

EVALUASI 35 TAHUN (1970 – 2005) PENGELOLAAN HUTAN ALAM DI KALIMANTAN TIMUR

Oleh: Daroni⁸

Abstract

In the New Order era, forest management and utilization in East Kalimantan does not assure the sustainability of wood production. Forest has tended to be depleted and degraded instead, characterized by lack of special kinds of wood and change in forest structure due to uncontrolled deforestation. In this sense, natural forest could be beneficially managed if expected value in the long term equal to current value. This is the importance of local government capital share in the forest management.

Apart of that, forest management in the previous period has contributed to the creation of labor market and income generation for the worker. However, there seems to be factual that forest industry was unable to produce trickle down effect for the people lived surround the forest. This paper tries to evaluate the policy and practice of forest management during New Order and Reform era, particularly in line with the effort of promoting social welfare in East Kalimantan.

Keywords: Pengelolaan hutan lestari, Kalimantan Timur.

Pendahuluan

Rakyat Kalimantan Timur patut bersyukur kepada Tuhan YME yang memberikan kelimpahan kekayaan sumberdaya alam di bumi Borneo ini baik migas, tambang emas, batu bara dan hutan yang kaya dengan keanekaragaman hayatinya. Terhadap kekayaan alam tadi, perlu dilakukan pengelolaan dan pengusahaan hutan yang efektif. Makalah ini dimaksudkan untuk memotret praktek pengelolaan hutan di Kalimantan Timur.

Upaya menggali informasi diperoleh data dari awal pelita I (1969/70 – 1974/75) sampai 2001 (awal dari pemerintahan desentralisasi), informasi yang cukup lama yaitu setelah di-undangkannya UU Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan dan ditetapkannya UU Penanaman Modal Asing (PMA) yaitu tahun 1967, sumberdaya hutan mulai diusahakan secara intensif dan telah memberikan sumbangannya yang besar bagi penerimaan negara untuk pembiayaan pembangunan. Sekitar 70% sumberdaya hutan berlokasi di luar Pulau Jawa. Pemerintah sesungguhnya telah berusaha untuk pemeratakan pembangunan ekonomi keseluruhan daerah melalui UU investasi dan *forestry Agreement* (himpunan peraturan perundangan di bidang kehutanan Indonesia dari tahun 1969 sampai dengan 1974). Dari 120 juta hektar luas hutan Indonesia, sekitar 48 juta hektar telah dikelola

⁸ Dr. Daroni, S.IP.,SP.,MP., Staf Dinas Kehutanan Provinsi Kaltim; Dosen STIEM Samarinda.

secara ekonomis dan secara aktif telah di konsesikan dalam bentuk kontrak jangka panjang yang dinamakan dengan Hak Pengusahaan Hutan (HPH/IUPHHK).

Setelah puluhan tahun pengalaman dengan persetujuan kehutanan (*forestry agreement*) dengan sistem sekarang ini, dinilai masih belum berhasil dalam tujuan pengelolaan hutan seperti konsep Tebang Pilih Indonesia (TPI), Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI), atau Tebang Jalur Tanam Indonesia (TJTI) dan lain sebagainya. Kecenderungan yang terjadi adalah bahwa kawasan hutan semakin mengalami penciutan/penyusutan (*depletion*) dan bahkan terjadi degradasi yang cukup serius akibat eksploitasi, deforestasi sumberdaya hutan secara besar-besaran. Masa Kolonial Belanda di bumi Nusantara, melakukan eksploitasi hutan di daerah jajahan Pulau Jawa selama ratusan tahun. Setelah Indonesia merdeka eksploitasi sumberdaya hutan berpindah dibawah kewenangan Negara Indonesia yang berdaulat. Hingga kemudian lahir UU Nomor 5 tahun 1967 itu. Pengusahaan hutan meluas ke seluruh nusantara tak terkecuali Kalimantan Timur.

Dalam beberapa dasawarsa, penerimaan pemerintah dari manajemen sumberdaya hutan berasal dari pungutan-pungutan Dana Reboisasi (DR), Iuran Hasil Hutan (IHH/PSDH), pajak ekspor dan pungutan-pungutan lainnya cukup signifikan dalam menopang biaya pembangunan nasional yang sebagian besar lainnya bersumber dari utang luar negeri. Peranan dari hutan alam sebagai sumberdaya strategis untuk pembangunan ekonomi menjadi semakin penting mengingat semakin meningkatnya permintaan akan kayu dunia. Oleh karena itu upaya untuk mempertahankan kelestarian hutan dengan menerapkan konsep *Sustainable Forest Management* (SFM) menjadi sangat penting dan perlu terus ditingkatkan.

Sesungguhnya sumberdaya hutan di Kalimantan Timur merupakan sektor kunci (*key sector*), seharusnya pemanfaatan atau pengusahaan hutan dimasa yang lalu dapat memacu perkembangan pembangunan disektor-sektor lainnya. Selain itu, kemajuan yang diikuti dengan peningkatan pendapatan di sektor kehutanan pada masa yang lalu harus dapat merembes ke bawah (*trickle down effect*) pada lapisan masyarakat paling bawah dan yang penting lagi adalah kepada masyarakat yang hidup di desa sekitar hutan. Dalam kenyataannya pemanfaatan atau pengusahaan hutan dimasa yang lalu belum memberikan tanggapan yang memuaskan terhadap fungsinya sebagai sektor kunci. Program PMDH yang telah berjalan puluhan tahun ternyata tidak meninggalkan bekas. Ini artinya bahwa program mengentaskan kemiskinan masyarakat desa di sekitar hutan masih sangat jauh dari apa yang menjadi tujuan.

Beberapa pertanyaan yang patut dikemukakan berkaitan dengan pengusahaan hutan di Kalimantan Timur yaitu: 1) Apakah pengusahaan hutan dapat menjamin kelestarian hutan (*forest sustainability*) di Kalimantan Timur? 2) Apakah pengusahaan hutan dapat meningkatkan penerimaan negara dari pungutan-pungutan hasil hutan? 3) Apakah pengusahaan hutan dapat menciptakan pendapatan dan lapangan kerja terutama bagi masyarakat dilingkungan hutan (*forest base communities*)?

