi diperlukan. Hal ini dapat berjalan apabila pemerintah dapat menyelenggarakan pengelolaan sumberdaya hutan baik untuk hutan produksi, lindung, maupun kawasan konservasi dengan intensitas yang tinggi, serta mampu menumbuhkan rasa pemilikan kolektivitas antara masyarakat dan negara terhadap sumberdaya hutan. Ini dapat berjalan apabila lembaga-lembaga kehutanan tidak lagi bertumpu hanya pada komoditas hutan tetapi memperhatikan status dan administrasi kawasan hutan. Apabila pembaruan sistem pengelolaan hutan ini tidak dapat berjalan, maka secara kelemba-



Gambar 1. Lelang sebag

Kel Arena
tanan

gaan menjadikan kayu di luar hutan sebagai *private goods* tersebut tidak layak.

Pilihan terhadap pendekatan yang kedua meskipun tidak dapat dijalank ini, namun unsur-unsur penguatan kelembagaan pengelolaan diperlukan untuk meningkatkan kinerja kebijakan yang tel hasilnya pastilah tidak akan optimal.

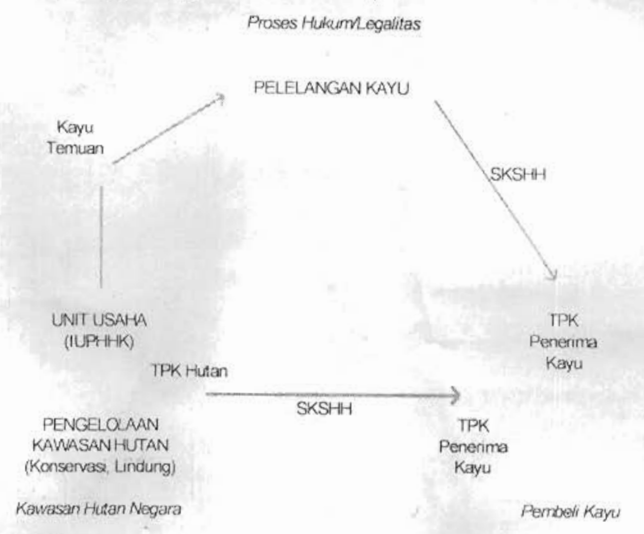
4 KONDISI LAPANGAN

masyarakat dan negara dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan formal sebagaimana diatur dalam peraturan-perundangan, melainkan menjadi sikap rasa memiliki secara individual dan kelompok yang menggunakan kekuasaan dan kewenangan non formal.

Dalam pandangan konsep yang kedua ini, masalah kebijakan dan pelaksanaan lelang hanyalah suatu *symptom* dari akar masalah yang lebih mendasar. Dalam konteks ini, pilihan kebijakan dapat diarahkan kepada dua alternatif, yaitu:

1. Berdasarkan kebijakan yang telah berjalan. Sebagai akibat pemerintah tidak melepaskan kayu sebagai *private goods*, maka tata niaga kayu ditetapkan dan diatur kontrolnya oleh pemerintah, sehingga pelelangan kayu adalah bagian dari perluasan arena kebijakan kehutanan (**Gambar 1**). Pengaturan dan kontrol tata niaga kayu, termasuk di dalamnya pengaturan terhadap kayu-kayu temuan, telah berjalan tidak efektif dengan biaya transaksi tinggi serta dipenuhi hubungan-hubungan kontrol dan awasi (*command and control*) yang sangat lemah. Kontrol kayu di luar kawasan hutan ini memerlukan koordinasi dan komitmen yang mungkin biaya yang diperlukan lebih mahal daripada nilai kayu yang akan dapat diamankan. Apabila ini terjadi, maka sistem ini secara kelembagaan dan ekonomi tidak layak diteruskan.

2. Kayu di luar hutan sebagai *private goods*. Apabila kayu yang beredar di luar kawasan hutan dianggap sebagai *private goods*, maka keterlibatan lembaga kehutanan dalam pelaksanaan tata niaga tidak lagi diperlukan. Hal ini dapat berjalan apabila pemerintah dapat menyelenggarakan pengelolaan sumberdaya hutan baik untuk hutan produksi, lindung, maupun kawasan konservasi dengan intensitas yang tinggi, serta mampu menumbuhkan rasa pemilikan kolektivitas antara masyarakat dan negara terhadap sumberdaya hutan. Ini dapat berjalan apabila lembaga-lembaga kehutanan tidak lagi bertumpu hanya pada komoditas hutan tetapi memperhatikan status dan administrasi kawasan hutan. Apabila pembaruan sistem pengelolaan hutan ini tidak dapat berjalan, maka secara kelemba-



Gambar 1. Lelang sebagai Perluasan Arena Kebijakan Kehutanan

gaan menjadikan kayu di luar hutan sebagai *private goods* tersebut tidak layak.

