Pengembangan Insentif dan Kelembagaannya bagi Pengusahaan Hutan Alam Produksi[1]

Hariadi Kartodihardjo

Permasalahan

01. Penurunan kinerja pengusahaan hutan produksi secara nasional, dalam hal ini hutan yang dikelola oleh pemegang Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK), pada umumnya disebabkan oleh[2]:

    a. Sistem pengelolaan hutan produksi menghadirkan ekonomi biaya tinggi, sehingga menjadi beban bagi pemegang IUPHHK dan menambah biaya produksi. Tambahan biaya produksi ini pada umumnya dikompensasi oleh pemegang IUPHHK dengan penambahan produksi kayu dan/atau pengurangan kegiatan-kegiatan yang semestinya dilakukan, seperti reboisasi, perlindungan hutan, dll.

    b. Tanggungjawab untuk melestarikan aktiva tegakan hutan alam tidak terwujud, baik oleh pemerintah/pemerintah daerah maupun oleh pemegang IUPHHK, akibat tidak adanya program penguatan kapasitas pengelolaan hutan alam produksi.

02. Tujuan penguatan kapasitas bagi masing-masing pihak, baik pemerintah/pemerintah daerah dan pemegang IUPHHK, yaitu melestarikan dua hal sekaligus, hutan alam produksi sebagai aktiva dan produksi kayu sebagai hasil usaha. Dalam hal ini difokuskan pada upaya melestarikan aktiva hutan alam produksi, baik perlindungannya sebelum ditebang maupun reboisasi yang perlu dilakukan sesudah ditebang.

Kerjasama

03. Meskipun hutan alam produksi dan tegakannya sebelum ditebang bukan asset pemegang IUPHHK sebaliknya masih menjadi asset negara, namun secara aktual, pemerintah/pemerintah daerah tidak mempunyai kapasitas untuk melakukan penataan hutan dan mengetahui potensinya secara pasti[3]. Dengan demikian, secara *de facto*, pemegang IUPHHK menjadi pelaksana pengelola tegakan hutan alam produksi. Dengan demikian, pemegang IUPHHK mempunyai pilihan-pilihan tertentu, termasuk pilihan untuk melakukan pelestarian hutan atau tidak. Pilihan-pilihan ini pada umumnya didasarkan atas kalkulasi finansial, menguntungkan

---

[1] Makalah dalam Diskusi Evaluasi Kebijakan Pengusahaan Hutan Alam Produksi oleh Departemen Kehutanan di Jakarta, 15 Nopember 2006.

[2] Uraian selengkapnya kondisi ini dapat dibaca dalam disertasi oleh Kartodihardjo (1998). Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi melalui Kebijakan Penataan Institusi. Program Studi Ilmu Pengetahuan Kehutanan. Program Pascasarjana IPB. Bogor.

[3] Lihat Kartodihardjo (2005). Masalah Pondasi Pembangunan Kehutanan: Refleksi Implementasi Kebijakan Usaha Kehutanan dan Adopsinya bagi Peningkatan Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi. APHI. Jakarta.

2

atau tidak menguntungkan, yangmana sangsi hukum dengan berbagai biaya transaksi termasuk yang diperhitungkan dalam kalkulasi tersebut[4];

04. Menghadapi situasi tersebut, kerjasama antara pemerintah/pemerintah daerah dengan pemegang IUPHHK adalah suatu keniscayaan. Pelaksanaan kerjasama ini perlu disertai dun hal sebagai prasyarat, yaitu:

   a. Pemegang IUPHHK mendapat insentif untuk melakukan pelestarian hutan. Berbagai bentuk insentif dapat diterapkan, tetapi pada prinsipnya, seluruh bentuk insentif tersebut dapat secara aktual harus dapat mengurangi biaya dan/atau menambah kepastian diperolehnya hasil hutan yang dilestarikan oleh pemegang IUPHHK;

   b. Terdapat sistem kontrol yang kredibel dan seimbang (*check and balance*) antara hasil kerja IUPHHK dan implementasi kebijakan oleh pemerintah/pemerintah daerah dalam menjalankan kerjasama di atas.

Sistem Insentif

05. Dalam pengelolaan hutan produksi, baik alam maupun tanaman termasuk pelaksanaan rehabilitasi hutan, insentif dapat efektif mencapai tujuannya, apabila sejumlah prasyarat dipenuhi. Prasyarat tersebut meliputi:

   a. Lembaga pengelola hutan atau unit manajemen (IUPHHK) mampu melindungi tegakan hutan sampai siap ditebang. Dalam hal ini terdapat struktur organisasi yang mempunyai kualifikasi dan jumlah yang sesuai dengan kebutuhan. IUPHHK yang telah mendapat sertifikasi ekolabel atau yang telah dinilai berkinerja baik oleh Lembaga Penilai Independen (LPI) memenuhi persyaratan ini. Program GERHAN, misalnya, yang tidak memenuhi prasyarat ini telah terbukti gagal;

   b. Kinerja hasil upaya tertentu yang menjadi fokus utama, misalnya dalam hal ini adalah pelaksanaan reboisasi atau pengayaan hutan alam, mudah diukur, dan diukur oleh unit kerja/lembaga yang kredibel. Lembaga Sertifikasi dan LPI yang telah terakreditasi terbukti dapat melakukan pekerjaan ini;

   c. Peningkatan kinerja akibat adanya insentif harus dikaitkan dengan kepastian jangka panjang pengusahaan hutan tersebut. Tanpa adanya kepastian usaha jangka panjang, sistem insentif apapun tidak akan efektif.

06. Dana Reboisasi (DR) yang saat ini digunakan sebagai insentif untuk melaksanakan rehabilitasi hutan dan lahan di luar unit manajemen pengusahaan hutan mempunyai resiko tinggi, akibat tidak dipenuhinya ketiga prasyarat efektivitas insentif di atas. Sebaliknya, IUPHHK yang berkinerja baik, dapat menjadi lembaga potensial untuk meningkatkan pasokan bahan baku kayu di masa yang akan datang melalui pemberian insentif dengan DR.

Dukungan Peraturan

[4] Kartodihardjo (1998). *Op cit.*

07. Kebijakan pemerintah yang telah dituangkan dalam PP 35/2002 tentang Dana Reboisasi sudah menyatakan "keterlanjuran" bahwa DR yang diperlakukan sebagai pendapatan negara bukan pajak (PNHP) mempunyai "kebebasan" dalam alokasinya, sehingga tidak memenuhi prasyarat efektivitas DR sebagai insentif di atas. Alokasi DR kepada koperasi, badan usaha berbadan hukum dan kelompok tani hutan, yang telah mempunyai identitas lembaga dan berpotensi sebagai lembaga pengelola hutan justru mendapat alokasi melalui pinjaman (Pasal 14 ayat 3).

08. Apabila DR digunakan sebagai insentif dalam pelaksanaan reboisasi atau pengayaan tanaman di dalam IUPHHK hutan alam, maka revisi PP 35/2002 perlu dilakukan. Namun demikian, dengan tanpa menunggu hasil revisi tersebut, apabila terdapat Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan dan Menteri Kehutanan tentang tata cara pemberian pinjaman (Pasal 15), kebijakan penggunaan DR sebagai insentif dalam pelaksanaan reboisasi atau pengayaan tanaman di dalam IUPHHK hutan alam dapat dilakukan.

ooo