Paradigma Pengelolaan dan Pengusahaan Hutan Lestari

Secara umum terdapat 5 (lima) paradigma pengelolaan hutan, sebagai berikut:

- Hutan alam yang lestari adalah hutan alam yang setelah dimanfaatkan dapat dipulihkan kembali pada suatu periode waktu tertentu dengan melaksanakan permudaan buatan atau penanaman kembali melalui tindakan silvikultur.
- Praktek pengusahaan hutan cenderung menebang tanpa melaksanakan pedoman sistem Tebang Pilih Indonesia (TPI) dengan lengkap dan benar sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Pemanfaatan hutan yang lestari sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor deplesi dan penyusutan sumberdaya hutan alam.
- Kelestarian hutan alam dan stabilitas produksi kayu tergantung kepada produksi kayu yang tinggal dalam operasi penebangan.
- Iuran hasil hutan (IHH/PSDH) harus mencerminkan nilai tegakan (*stumpage value*), mencerminkan harga kayu, biaya produksi dan pemasaran serta balas jasa dari investasi.

Pemanfaatan atau pengusahaan hutan alam di Kalimantan Timur dilihat dari faktor-faktor yang mempengaruhi stok kayu dalam operasi penebangan tidak menjamin kelestarian dan keberlanjutan produksi kayu. Deplesi stok kayu di Kalimantan Timur dapat dilihat bahwa faktor-faktor royalti, luas tebang kumulatif, harga kayu bulat ekspor dan teknologi, perlu dikaji lebih cermat. Kepekaan pendapatan per kapita baik berdasarkan harga yang berlaku terhadap perubahan penerimaan IHH/PSDH dan harga kayu bulat ekspor bersifat inelastis. Hal ini berarti bahwa perubahan penerimaan IHH/PSDH dan harga kayu bulat ekspor dimasa yang lalu relatif kecil terhadap pendapatan per kapita.

Sebagian besar pengusahaan hutan di Kalimantan Timur di masa yang lalu: (i) menebang tanpa memperhatikan penanaman kembali dan tidak melaksanakan pedoman Tebang Pilih Indonesia dengan lengkap dan benar, (ii) menebang kayu yang bernilai komersial dan kualitas tinggi, berdiameter besar (*high grading*) untuk ekspor, sehingga mengurangi efisiensi pemanfaatan sumber yang optimal persatuan luas dalam rangka mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya, atau untuk menutup biaya modal dan depresiasi alat-alat berat yang mahal harganya sehingga berusaha mendapatkan profit yang maksimum persatuan waktu, (iii) melakukan tebang ulang atau cuci mangkok bila harga kayu bulat baik, dengan alat-alat berat bekas (eks operasi) yang depresiasinya telah nol, sehingga biaya produksi menjadi rendah, (iv) kurang memperhatikan kelestarian hutan karena diperbolehkannya sistem tebang kontrak dengan leveransir, IPK yang kemudian ditinggalkan karena targetnya hanya penebangan semata tanpa memperhatikan kerusakan hutan dan upaya penanaman kembali.

IHH adalah sebuah bentuk pungutan atas pengusahaan hutan, tidak sama dengan biaya atau nilai tegakan (*stumpage value*). Pada asalnya berpikir bahwa IHH adalah salah satu tipe pungutan tegakan (*stumpage fee*) yaitu harga jual tegakan (*stumpage*) oleh pemilik hutan (negara/pemerintah) kepada pengusaha hutan, dan dihitung dari selisih antara harga pasar di tempat pemuatan (*delivery point*) dengan biaya produksi dan pengangkutan dari tempat penebangan dan suatu keuntungan yang layak sebagai balas jasa (*return*) atas investasi yang dilakukan. Dalam kenyataannya, hanya sekitar 15% dari IHH yang tertuju

untuk biaya tegakan (Keppres No.37 tahun 1980) atau yang dikembalikan ke areal hutan dan diinvestasikan kembali ke dalam hutan. Dalam SK. Menteri Kehutanan No. 365 tahun 1985, IHH adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti sebagian nilai *intrinsic* dari hasil hutan (*stumpage*) yang dipungut.

Sebagian terbesar perusahaan hutan di Kalimantan Timur di masa yang lalu, dilihat dari kecenderungan investasi: (i) Berusaha menekan biaya-biaya tidak langsung (biaya tetap) antara lain pada bidang *timber growing* sesuai dengan pedoman Tebang Pilih Indonesia (TPI) dan investasi pada bidang penebangan, karena besarnya biaya tetap akan menggeser titik pulang pokok (*break even point*) ke atas atau ke kanan, dan bagi perusahaan hutan yang mengandung resiko tinggi investasi itu paling tidak disukai investor. (ii) Memandang pengeluaran dan pemeliharaan hutan adalah investasi dan “diperintahkan” harus memakai uang perusahaan hutan, maka hak perusahaan hutan dihadapkan pada pilihan investasi lain selama bebas menggunakan uangnya. (iii). Memandang biaya yang terjadi untuk kompensasi lingkungan dan kelangkaan adalah biaya sosial yang bukan menjadi beban perusahaan hutan tetapi ditanggung oleh pemerintah.