Pilihan terhadap pendekatan yang kedua meskipun tidak dapat dijalankan saat ini, namun unsur-unsur penguatan kelembagaan pengelolaan hutan tetap diperlukan untuk meningkatkan kinerja kebijakan yang telah berjalan. Namun hasilnya pastilah tidak akan optimal.

4 KONDISI LAPANGAN

Berdasarkan temuan di lapangan, gambaran umum faktor-faktor yang menentukan harga lelang, efektivitas pelaksanaan lelang, serta digunakannya lelang sebagai sarana pemutihan kayu *illegal logging*, sebagai berikut:

4.1. Harga Dasar

Terdapat pedoman penetapan harga patokan lelang kayu temuan, yaitu Harga Patokan (Rp/m3) = Harga franco TPK (Rp/m3) – (PSDH + DR) (Rp/m3) – Keuntungan pemenang lelang (10%, Rp/m3). Beberapa permasalahan yang dijumpai di lapangan adalah sebagai berikut:

1. Belum ada keputusan Pemda yang seragam tentang penetapan harga patokan lelang kayu. Di Kalimantan Tengah, misalnya, terdapat SK Gubernur yang menetapkan harga tersebut, tetapi SK Bupati (Barito Utara) menetapkan lebih rendah. Di Riau SK tersebut ditetapkan bersama-sama antara Kanwil Kehutanan, Dinas Perindustrian, dan Dinas Perdagangan tahun 1995, dan saat ini sudah tidak digunakan lagi. Di Kalimantan Barat tidak ada SK penetapan harga tersebut oleh pemerintah propinsi tetapi telah dibuat di masing-masing kabupaten/kota.
2. Standar biaya PSDH dan DR tidak memperhatikan kualitas kayu (rendah atau tinggi) sehingga untuk kayu-kayu berkualitas rendah di satu sisi akan mempunyai harga patokan sangat rendah dan di sisi lain akan mempunyai harga lelang yang relatif tinggi. Kondisi demikian ini dianggap sebagai penyebab tidak lakunya kayu-kayu dengan kualitas rendah. Selama ini penetapan harga lelang kayu oleh pemerintah daerah masih terbatas pada log sebagai kayu pertukangan, tetapi log yang kualifikasinya kayu serpih (banyak di Riau) belum ada[6].
3. Untuk kasus di Riau, kayu-kayu yang tidak terjual tidak pernah dialokasikan ke lembaga nir laba sebagaimana diatur dalam SK 319/1997.Sedangkan di

[6] Hasil konsultasi dengan Dinas Kehutanan Propinsi Riau, mantan Kepala Sub Dinas Perlindungan Hutan, 27 Nopember 2004.

Kalbar, tidak terjadi kayu lelang yang tidak laku, tetapi harga penawaran terakhir (Undangan ke 3) selalu sangat rendah. Meskipun pengumuman pelaksanaan lelang menggunakan media setempat, namun peserta lelang tidak pernah mengalami perubahan dan seakan-akan telah terjadi kelompok-kelompok yang eksklusif. Di Kalbar kelompok ini cukup dominan dalam pengaturan peserta lelang dan hasil akhirnya[7], lihat **Box 1**.

4. Posisi tawar instansi kehutanan pada umumnya sangat rendah dalam menetapkan harga dasar. Alasan merendahkan harga patokan, karena jika terlalu tinggi, kayu tidak akan laku[8]. Yang terjadi di DKI, dalam lelang ke 1 dan ke 2 biasanya tidak ada yang hadir, dan lelang yang ke 3 baru ada yang hadir. Ini menyebabkan harga penawaran sangat rendah. Di DKI pelaksanaan lelang telah diblokir, sehingga tidak mungkin bisa memunculkan persaingan secara terbuka[9].

4.2. Efektivitas Pelaksanaan Lelang

Fenomena di lapangan yang dapat memberi penjelasan rendahnya efektivitas pelaksanaan lelang di atas dapat diketahui dari perbandingan antara biaya dan manfaat yang ditanggung dan diperoleh oleh pemerintah daerah sebagai ujung tombaknya.

4.2.1. Biaya dan Resiko

Ada istilah "Upaya mengamankan kayu *illegal* harus ditempuh dengan biaya *illegal* pula". Anggaran daerah untuk menjalankan proses penangkapan dan pelelangan kayu tersebut dianggap tidak memadai. Ini disebabkan dalam pelaksanaan SK Menhut 319/1997, pihak yang menemukan kayu temuan – dalam hal ini Dinas Kehutanan Propinsi dan Kabupaten – dan meneruskan proses administrasinya ke kepolisian dan kejaksaan untuk mendapatkan legalitas kayu, memerlukan biaya untuk petugas-petugas yang terkait tersebut[10].