Selama masih bebas menggunakan uangnya perusahaan hutan akan berusaha mengefisienkan biaya produksi. Hanya komponen biaya yang langsung menyumbang kepada hasil produksi saja yang diperhatikannya, dalam hal ini produksi kayu bulat dari tebangan (*logging operation*). Alat-alat berat seperti traktor, trailer dan lain-lain semuanya didapat dari kredit yang mahal yang umumnya berjangka pendek (terutama perusahaan hutan yang kecil) sehingga perusahaan hutan selalu berusaha menekan biaya per satuan waktu di samping meningkatkan produksi fisik dan pendapatan rupiah. Keadaan ini juga mendorong untuk menebang pohon yang bernilai tinggi (*high grading*) terlebih dahulu, atau untuk memenuhi target produksi yang seringkali tidak lagi memperdulikan batas blok tebangan yang ditetapkan. Menurut konsep Pemerintah sekarang, kita setuju bahwa perilaku pengusaha semacam ini sesungguhnya termasuk perbuatan melanggar aturan, sehingga produksi kayu bulat hasil penebangan termasuk kedalam kategori *illegal logging* meskipun ia mempunyai dokumen.

Perusahaan hutan menganggap pengeluaran permudaan dan pemeliharaan hutan untuk panen di kemudian hari adalah hasil yang tidak pasti (*uncertainty*). Oleh karena itu pengeluaran untuk itu dihambat atau pertimbangan jangka waktu kontrak perusahaan hutan hanya 20 tahun, yaitu suatu jangka waktu yang dipandang tidak cukup untuk suatu investasi yang menguntungkan (*profitable investment*). Investasi yang hasilnya baru dapat diperoleh setelah waktu yang lama sangat peka terhadap suku bunga modal. Perusahaan hutan tidak tertarik pada pedoman tebang pilih Indonesia karena persepsi ini. Hal ini dirasakan sebagai sesuatu yang sulit dalam memenuhi pedoman tersebut, apalagi selama ini seolah perusahaan hanya diperintah saja tidak dituntut tanggung jawab penuh yang mestinya dikaitkan dan menjadi tolok ukur untuk rencana kegiatan tahun berikutnya. Artinya jika perusahaan tidak/belum melaksanakan kegiatan TPTI dengan benar tidak perlu direkomendasi untuk kegiatan penebangan berikutnya. Hal ini petugas/aparat yang melakukan pengawasan harus mempunyai komitmen yang kuat, tidak bergeming dengan iming-iming, sehingga tidak perlu diberi ijin/rekomendasi sebelum memenuhi kewajibannya.

Harga kayu bila diterapkan biaya sosial (biaya kompensasi lingkungan dan kelangkaan) akan lebih tinggi dari pada yang hanya menerapkan biaya produksi dan pengangkutan (biaya ekonomi riil). Perbedaan harga ini dianggap sebagai biaya social yang ditanggung pemerintah sebagai pelayanan umum (*public services*). Konsep perhitungan mengenai biaya sosial ini penting untuk dikembangkan dalam rangka menentukan berapa besarnya pembayaran yang harus dipungut atau dikeluarkan dari kegiatan produksi yang mengakibatkan degradasi lahan hutan, deplesi hutan, pencemaran atau polusi dan lain sebagainya termasuk memperhitungkan nilai harapan anak cucu sebagai pewaris kekayaan alam ini.

Reorientasi Kebijakan Bidang Kehutanan

Berdasarkan uraian diskriptif ini penulis mengusulkan beberapa implikasi Kebijakan sebagai berikut:

Pertama, sesuai dengan pedoman penentuan sistem Silvikultur, No.a.20, Tahun 1978, disebutkan bahwa pemanfaatan hutan alam di Indonesia, dengan mengingat faktor-faktor ekologi, ekonomi dan sosial, maka perhatian utama pada penentuan sistem silvikultur adalah kepada pemantapan Tebang Pilih Indonesia.

- (i). Agar masyarakat di lingkungan hutan merasa ikut memiliki hutan maka konsep pemisahan antara yang menebang dengan yang menanam dan memelihara hutan perlu dikembangkan. Peningkatan kualitas hutan alam dengan komoditas ekspor dapat dikembangkan melalui suatu kerja sama antara masyarakat di lingkungan hutan (penduduk desa) dengan pengusaha hutan. Konsep ini sejalan dengan pengembangan hutan tanaman industri (HTI) dengan mencontoh model Perkebunan Inti Rakyat (PIR) di mana perusahaan hutan menjadi inti dan masyarakat sebagai plasma atau dapat diistilahkan dengan PIR-HUT. Sebagai plasma petani tidak harus mengusahakan tanaman kayu sebagai usaha, tetapi dapat dengan jenis budidaya tanaman yang mempunyai produksi ganda seperti karet dan kelapa sawit atau kemiri di mana batang dari tanaman ini pada akhir daur dapat dipanen untuk memasok kebutuhan bahan baku industri kayu. Barangkali pengorganisasian penduduk setempat dapat dilakukan dengan mengembangkan Koperasi Unit Desa atau dalam bentuk lain. Dana yang diperlukan dapat dipikirkan dari berbagai sumber seperti lembaga perbankan, dana reboisasi dan bantuan atau sumber dana lainnya untuk menghijaukan kembali hutan tropis yang dikatakan sebagai paru-paru dunia

Tidak dilaksanakannya Pedoman Sistem Tebang Pilih Indonesia tersebut bukan karena dengan adanya divergensi antara tujuan perusahaan hutan dengan pemerintah (pemilik hutan), terutama yang menyangkut konsekwensi biaya. Dengan demikian pedoman Tebang Pilih Indonesia tahun 1980 perlu ditinjau kembali dan dirombak dari yang bersifat “perintah” menjadi “dukungan” dan fasilitasi. Rekayasa teknis manajemen perlu disesuaikan. Meskipun pedoman tersebut menyebutkan telah mempertimbangkan faktor-faktor ekologi, ekonomi dan sosial, tetapi belum mempertimbangkan faktor perilaku perusahaan hutan yang seringkali terjadi *moral hazard* yang melihat kepentingannya dari segi individu perusahaan terutama pada aspek finansialnya.

Sedangkan faktor sosial ekonomi lebih banyak melihat efisiensi pemanfaatan sumber daya hutan bagi masyarakat secara keseluruhan termasuk generasi yang akan datang (kelestarian sumber dan keberlanjutan produksi kayu).

- (ii). Komitmen sosial yang telah disetujui dalam *forest agreement* harus dilaksanakan oleh pengusaha hutan dan bila perlu disertai dengan sangsi-sangsi. Disamping itu pengusaha hutan harus dapat melakukan pendekatan dengan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan agar menimbulkan rasa memiliki hutan dan turut merasa bertanggung jawab terhadap kelestariannya.

Masyarakat di sekitar hutan kadang-kadang hanya menjadi penonton pembangunan dan tidak jarang hanya menerima bagian dari dampak negatif atas pengusaha hutan seperti kerusakan lingkungan, banjir, tanah longsor dan rusaknya sumberdaya hutan. Kerusakan hutan itu sering diisukan dan ditimpakan kepada peladang berpindah (*shifting cultivator*) yang hidup disekitar hutan. Pada situasi di mana pengaruh kehidupan orang dari kota yang menjalar ke desa melalui pola hidup orang-orang kota yang bekerja pada perusahaan pengelolaan hutan atau industri pengolahan kayu. Harga barang-barang dan jasa kebutuhan sehari-hari menjadi meningkat karena pertambahan permintaan dari pekerja-pekerja HPH di daerah pedesaan. Kontribusi alamiah semakin menurun seperti curah hujan rendah, temperatur dan suhu udara yang meningkat, air tanah menurun dan erosi yang tinggi akibat pembukaan lahan hutan untuk berbagai kepentingan. Hal lain yang dapat dilihat adalah karena kurang sinkronya perencanaan daerah/regional dengan pelaksanaan pengusaha hutan, maka penyediaan prasarana jalan, jembatan dan lain-lain tidak dapat memacu lebih jauh pembangunan daerah.

Pada umumnya kapital dan uang yang diperoleh dari pengusaha hutan tidak tetap beredar di daerah atau terjadi semacam *capital flight*. Keadaan ini tidak mengakibatkan efek ganda (*multiplier effect*) di daerah dan sektor kehutanan yang semula diandalkan sebagai sektor kunci (*key sector*) untuk memacu kegiatan ekonomi di sektor lainnya tidak tercapai.

Lebih dikhususkan bagi IPK, Alternatif ini memerlukan ekstra pengawasan pada blok tebangan, yaitu tidak boleh menebang diluar blok. Tetapi pekerjaan penebangan menjadi lebih sederhana karena pekerjaan seperti menunjukkan pohon yang ditebang dengan penandaanya, inventarisasi kembali pohon setelah tebangan dan lain-lain tidak perlu dilakukan. Tidak perlu ada pilihan sistem silvikultur dan penentuan pohon inti karena akan dipermuda total (*close planting*).

Pada alternatif **kedua**, besarnya volume kayu yang dipungut bergantung pula pada riap yang dinyatakan dalam persentase stok yang sedang tumbuh (terhadap *growing stock*). Kalau riap (dalam prosentase) cukup tinggi, volume kayu yang boleh dipungut per siklus tebangan makin tinggi. Masalah yang timbul adalah berapa pertumbuhan bersih yang sebenarnya, sebagaimana permudaan pohon pada setiap siklus, dan bagaimana kerusakan penebangan terhadap tegakan tinggal setiap siklus Untuk ini perlu dicari teknik manajemen dan silvikultur yang sesuai untuk system ini.

Pedoman Tebang Pilih Indonesia No.A 56 tahun 1980 tersebut mengandung kegiatan-kegiatan teknis yang tinggi dan professional terutama pada inventarisasinya. Informasi dari inventarisasi tidak hanya berguna bagi perusahaan hutan tetapi juga bermanfaat bagi pemerintah, sehingga perlu dukungan dari pemerintah agar pelaksanaannya dapat tercapai dengan baik.

Ketiga, dalam menetapkan sistem pungutan Iuran Hasil Hutan terutama untuk dapat menjamin kelestarian sumber daya hutan, perlu ditekankan hal-hal sebagai berikut:

- (i) Iuran Hasil Hutan harus sedapat mungkin mencerminkan nilai atau biaya tegakan (*stumpage costs*) yaitu dengan sistem nilai yang diturunkan dari harga kayu bulat atau kayu olahan ekspor (*derived value*).
- (ii) Alokasi penerimaan Iuran Hasil Hutan harus benar-benar memadai dan ditunjukkan untuk perbaikan nilai tegakan di hutan yang bersangkutan.
- (iii) Pungutan harus dapat mencerminkan biaya kompensasi lingkungan dan biaya kompensasi kelangkaan yang selama ini dianggap biaya sosial (*social costs*) dan dibebankan tanggung jawabnya kepada pemerintah sebagai pelayanan umum (*public services*).
- (iv) Pungutan tegakan bersama-sama dengan pungutan hutan lainnya, harus dapat membiayai pengawasan yang lebih intensif terhadap pelaksanaan manajemen hutan, dan dapat mengurangi kelemahan pelaksanaan sistem Tebang Pilih Indonesia yang lalu. Kenyataan hingga saat ini hutan alam masih merupakan luasan hutan produksi yang cukup besar. Pembangunan hutan tanaman industri (HTI) dibebankan pada Dana Jaminan Reboisasi (DJR) yang sekarang namanya menjadi Dana Reboisasi (DR) sedangkan untuk hutan produksi alam melalui program TPI, TPTI dan TJTI tidak berjalan sesuai dengan konsep yang sesungguhnya.

Keempat, perusahaan hutan alam pada masa yang lalu belum berarti pengaruhnya terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat disekitar hutan, pembangunan pedesaan dan juga terhadap pembangunan daerah. Oleh karena itu harus terdapat perencanaan dan pelaksanaan yang terarah untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut di atas yaitu antara lain:

- (i). Perlu dipersiapkan perencanaan pembangunan daerah yang konsisten dengan pembangunan kehutanan dan perusahaan hutan terutama yang menyangkut prasarana transportasi, pertanian, pemukiman dan “transmigrasi”.
- (ii). Di era OTODA, perlu keikutsertaan modal daerah (dapat berbentuk Badan Usaha Milik Daerah; BUMD) untuk perusahaan hutan, sehingga biaya modal dan keuntungan akan bertahan berputar di daerah. Dengan demikian dapat diharapkan *multiplier effect* dari sektor kunci ini terjadi terhadap kegiatan di sektor-sektor lainnya,
- (iii). Perlu dilakukan peninjauan alokasi dana dan penggunaan dana yang berasal dari IHH disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah supaya dana tersebut dapat lebih memacu akselerasi pembangunan daerah dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di pedesaan.