---

7 Di Kalbar setiap cukong telah mempunyai jaringan tersediri untuk mendapatkan peluang masuk dalam pelelangan kayu. Disinyalir setiap pelelangan kayu diikuti oleh jaringan cukong tertentu, dan tidak diikuti oleh Menurut salah seorang Kepala Sub Dinas Kehutanan DKI Jakarta, perkiraan kayu yang masuk ke DKI Jakarta per tahun antara 6 – 7 juta m3 ekuivalen log. Kayu-kayu ini sebagian besar kayu *illegal*. Wawancara tanggal 29 Nopember 2004 di Kantor Dinas Kehutanan DKI Jakarta.

8 Tentu saja alasan ini tidak dapat diterima, karena banyak penyebab lainnya yang mengakibatkan rendahnya harga lelang. Hasil diskusi dengan salah seorang aktivis LSM Titian, Pontianak, tgl 1 Desember 2004.

9 Menurut salah seorang Kepala Sub Dinas Kehutanan DKI Jakarta, informasi mengenai pelaksanaan lelang hanya dikuasasi oleh kelompok tertentu, jaringan demikian ini sudah sangat kuat, karena juga terdapat unsur-unsur aparat keamanan yang ikut bermain di dalamnya. Wawancara tanggal 29 Nopember 2004 di Kantor Dinas Kehutanan DKI Jakarta.

10 Besarnya uang ini sangat tergantung dari jumlah kayu, untuk di Riau misalnya, berkisar antara Rp 7 – Rp 10 juta,- untuk setiap instansi. Diskusi dengan pemegang HPH dan HTI di Jakarta, 29 Nopember 2004.

Biaya angkutan untuk kayu temuan dengan jarak sekitar 5 km sebesar Rp 400.000,- muat/bongkar sekitar Rp 600.000,- per truk. Anggaran dari APBN tersedia, tetapi sangat kecil dan bukan masalah ini saja; turunnya sekitar bulan Agustus, dan oleh karenanya meskipun sedikit seringkali tidak habis. Ini yang kemudian dianggap oleh Departemen Kehutanan sebagai rendahnya prestasi penggunaan anggaran ini[11].

Box 1. Masalah Struktural Pelelangan Kayu

Permainan dalam proses lelang menyebabkan rendahnya nilai lelang yang diperoleh. Dalam kasus pelelangan di Ketapang, Agustus 2004 – kayu ditemukan Mei 2004, dari 5 penawar lelang, yang dibuka hanya 1 dan yang empat lainnya mengundurkan diri (tidak hadir). Diketahui bahwa peserta-peserta lelang sudah terbentuk kelompok-kelompok. Jika suatu kelompok tertentu yang ikut, anggota kelompok lainnya tidak akan ikut. Setelah pelaksanaan lelang selesai, pembayaran DR/PSDH yang belum lunaspun kayunya telah diambil oleh pemenangnya. Pemilik industri perkayuan, yang diketahui kesulitan mendapat bahan baku tidak pernah ikut lelang tersebut. Disarankan solusinya berikut:

1. Terhadap kayu temuan, sitaan dan rampasan sebaiknya dialokasikan langsung kepada pembangunan daerah seperti pembuatan rumah murah, dll
2. Harga dasar sebaiknya ditetapkan oleh DepHut
3. Pelaksanaan lelang dilakukan oleh Lembaga Lelang Independen

Sumber: Wawancara dengan LSM Titian, Pontianak, 1 Desember 2004.

Permasalahan juga timbul apabila kayu ditemukan di tengah laut dan harus menggunakan speedboat perusahaan, karena perusahaan tersebut kemudian dianggap pihak yang melaporkan adanya kayu curian, sehingga dapat diteror (Kalbar). Kejadian ini juga terjadi di Riau, dimana kini semakin sulit untuk memperoleh tempat menyimpan kayu temuan. Perusahaan atau masyarakat merasa tidak aman jika tempatnya digunakan sebagai penitipan kayu curian tersebut. Dalam hal tertentu, dimana pihak yang dititipi kayu temuan tidak cukup bertanggungjawab, kayu sebagai barang bukti tersebut seringkali berkurang jumlahnya. Tentu saja ini menjadi tanggungjawab yang menemukan. Jadi, seringkali dalam pelaksanaan lelang, yang berjalan hanya berlandaskan surat2 administratif, sedangkan barang buktinya telah hilang. Di Riau, dari temuan di awal tahun 2004 sebanyak 2400 batang kayu bulat tinggal 2200 batang.

Menyusun putusan pengadilan untuk menjadikan status kayu temuan, memerlukan uang yang tidak sedikit. Dalam suatu kejadian dimana DepHut menang atas putusan pengadilan, kemudian perusahaan naik banding dan menyebabkan pengadilan berlarut-larut; petugas DepHut yang ikut dalam sidang-sidangnya selalu mengajukan biaya perjalanannya ke Dinas Kehutanan DKI Jakarta. Dalam kondisi demikian ini tidak ada jalan lain kecuali mencari

[11] Kenyataan ini diungkapkan baik sewaktu konsultasi di Pekanbaru maupun di Pontianak.

dana yang sebenarnya "illegal". Inilah ironinya. Mengamankan aset negara yang secara *illegal* beredar tetapi menggunakan dana *illegal* pula.