Dari serangkaian uraian yang dikemukakan diatas dapat disimpulkan adanya beberapa model estimasi pengelolaan hutan alam sebagai berikut.

1. Analisis Kelestarian Hutan Alam

Kelestarian hutan alam dalam analisis ini dibahas dari intensitas deplesi stok kayu. Deplesi stok kayu dalam perusahaan hutan dapat diamati dari pengaruh perubahan beberapa faktor, antara lain pembayaran royalty, luas tebangan, harga kayu bulat ekspor dan teknologi tebangan. Sisa volume kayu dalam suatu areal perusahaan hutan akan terus menerus menciut sehingga akhirnya kayu niagawi yang bernilai komersial akan tereksploitasi habis. Dalam kondisi seperti ini apabila tidak ada upaya konkrit untuk melakukan penanaman atau permudaan kembali, hutan tidak lagi memiliki potensi kayu yang bernilai ekonomis yang dapat dimanfaatkan karena kelestarian sumber produksi kayu tidak terjamin (*unsustained yield*).

Dari hasil analisis seri waktu dan model deplesi stok kayu, dijelaskan bahwa pada perusahaan hutan di Kalimantan Timur periode 1967 - 2001, faktor-faktor: royalty (IHH/PSDH), luas tebangan kumulatif, harga kayu bulat (*logs*) ekspor dan teknologi tebangan dinyatakan sangat berpengaruh terhadap deplesi stok kayu dan kelestarian produksi. Pada analisis lintas silang model deplesi stok kayu, dikatakan bahwa perusahaan hutan di Kalimantan Timur pada periode tersebut, secara individual berdasarkan koefisien elastisitas dan koefisien korelasi yang cukup tinggi, faktor-faktor royalty, luas tebangan kumulatif, harga kayu bulat ekspor dan teknologi tebangan dapat dikatakan tidak menjamin kelestarian dan keberlanjutan produksi kayu. Hal ini dapat dijelaskan bahwa dari tahun ke tahun variabel-variabel deplesi mempunyai pengaruh yang cukup tinggi terhadap stok kayu dan elastisitas masing-masing bervariasi yaitu dari rendah (*inelastis*) sampai tinggi (*elasrtis*). Selain analisis kuantitatif, dilakukan analisis kualitatif berkaitan dengan perilaku ekonomi perusahaan hutan yaitu:

a. Efisiensi Pemanfaatan Sumber

Pengusahaan hutan dimasa yang lalu cenderung hanya menebang kayu yang bernilai tinggi, berdiameter besar untuk diekspor sehingga mengurangi efisiensi pemanfaatan sumber yang optimal persatuan luas tebangan dalam rangka mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya.

b. Biaya Modal, Depresiasi dan Bunga Tinggi

Pengusahaan hutan hanya berusaha menebang pada daerah yang gemuk atau tegakan rapat dengan kayu-kayu besar komersial yang bernilai tinggi. Dengan demikian untuk mencapai nilai penyusutan (depresiasi) nol lebih cepat dicapai. Sehingga alat-alat berat untuk selanjutnya dapat digunakan dengan murah karena tidak ada biaya penyusutan atau biaya modal dan bunga. Keadaan ini lazimnya digunakan untuk tebangan ekstensif (tebang ulang) pada pohon-pohon dengan jenis, ukuran diameter dan kualitas yang relatif lebih rendah nilainya. Kecenderungan ini biasanya terjadi pada perusahaan hutan yang menghadapi biaya kredit mahal, discount rate tinggi sedangkan modal usaha perusahaan lemah. Bahkan dalam banyak kasus dapat menyebabkan tebangan keluar dari blok tebangan yang seharusnya.

c. Tebang Ulang (cuci mangkok)

Pengusahaan hutan cenderung melakukan tebang ulang atau lebih dikenal dengan istilah cuci mangkok pada areal bekas tebangan (*logged area*) apabila harga kayu baik. Aktivitas cuci ulang ini biasanya dilakukan dengan menggunakan alat-alat berat yang depresiasinya sudah nol atau sudah lunas dana penyusutannya, sehingga biaya produksinya rendah. Keadaan seperti ini merupakan kesempatan bagi pengusaha untuk meningkatkan produksi hasil tebangan untuk mengejar target keuntungan super normal (*super normal profit*). Dari analisis kualitatif di atas kiranya dapat ditunjukkan, bahwa:

- (i). Pengusahaan hutan di masa yang lalu kurang memperhatikan kelestarian hutan karena tingginya biaya modal dan depresiasi dari alat-alat berat yang mahal dan tingkat bunga kredit yang harus ditutup, mendorong pengusahaan hutan untuk menghasilkan kayu dan uang sebanyak-banyaknya per satuan waktu.
- (ii). Pengusahaan hutan di masa yang lalu kurang memperhatikan kelestarian sumber daya hutan karena diperbolehkannya sistem tebang borongan (*leveransir*) yang cenderung hanya menabang tanpa memperhatikan penanaman kembali, hanya tertarik oleh adanya keuntungan super normal (*super normal profit*) dalam pengusahaan hutan. Para leveransir ini pada umumnya adalah pengusaha lemah sehingga tidak mampu menyediakan sarana dan prasarana yang memadai dalam penebangan.

Berdasarkan hasil analisis kuantitatif dan kualitatif yang dikemukakan di atas kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa pada masa yang lalu pemanfaatan hutan di Kalimantan Timur tidak menjamin kelestarian dan keberlanjutan produksi kayu dan hutan cenderung mengalami degradasi, kelangkaan jenis dan terjadinya perubahan struktur dan komposisi jenis akibat penebangan yang tidak memperhatikan kaidah-kaidah konservasi dan kelestarian.

2. Analisis Royalty

Faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan royalty dimasa yang lalu dalam pengusahaan hutan berhasil meningkatkan penerimaan hasil hutan. Pengusahaan hutan selama masih bebas menggunakan uangnya, akan berusaha mengefisienkan biaya produksi, hanya komponen biaya yang langsung menyumbang kepada hasil produksi saja yang lebih utama diperhatikan. Dalam investasi pengusahaan hutan, pada masa yang lalu enggan melakukan investasi (biaya tetap) oleh karena investasi tidak langsung terhadap output tebangan akan menggeser titik pulang pokok (*break even point*) ke atas atau ke kanan. Selain itu pengusaha kemungkinan akan memilih alternatif investasi lain yang tingkat bunganya lebih rendah atau lebih menguntungkan dibandingkan dengan investasi permudaan hutan alam yang penuh ketidakpastian (*uncertainty*) dan memakan waktu yang lama. Bahwa agar pengusaha bersedia melakukan investasi permudaan hutan alam pemerintah perlu melakukan upaya-upaya khusus misalnya memberikan subsidi atau mengatur dengan regulasi yang tegas sanksi hukumnya.

Terjadinya *capital flight* atau uang yang tidak beredar di daerah dan tidak berefek ganda yang berasal dari pemanfaatan hutan. Modal yang keluar diperkirakan sekitar 75% sampai dengan 85% dari seluruh sirkulasi pemanfaatan hutan di daerah Kalimantan Timur periode 1975/76 sampai dengan 2001. Agar supaya hutan alam dapat dikelola secara produktif dan menguntungkan dalam jangka panjang, **harga harapan** yang akan datang dari kayu harus sama dengan **nilai sekarang** dari kayu yang tergantung dari keuntungan perusahaan, kompensasi lingkungan dan kelangkaan serta manfaat sosial. Oleh karena itu dalam masa yang akan datang perlu dipikirkan penyertaan modal Daerah dalam pengusahaan hutan agar terjadi efek ganda (*multiplier effect*) pada perekonomian daerah. Di samping itu penerimaan daerah perlu ditingkatkan dari pemanfaatan sumber daya alam tersebut agar tidak terjadi: “bunga layu kumbangpun berlalu”

3. Analisis Pendapatan dan Kesempatan Kerja

Bahwa kepekaan pendapatan terhadap perubahan penerimaan Iuran Hasil Hutan Provisi Sumberdaya Hutan (IHH/PSDH) dan harga kayu bulat ekspor bersifat inelastis, meskipun demikian pemanfaatan atau pengusahaan hutan dimasa yang lalu telah berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat serta menciptakan lapangan kerja walaupun tidak secepat laju kenaikan harga kayu bulat ekspor dan penerimaan royalty. Namun demikian masih dirasakan bahwa pembangunan dan pemerataan (pendapatan dan kesempatan kerja) di lingkungan pengusahaan hutan dan komitmen sosial-ekonomi lainnya belum terjadi *trickle down effect* yang cukup deras kepada lapisan masyarakat bawah.

Pengembangan Kebijakan Kehutanan: Sebuah Rekomendasi

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari hasil penelitian sebagaimana diuraikan di muka, penulis/peneliti mengusulkan beberapa implikasi kebijaksanaan sebagai berikut:

Pertama, sesuai dengan pedoman penentuan sistem Silvikultur, disebutkan bahwa pemanfaatan hutan alam di Indonesia, dengan mengingat faktor-faktor ekologi, ekonomi dan sosial, maka perhatian utama pada penentuan sistem silvikultur adalah kepada pemantapan Tebang Pilih Indonesia.

- (i). Agar masyarakat di lingkungan hutan merasa ikut memiliki hutan maka konsep pemisahan antara yang menebang dengan yang menanam dan memelihara hutan perlu dikembangkan. Peningkatan kualitas hutan alam dengan komoditas ekspor dapat dikembangkan melalui suatu kerja sama antara masyarakat di lingkungan hutan (penduduk desa) dengan pengusaha hutan. Konsep ini sejalan dengan pengembangan hutan tanaman industri (HTI) dengan mencontoh model Perusahaan Inti Rakyat (PIR) di mana pengusahaan hutan menjadi inti dan masyarakat sebagai plasma atau dapat diistilahkan dengan PIR-HUT. Barangkali pengorganisasian penduduk setempat dapat dilakukan dengan mengembangkan Koperasi Unit Desa atau dalam bentuk lain yang

perlu diteliti. Dana yang diperlukan dapat dipikirkan dari berbagai sumber seperti lembaga perbankan, dana reboisasi dan bantuan atau sumber dana lainnya untuk menghijaukan kembali hutan tropis yang dikatakan sebagai paru-paru dunia