Ongkos yang harus dibayar juga terkait dengan posisi petugas-petugas di lapangan yang tidak pernah merasa aman. Hal ini juga terkait dengan sistem penilaian (kum) bagi para penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yangmana sistem penilaian tersebut tidak menyebabkan timbulnya insentif bagi kegiatan mereka di lapangan[12]. Hal lainnya juga menyangkut kebijakan pemerintah, misalnya dalam pelaksanaan pengendalian illegal logging oleh berbagai bentuk Tim Terpadu. Sebagai kegiatan rutin, kontrol terhadap kayu-kayu curian ini hasilnya masih lebih besar dari hasil Tim Terpadu yang pernah ada. Ironinya, anggaran Tim terpadu selalu lebih besar. Ini menimbulkan kecemburuan petugas-petugas di daerah.

4.2.2. Manfaat

Akibat hasil lelang yang langsung harus disetor ke kas negara tidak memberi insentif bagi daerah untuk melakukan pemrosesan atas kayu-kayu temuan, sitaan dan rampasan. Alasan ini disampiakan para pihak di Riau, Kalbar, maupun Kalteng. Manfaat dari suatu upaya penyimpanan kayu temuan seringkali juga menjadi sia-sia ketika pihak lain yang ikut bertanggungjawab tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Di DKI Jakarta, misalnya, banyak kayu2 temuan yang sudah diukur DisHut DKI Jakarta tetapi dilepas oleh oknum polisi. Melihat kenyataan yang demikian ini, pilihan Pemda cenderung kerah tidak memaksakan untuk mengurusi kayu-kayu temuan.

Kenyataan-kenyataan di atas menjadi alasan mengapa volume kayu temuan yang diproses menurut peraturan-perundangan yang berlaku jumlahnya relatif sedikit. Rendahnya efektivitas instrumen pelelangan kayu temuan ini bukanlah disebabkan semata-mata oleh lemahnya aturan yang berlaku, melainkan besarnya kepentingan dibalik pelaksanaan lelang-lelang kayu yang telah dijalankan.

4.3. Pemutihan Kayu *Illegal*

Dari pengamatan di lapangan dan konsultasi serta wawancara yang telah dilakukan tidak ada satupun pihak yang mengatakan bahwa pelaksanaan lelang yang telah dilakukan sebagai sarana untuk melakukan pemutihan kayu illegal. Namun demikian, semua pihak yang diwawancarai sepakat bahwa kemungkinan kearah itu bisa terjadi. Kenyataan-kenyataan seperti lemahnya

[12] PPNS yang selama ini sebagai pegawai fungsional tidak mendapat cukup insentif baik pendapatannya maupun pengukuran kinerjanya. Produk hukum yang disusun oleh Biro Kepegawaian Departemen Kehutanan yang tidak melibatkan Ditjen PHKA ini menganggap bahwa kehadiran polhut di seminar lebih tinggi dinilainya daripada melakukan pekerjaannya di lapangan (Kasubdin Perlindungan Hutan, DshutProp, Kalbar). Disarankan polhut kembali diatur DepHut yang alokasinya dapat ditetapkan oleh DisHutProp, dan bukan PemKab.

hukuman bagi pelaku yang terbukti melakukan kesalahan dalam pelaksanaan tata niaga maupun pencurian kayu dapat merupakan kelemahan disinsentif sehingga dugaan tersebut dapat terjadi. Di Kalimantan Barat, misalnya, belum pernah terjadi hukuman terhadap pelaku kesalahan lebih dari 6 bulan, sedangkan di Riau hukuman yang pernah dijatuhkan atas pelaku *illegal logging* hanya selama 4 bulan.

Barang bukti, berupa kayu buat, yang dititipkan di suatu tempat kadang-kadang berkurang jumlahnya, tetapi pada saat persidangan akan berlangsung barang bukti tersebut jumlahnya lengkap kembali. Ini menunjukkan betapa "fleksibel" kondisi wilayah hukum dimana unsur-unsur yang menjadi bagian dari proses hukum sangat mudah untuk diubah-ubah dan sangat mudah pula untuk disesuaikan dengan prosedur hukum yang dijalankan kemudian.