- (ii). Tidak dilaksanakannya Pedoman Sistem Tebang Pilih Indonesia tersebut bukan karena dengan adanya divergensi antara tujuan pengusahaan hutan dengan pemerintah (pemilik hutan), terutama yang menyangkut konsekuensi biaya. Dengan demikian pedoman Tebang Pilih Indonesia tahun 1980 perlu ditinjau kembali dan sedikit perubahan dari yang bersifat “PERINTAH” menjadi “dukungan “ dan pengarahan. Rekayasa teknis manajemen perlu disesuaikan. Meskipun pedoman tersebut menyebutkan telah mempertimbangkan faktor-faktor ekologi, ekonomi dan sosial, tetapi belum mempertimbangkan faktor perilaku pengusahaan hutan sebagai unit dunia usaha yang melihat kepentingannya dari segi individu perusahaan terutama pada aspek finansialnya. Sedangkan faktor sosial ekonomi lebih banyak melihat efisiensi pemanfaatan sumber daya hutan bagi masyarakat secara keseluruhan termasuk generasi yang akan datang (kelestarian sumber dan keberlanjutan produksi kayu).
- (iii). Komitmen sosial yang telah disetujui dalam *forest Agreement* harus dilaksanakan oleh pengusahaan hutan dan bila perlu disertai dengan sangsi-sangsi. Disamping itu pengusahaan hutan harus dapat melakukan pendekatan dengan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan agar menimbulkan rasa memiliki hutan dan turut merasa bertanggung jawab terhadap kelestariannya. Masyarakat di sekitar hutan kadang-kadang hanya menjadi penonton pembangunan dan tidak jarang hanya menerima bagian dari dampak negatif atas pengusahaan hutan seperti kerusakan lingkungan dari sumberdaya hutan. Kerusakan hutan itu sering diisukan dan ditimpakan kepada peladang berpindah (*shifting cultivator*) yang hidup disekitar hutan. Pada situasi di mana pengaruh kehidupan orang dari kota yang menjalar ke desa melalui pola hidup orang-orang kota yang bekerja pada perusahaan pengelolaan hutan atau industri pengolahan kayu. Harga barang-barang dan jasa kebutuhan sehari-hari meningkat karena pertambahan permintaan dari pekerja-pekerja HPH di daerah pedesaan. Selain dari itu fenomena yang dapat ditangkap nampak adanya kurang sinkronisasi perencanaan daerah dengan pelaksanaan pengusahaan hutan, maka penyediaan prasarana jalan, jembatan dan lain-lain tidak dapat memacu lebih jauh pembangunan daerah.
- (iv). Perlu keikutsertaan modal daerah dalam pengusahaan hutan

Pada umumnya kapital dan uang yang diperoleh dari pengusahaan hutan tidak tetap beredar di daerah atau terjadi semacam *capital flight*. Keadaan ini tidak mengakibatkan efek ganda (*multiplier effect*) di daerah dan sektor kehutanan yang semula diandalkan sebagai sektor kunci (*key sector*) untuk memacu kegiatan ekonomi di sektor lainnya tidak tercapai dengan optimal.

Kedua, Setelah lebih dari 35 tahun pelaksanaan pengusahaan hutan dan sesudah lebih dari 21 tahun di terbitkan Pedoman Tebang Pilih Indonesia (No. A 56 tahun 1980), ternyata

penerapannya jauh dari yang diharapkan. Menghadapi kenyataan sulitnya dilaksanakan pedoman tersebut perlu dicari jalan keluarnya, kalau perlu kompromi antara pemerintah (sebagai pemilik hutan) dan perusahaan hutan (sebagai investor). Di sini diusulkan 3 alternatif yaitu:

- (i). Untuk mengakomodasi tebang ulang (cuci mangkok) dan kebutuhan bahan baku kayu yang mendesak bagi industri, maka sistem tebang pilih Indonesia diubah menjadi siklus tebang *monocyclic* (yang sekarang berlaku adalah *duocyclic* sehingga dibuat tebang sekaligus artinya semua kayu yang dapat dimanfaatkan secara ekonomis dipungut semaksimal mungkin per hektarnya).
- (ii). Alternatif kebalikannya ialah membiarkan tebang ulang (cuci mangkok) dipraktekkan asal dilaksanakan menurut aturan atau perencanaan tertentu. Seperti diketahui, antara siklus tebang dan persentasi volume kayu yang boleh ditebang ada korelasinya. Kalau siklus tebang sama dengan rotasi maka 100% volume kayu boleh ditebang, sebaliknya kalau siklus tebang 35 tahun, 10 tahun, atau 5 tahun (*polycyclic*) maka yang boleh dipanen makin kecil. Alternatif ini memerlukan ekstra pengawasan pada blok tebang, yaitu tidak boleh menebang diluar blok. Tetapi pekerjaan penebangan menjadi lebih sederhana karena pekerjaan seperti menunjukkan pohon yang ditebang dengan penandaanya, inventarisasi kembali pohon setelah tebang dan lain-lain tidak perlu dilakukan. Tidak perlu ada pilihan sistem silvikultur dan penentuan pohon inti karena akan diper muda total (*close planting*). Pada alternatif kedua, besarnya volume kayu yang dipungut bergantung pula pada riap yang dinyatakan dalam persentase stok yang sedang tumbuh (terhadap *growing stock*). Kalau riap (dalam prosentase) cukup tinggi, volume kayu yang boleh dipungut per siklus tebang makin tinggi. Masalah yang timbul adalah berapa pertumbuhan bersih yang sebenarnya, sebagaimana permudaan pohon pada setiap siklus, dan bagaimana kerusakan penebangan terhadap tegakan tinggal setiap siklus. Untuk ini perlu dicari teknik manajemen dan silvikultur yang sesuai untuk sistem ini. Pedoman Tebang Pilih Indonesia No.A 56 tahun 1980 tersebut mengandung kegiatan-kegiatan teknis yang tinggi dan professional terutama pada inventarisasinya. Informasi dari inventarisasi tidak hanya berguna bagi perusahaan hutan tetapi juga bermanfaat bagi pemerintah, sehingga perlu dukungan dari pemerintah agar pelaksanaannya dapat tercapai dengan baik.

Ketiga, dalam menetapkan sistem pungutan Iuran Hasil Hutan terutama untuk dapat menjamin kelestarian sumber daya hutan, perlu ditekankan hal-hal sebagai berikut:

- (i). Iuran Hasil Hutan harus sedapat mungkin mencerminkan nilai atau biaya tegakan (*stumpage costs*) yaitu dengan sistem nilai yang diturunkan dari harga kayu bulat atau kayu olahan ekspor (*derived value*).
- (ii). Alokasi penerimaan Iuran Hasil Hutan harus benar-benar memadai dan ditunjukan untuk perbaikan nilai tegakan di hutan yang bersangkutan.