5 Analisis Kebijakan

5.1. Sintesis Hasil Lapangan

Apa yang telah dijabarkan sebagai kondisi di lapangan dalam Bab 4 di atas menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dengan volume kayu temuan yang relatif sangat kecil, dibandingkan dengan konsumsi kayu di setiap wilayah, dapat diduga bahwa harga kayu lelang hasil temuan tidak berpengaruh terhadap perubahan harga pasar kayu bulat di wilayah tersebut. Apabila dugaan tersebut benar, maka secara ekonomi pelaksanaan lelang kayu menempati segmen tersendiri, dimana pertimbangan dan keputusan pelaksanaanya lebih ditentukan secara inklusif di dalam sistem lelang yang sedang berjalan, dan sebaliknya tidak banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luarnya. Dengan kondisi demikian, semakin rendah harga lelang, semakin memungkinkan biaya-biaya dibebankan kepadanya, dan lelang tersebut tetap akan berjalan karena tetap menguntungkan.
2. Di lapangan, pembebanan biaya tersebut berupa keikut-sertaan pihak-pihak baik formal maupun informal, dan keikut-sertaan tersebut menyebabkan biaya yang harus dibebankan sebagai biaya transaksi agar pelaksanaan lelang tersebut dapat terselenggara. Ekonomi biaya tinggi ini dapat berjalan dengan menekan harga kayu lelang sebelum dikenakan DR dan PSDH.
3. Apabila harga lelang sebelum dikenakan DR dan PSDH antara Rp. 48.300,- sampai Rp. 115.000,- per m3 dan rata-rata tarif DR ditambah PSDH sebesar Rp. 170.000,- pe rm3, harga rata-rata kayu di pasar sebesar Rp 600.000,-, serta keuntungan pemenang lelang 10%, maka terdapat nilai rente ekonomi antara Rp. 255.000,- sampai Rp. 321700,- per m3 atau antara 42,5% sampai

53,6% dari harga rata-rata kayu di pasar. Nilai tersebut cukup besar dan dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang turut melanggengkan berjalannya sistem ini sebagaimana disebut dalam butir 2.

4. Pemerintah (daerah) dalam kenyataannya bukanlah satu entitas, meskipun mempunyai tujuan dan sasaran yang sama. Dalam hal ini, pemerintah daerah, baik propinsi maupun kabupaten, memperhitungkan kelayakan pelaksanaan operasi pelelangan kayu temuan berdasarkan biaya (pengorbanan) dan pendapatan (manfaat) yang diperolehnya. Kebijakan yang berjalan selama ini menunjukkan bahwa kelayakan pelaksanaan operasi pelelangan kayu tersebut – secara institusional – rendah. Hal demikian ini juga berlaku bagi petugas lapangan secara individual yang tidak mengkaitkan diri dengan proses-proses transaksi pelaksanaan lelang.
5. Masalah-masalah pelaksanaan lelang kayu juga terkait dengan masalah-masalah tidak sinkronnya kebijakan antar lembaga pemerintah daerah (lihat **Box 2**) maupun tidak berjalannya penyelesaian masalah-masalah implementasi kebijakan pemerintah di lapangan[13]. Adanya dualisme kebijakan ataupun tidak terselesaikannya masalah

Box 2. Kesenjangan Kebijakan Propinsi dan Kabupaten di Kalimantan Tengah

Bersarkan SK Gubernur No. 522.21/1999/ Kanwil, 31 Agustus 1999, harga dasar lelang kayu per m3 adalah sebagai berikut:

1. Jenis Kayu Indah Rp. 175.000,-
2. Jenis Kayu Meranti Rp. 151.000,-
3. Jenis Kayu Campuran Rp. 125.000,-

Beradasarkan Nota Dinas Bupati Kabupaten Barito Utara No. 500/166/EK, 12 Juni 2000, penetapan harga dasar lelang per m3 adalah sebagai berikut:

1. Jenis Kayu Indah Rp. 50.000,-
2. Jenis Kayu Meranti Rp. 25.000,-
3. Jenis Kayu Campuran Rp. 15.000,-

Dalam setiap pelelangan di Kabupaten Barito Utara, ketentuan harga dasar yang dipergunakan mengacu kepada SK Bupati. Khusus untuk kayu temuan dikenakan pungutan Sumbangan Pembangunan Daerah (SPD) dan denda yang ditetapkan berdasarkan Perda.

Atas kelebihan kayu-kayu dari SKSHH yang telah dikeluarkan dikenakan pungutan suplisi atau pemutihan dan diterbitkan SKSHH baru, asalkan membayar SPD.

Sumber: Komunikasi melalui email dengan Saritano (Palangkaraya), 24 Nopember 2004.

[13] Pemerintah propinsi beberapa kali telah melaporkan kelemahan-kelemahan kebijakan pelaksanaan lelang maupun perlindungan hutan secara lebih luas kepada Departemen Kehutanan tetapi belum ada penyelesaian hingga saat ini. Dalam kaitannya dengan perlindungan hutan, misalnya, saat ini di Pontianak terdapat 110 pucuk senjata yang tidak dapat digunakan akibat tidak adanya pass jalan. Contoh lainnya, Dinas Kehutanan Propinsi Riau merasa perlu mengembalikan anggaran perlindungan hutan eks HPH karena prosedur penggunaannya tidak sesuai dengan kondisi lapangan dan pencairannya yang sangat terlambat. Sementara itu pada saat Pemda Ketapang mengeluarkan SKSAHH (Surat Keterangan Sahnya Angkutan Hasil Hutan) yang dipergunakan untuk mengangkut kayu-kayu *illegal* juga tidak ada tanggapan dari pemeirntah pusat. Baik jajaran DisHutProp Kalbar, DKI Jakarta, maupun Riau menyatakan bahwa dalam pelaksanaan lelang yang dilakukan oleh kepolisian maupun kejaksaan tidak diketahui apakah uang hasil lelang telah disetor ke Kantor Kas Negara atau belum. Hal ini menunjukkan

kebijakan akibat lemahnya koordinasi, telah melemahkan kepercayaan pihak satu terhadap lainnya, sehingga melemahkan kinerja implementasi kebijakan secara keseluruhan.

5.2. Lingkup Masalah Kebijakan

Dengan ditemukannya kelima permasalahan mendasar pelaksanaan lelang kayu di atas menunjukkan bahwa dalam penyempurnaan kebijakan pelelangan kayu – misalnya dengan menetapkan standar harga patokan yang lebih tinggi – tidaklah dapat memperbaiki kinerja pengamanan aset negara, kecuali dikaitkan dengan penyempurnaan kebijakan-kebijakan berikut:

1. Kebijakan tata usaha kayu;
2. Kebijakan alokasi hasil lelang kayu;
3. Penguatan status petugas lapangan khususnya polisi hutan/PPNS;
4. Penataan kebijakan pemerintah kabupaten yang berkaitan dengan pungutan;
5. Penguatan fungsi dan tugas pemerintah propinsi dalam melaksanakan pengendalian peredaran hasil hutan, khususnya kayu.

Meskipun demikian, penyempurnaan segenap kebijakan tersebut masih menggunakan kerangka pemikiran, bahwa kayu yang beredar di luar kawasan hutan masih sebagai barang publik, sehingga pemerintah (daerah) masih perlu terus mengontrolnya. Kebijakan yang cukup fundamental apabila seluruh hasil hutan telah diselesaikan proses-proses administrasinya ketika sampai di TPK hutan. Dengan demikian seluruh proses tata niaga hasil hutan tidak diperlukan dan seluruh sumberdaya kehutanan didayagunakan untuk menguatkan pengelolaan hutan.

Dalam pembahasan dengan pihak-pihak di daerah juga terbersit rekomendasi untuk **memusnahkan kayu temuan**, sitaan maupun rampasan. Hal ini berdasarkan pertimbangan: kecilnya jumlah kayu yang ditemukan, nilainya yang sangat rendah sehingga tidak mempunyai arti dibandingkan dengan biaya yang digunakan, serta situasi kelembagaan yang dalam jangka pendek tidak dapat diperbaiki, sehingga pelaksanaan lelang justru merusak kelembagaan dan moral aparat pemerintah.

Terhadap rekomendasi-rekomendasi di atas perlu dikaji lebih mendalam untuk segera dapat menetapkan pilihan yang tepat dengan resiko yang sekecil mungkin.

bahwa sistem yang berlaku saat ini belum memberikan mekanisme transparansi antar instansi yang terlibat.

5.3. Arah Penyempurnaan SK Menteri Kehutanan

Apabila penyempurnaan kebijakan diarahkan secara khusus untuk memperbaiki SK Menteri Kehutanan No. 319/1997, maka pokok-pokok permasalahan di lapangan yang dapat dipergunakan sebagai landasan penyempurnaan SK tersebut adalah:

1. Bagi pemerintah daerah, dimana instansi kehutanan sebagai instansi yang mengajukan permohonan lelang, pengalaman selama ini menunjukkan bahwa besarnya biaya untuk menjalankan proses pelelangan ini jauh lebih besar daripada pendapatan yang diperoleh daerah;
2. Kemampuan mengumpulkan nilai manfaat (khususnya uang) secara institusional sangat lemah. Setiap pelaksanaan proses pengurusan, misalnya dari pihak pemohon lelang (instansi kehutanan) ke Kantor Lelang Negara, memerlukan biaya. Biaya ini diterima dan menjadi milik perorangan bukan institusi;
3. Pengurusan hasil kayu temuan bukan hanya memerlukan biaya yang cukup tinggi, tetapi juga semakin sulit mendapatkan sarana/prasarana yang diperlukan, seperti lahan tempat penitipan kayu, alat angkutan, dll. Ini akibat adanya tekanan bagi siapa saja yang bersedia membantu pemerintah dalam pelaksanaan lelang tersebut;
4. Harga dasar lelang yang ditetapkan Pemda sangat rendah, disamping itu pelaksanaan lelang yang dilakukan tidak kompetitif, sehingga harga lelang senantiasa tertekan.