- (iii). Pungutan harus dapat mencerminkan biaya kompensasi lingkungan dan biaya kompensasi kelangkaan yang selama ini dianggap biaya sosial (*social costs*) dan dibebankan tanggung jawabnya kepada pemerintah sebagai pelayanan umum (*public services*).
- (iv). Pungutan tegakan bersama-sama dengan pungutan hutan lainnya, harus dapat membiayai pengawasan yang lebih intensif terhadap pelaksanaan manajemen hutan, dan dapat mengurangi kelemahan pelaksanaan sistem Tebang Pilih Indonesia yang lalu. Kenyataan hingga saat ini hutan alam masih merupakan luasan hutan produksi yang cukup besar. Pembangunan hutan tanaman industri (HTI) dibebankan pada Dana Jaminan Reboisasi (DJR) yang sekarang namanya menjadi Dana Reboisasi (DR) sedangkan untuk hutan produksi alam melalui program TPI, TPTI dan TJTI tidak berjalan sesuai dengan konsep yang sesungguhnya.

Keempat, pengusaha hutan alam pada masa yang lalu di Kalimantan Timur belum berarti pengaruhnya terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat disekitar hutan, pembangunan pedesaan dan juga terhadap pembangunan daerah. Oleh karena itu harus terdapat perencanaan dan pelaksanaan yang terarah untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut di atas yaitu antara lain:

- (i). Perlu dipersiapkan perencanaan pembangunan daerah yang konsisten dengan pembangunan kehutanan dan pengusaha hutan terutama yang menyangkut prasarana transportasi, pertanian, pemukiman dan “transmigrasi”.
- (ii). Perlu keikutsertaan modal daerah (dapat berbentuk Badan Usaha Milik Daerah) untuk pengusaha hutan, sehingga biaya modal dan keuntungan akan bertahan berputar di daerah. Dengan demikian dapat diharapkan *multiplier effect* dari sektor kunci ini terjadi terhadap kegiatan di sektor-sektor lainnya.
- (iii). Perlu dilakukan peninjauan alokasi dana dan penggunaan dana yang berasal dari IHH/PSDH disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) supaya dana tersebut dapat lebih memacu akselerasi (*acceleration*) pembangunan daerah dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di pedesaan.

Catatan Penutup

Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan YME yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia merupakan kekayaan yang dikuasai oleh Negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang sesuai amanat UU tentang kehutanan yang baru, yaitu UU Nomor 41 Tahun 1999 dan penjabarannya serta UU Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, bagi pembangunan berkelanjutan, termasuk pencegahan praktik *illegal*

logging, wajib dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh pihak yang berkompeten. Untuk itu diperlukan adanya penyatuan visi secara sinergik antar sektor kehutanan, pertambangan dan pertanian / perkebunan dan lingkungan hidup melalui reorientasi berbagai kebijakan yang ada penting dilakukan di era Pemerintahan yang Desentralistik.

Daftar Pustaka

- Anonim. 1992. *Manual Kehutanan*, Departemen Kehutanan Republik Indonesia. Jakarta.
- _____. 1998. *Statistik Kehutanan, Kanwil Kehutanan Propinsi Kalimantan Timur*. Samarinda
- _____. 2000. *Kebijakan Konversi Hutan dan perkebunan Kelapa Sawit*. <http://members.Fortunecity.com/lingkungan/sawit/ htm>.
- Daroni, 1999. *Pembangunan Ekonomi Kerakyatan Berbasis Kehutanan, Perkebunan dan Peternakan (Pola Tiga Dimensi sebagai salah satu Sistem Pengembangan Hutan Rakyat)*. Dinas Kehutanan Propinsi Kalimantan Timur. Samarinda.
- Ferguson, C. E. and Gould, J.P. 1975. *Microeconomic Theory*. University of Chicago. USA.
- Fisher, A.C. 1979. *Measures of Natural Resources Scarcity*, dalam *Scarcity of Growth Reconsidered*. Editor Smith, V.K. The John Hopkins University Press. Baltimore.
- Greene, William, H., 1993. *Econometric Analysis*, Macmillan Publishing Company. New York.
- Gujarati, D., 1995. *Basic Econometrics*. Third Edition. McGraw-Hill International. Singapore
- Harvey, A., 1990. *The Econometric Analysis of Time Series*. Second edition. Philip Allan.
- Howe, W. Charles. 1979. *Natural Resource Economics; Issues, Analysis and Policy*, John Wiley & Sons. New York.
- Luenberger, D, G., 1995, *Microeconomic Theory*, McGraw-Hill, Inc, New York.
- Simon, H. 1991. *Analisis dan Rencana Strategi Pengelolaan Hutan Jati (Tectona grandis L. f) Dalam Mengantisipasi Peningkatan Kebutuhan Masyarakat; Studi Kasus di Kesatuan Pemangkuan Hutan Madiun*. Disertasi (S.3) Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta (tidak dipublikasikan).
- _____. 1999. *Pengelolaan Hutan Bersama Rakyat (Cooperative Forest Management); Teori dan Aplikasi Pada Hutan Jati di Jawa*, Bigraf Publishing, Yogyakarta.
- Soemitro, A., 1978. *Analisa Investasi Penanaman Hutan*, Bagian Penerbitan Yayasan Pembina Fakultas Kehutanan, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Suparmoko dan Usman, W., 1988. *Ekonomi Sumberdaya Alam*, Karunika Universitas Terbuka. Jakarta.
- Sumahadi, 1995. *Prosedur Pelepasan Kawasan Hutan Dalam rangka Pengembangan Perkebunan*, Prosiding Seminar Nasional, Peluang dan Tantangan Industri Kelapa sawit Menyongsong Abad XXI. Medan: Halaman 183-200.
- Sumodiningrat, G., 2002. *Ekonometrika Pengantar*, Edisi 2003/2004. BPFE. Yogyakarta.

Zain, S.A., 1998, Aspek Pembinaan Kawasan Hutan & Stratifikasi Hutan Rakyat, Rineka Cipta. Jakarta.