Berdasarkan permasalahan pokok di atas, pertanyaan pokok yang perlu dijawab dalam pembaruan kebijakan pelelangan kayu adalah:

1. Apa pertimbangan dilaksanakannya lelang kayu temuan, sitaan dan rampasan? Apa kelebihan dan kelemahan apabila kayu temuan, sitaan dan rampasan dimusnahkan?
2. Bagaimana mewujudkan insentif bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan lelang kayu?
   a. Bagaimana status kayu bulat maupun kayu olahan yang ditemukan; Apakah "milik" Menteri Kehutanan atau semestinya didekonsentrasikan menjadi "milik" Dinas Kehutanan Propinsi, atau menjadi "milik" Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota.
   b. Bagaimana menyusun peraturan yang relevan dengan fakta-fakta lapangan; Apakah harga dasar lelang harus ditetapkan oleh Menteri Kehutanan atau oleh Pemprop atau oleh Pemkab.

3. Bagaimana meningkatkan persaingan dalam pelaksanaan lelang agar dapat dicapai harga lelang yang meningkat? Jika "pasarnya" tidak kompetitif, bagaimana mengatur pelelangan sehingga didapat harga lebih tinggi?

5.3.1. Dilelang atau Dimusnahkan?

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa kelembagaan lelang sebagaimana dirancang semula tidak berjalan. Kondisi ini menghasilkan rendahnya efektivitas pelelangan kayu temuan – jumlah yang dilelang – yang telah dilakukan. Realitas demikian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan lelang, sekalipun ada perbaikan SK MenHut No. 319/1997, tidaklah dapat dihasilkan perbaikan kinerja, kecuali lima aspek lainnya, yaitu: (1). Kebijakan tata usaha kayu, (2). Kebijakan alokasi hasil lelang kayu, (3). Penguatan status petugas lapangan khususnya polisi hutan/PPNS, (4). Penataan kebijakan pemerintah kabupaten yang berkaitan dengan pungutan, (5). Penguatan fungsi dan tugas pemerintah propinsi dalam melaksanakan pengendalian peredaran hasil hutan, khususnya kayu, juga menjadi bagian dari perbaikan kebijakan.

Box 3. Pokok-pokok Isi Draft SK Menteri Kehutanan tentang Petunjuk Pelaksanaan Pelelangan terhadap Hasil Hutan Temuan, Sitaan dan Rampasan.

1. Pengukuran obyek lelang akan dilakukan oleh Perusahaan Konsultan Kehutanan Independen;
2. Peserta lelang dibatasi hanya oleh anggota BRIK dan memiliki nomor Ekspor Terdaftar Perusahaan Industri Kayu (EPTIK);
3. Apabila harga dasar lelang tidak dapat dicapai, penawar tertinggi pada lelang terakhir ditetapkan sebagai pemenang.
4. Uang hasil lelang disetorkan ke Kas Negara;
5. Biaya pengganti ditanggung oleh pemenang lelang.

Sumber: Draft SK diperoleh dari hasil rapat internal Departemen Kehutanan, tanggal 6 Desember 2004.

Dengan demikian maka kebijakan pemusnahan kayu temuan, sitaan, rampasan, perlu menjadi pertimbangan awal sebelum penyempurnaan SK Menhut No. 319/1997 dilakukan. Salah satu pertimbangan kebijakan pemusnahan kayu tersebut adalah apabila biaya pengganti yang diperlukan lebih besar daripada nilai lelang yang diperoleh. Dalam kaitan ini, pelaksanaan lelang dapat diselenggarakan di ibukota propinsi, agar lebih dapat dikendalikan untuk memperoleh harga lelang yang tinggi. Apabila biaya angkutan kayu ke propinsi lebih mahal daripada nilai lelang yang akan diperoleh, maka kayu tersebut sebaiknya dimusnahkan di tempat asal ditemukan[14].

[14] Pendapat ini sejalan dengan pendapat Arman Malolongan, Kepala Pusat Pengendalian Kehutanan Regional wilayah Kalimantan, yang disampaikan dalam diskusi hasil kajian ini tanggal 23 Desember 2004.

5.3.2. Insentif dan Peserta Lelang

Peraturan yang dapat berjalan adalah peraturan yang bukan saja tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, tetapi juga perlu dilihat relevansinya dengan kenyataan di lapangan. Realitas bahwa efektivitas pelaksanaan lelang sangat rendah adalah akibat kecilnya insentif bagi Pemda. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan bahwa hasil pelelangan kayu dialokasikan ke Pemda, dan dalam hal ini ke Dinas Kehutanan Propinsi.

Agar perolehan nilai lelang dapat ditingkatkan dengan peningkatan harga lelang yang setinggi-tingginya, maka iklim pengaturan lelang perlu dieliminir. Untuk itu peserta lelang sebaiknya tidak perlu dibatasi. Pengaturan pembatasan dengan kriteria apapun – di lapangan – akan menjadi obyek pengaturan, karena publik secara luas tidak mempunyai kesempatan untuk mengikutinya. Di samping itu, pembiayaan yang sifatnya dapat secara langsung meningkatkan insentif bagi petugas lapangan, sangat diperlukan. Dalam hal ini, sebagaimana draft isi pembaruan kebijakan lelang (**Box 3**) yang akan menggunakan lembaga independen untuk melakukan pengukuran, meskipun sistem seperti itu secara konsepsional baik, namun dalam operasionalnya akan semakin tidak memberikan penguatan fungsi dan insentif bagi para petugas di lapangan.

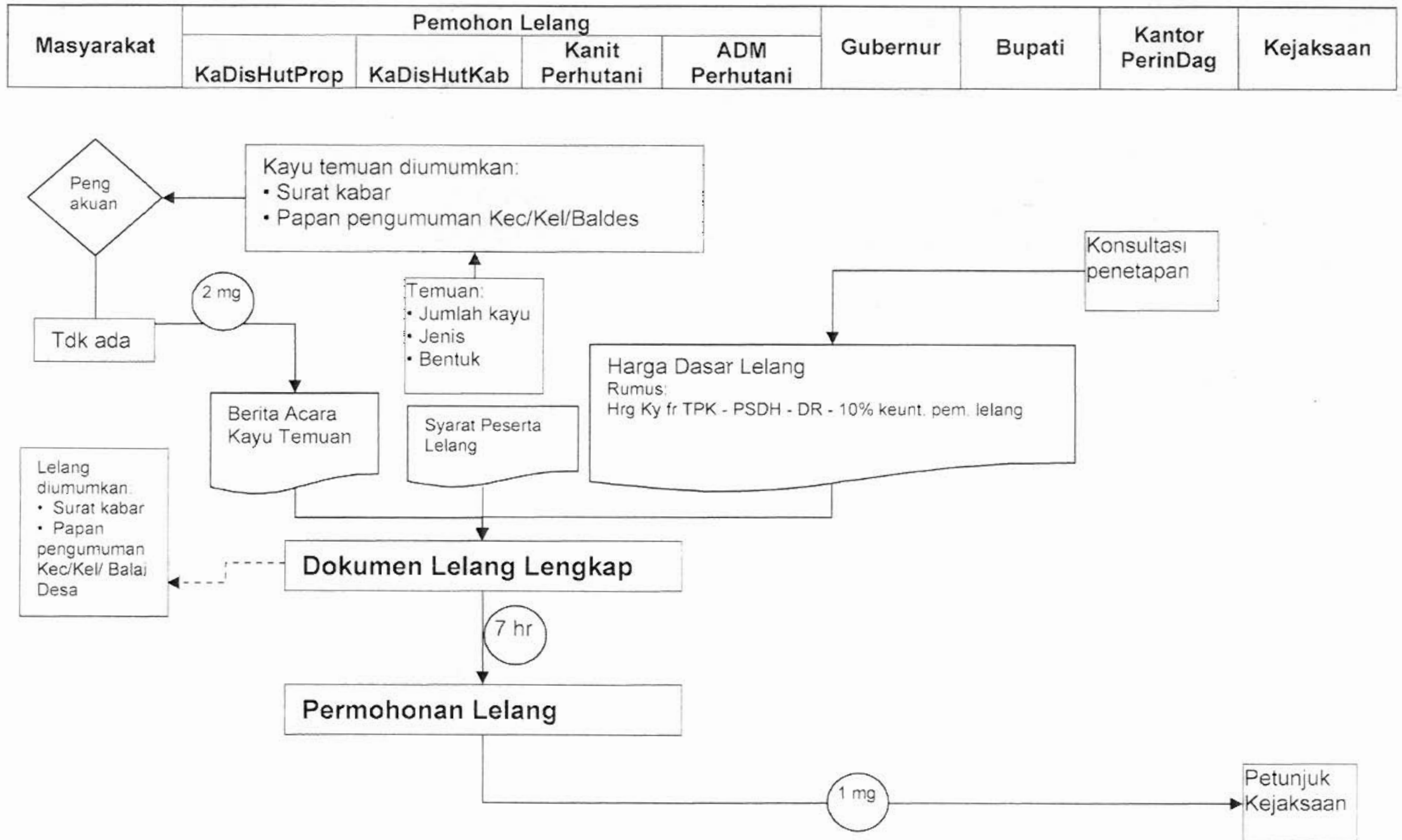
Biaya konsultan yang akan dipergunakan itu sebaiknya dialokasikan untuk memperkuat sistem tata niaga secara keseluruhan, khususnya penguatan insentif bagi pertugas di lapangan.

6 Rekomendasi

Mengingat lemahnya kinerja pelelangan kayu terkait sangat erat dengan kebijakan yang lain, maka penyempurnaan kebijakan lelang perlu memperhatikan kebijakan-kebijakan yang terkait. Sebelum masuk dalam pembahasan perubahan SK Menhut No. 319/1997, disarankan dibahas terlebih dahulu beberapa pertanyaan mengenai masalah-masalah pokok – sebagaimana diuraikan di atas – yang akan dipecahkan.

000

Lampiran 1. Prosedur Lelang Kayu Temuan Berdasarkan SK MenHut No 319/Kpts-II/1997.



Lampiran 1. Lanjutan