

SISTEM HAK PENGUSAHAAN HUTAN DAN MANAJEMEN HUTAN

Oleh : Budi Nugroho

Hutan adalah suatu lapangan yang bertumbuhkan pohon-pohon yang merupakan suatu kesatuan hidup alam hayati bersama alam lingkungannya sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Pokok Kehutanan (UUPK) No. 5 Tahun 1967. Selanjutnya dalam Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, definisi hutan yaitu suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Wilayah Indonesia dengan jumlah pulau 17.508 pulau ini memiliki 57% dari luas daratannya berupa hutan atau seluas 108.573.300 hektar. Hutan terluas berada di Kalimantan (34 juta hektar), Irian Jaya (33 juta hektar), Sumatera (20 juta hektar) dan sisanya tersebar di berbagai pulau lainnya (Anonim, 1997). Namun angka itu berbeda dengan laporan World Bank bahwa setelah 35 tahun terjadi deforestasi, hutan Indonesia tinggal 57 juta hektar dan 15% diantaranya terletak di dataran rendah, sisanya di lapangan yang sulit dijangkau dan kawasan payau alluvial (Iskandar, 2000).

Fungsi hutan dalam pemeliharaan kualitas lingkungan, yaitu dalam pengaturan tata air, kesuburan tanah, iklim dan kualitas udara, biodiversity (flora dan fauna), tipe vegetasi dan ekosistem.



Gambar 1. Hutan Kalimantan yang belum terganggu: struktur penutupan tajuk hutan dipterokarpa (kiri) dan jernihnya air mengalir (kanan).

Sifat khas hutan yang lain adalah *serbaguna*. Secara ekonomis hutan bermanfaat memberi bahan industri kayu, sumber devisa, membuka lapangan kerja dan menaikkan pendapatan nasional. Hutan juga bermanfaat secara ekologis dengan ekosistemnya yang beragam sebagai tempat hunian hewan dan tumbuhan, serta manfaat sosial budaya yang telah dimanfaatkan manusia sejak keberadaannya.

Kelompok yang berkepentingan dengan hutan sebagai sumber ekonomi adalah pemegang HPH, industriawan kayu, pejabat pemerintah yang mengelola instansi perindustrian, perdagangan, pertambangan, transmigrasi, pemukiman penduduk dan

mereka yang ingin mengeksploitasi hutan demi kayu, tanah atau batu mineral di bawahnya. Sedangkan kelompok yang berkepentingan dengan kelestarian hutan seperti para pemedul keanekaragaman hayati, pejabat instansi lingkungan hidup, departemen kesehatan, peneliti atau umumnya mereka yang memetik manfaat dari hutan.

Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Manajemen Hutan

Sistem Hak Pengusahaan Hutan (HPH) adalah salah satu sistem pengusahaan hutan di Indonesia dengan para pemegang HPH sebagai pelaksana utama, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970 dan ditujukan untuk pengusahaan hutan alam. Sedangkan manajemen hutan adalah upaya teknis terhadap sekelompok hutan dalam peningkatan manfaat dari fungsi hutan secara lestari. Walaupun pada saat ini banyak anggapan bahwa manajemen hutan seolah-olah tidak dapat dipisahkan dari sistem HPH, tetapi melalui suatu pengaturan dalam mekanismenya kedua hal itu dapat berjalan secara terpisah.

Pada dasarnya sistem HPH merupakan bentuk antisipasi pemerintah setelah dibukanya kran penanaman modal dengan telah dikeluarkannya Undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman modal Asing dan Undang-undang No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, melalui pengaturan pemberian konsesi HPH. Dengan adanya penanaman modal besar (asing dan nasional) untuk eksploitasi hutan, sebagian besar areal hutan akan dipungut hasilnya oleh perusahaan besar. Untuk menjaga pengusaha kecil dan menengah tidak dimatikan usahanya, Dirjen Kehutanan menetapkan kebijaksanaan dalam pemberian konsesi HPH, bahwa luas areal hutan yang dieksploitasi di setiap propinsi 70-80% diberikan kepada pengusaha besar sebagai konsesi, dan 20-30% diberikan kepada pengusaha kecil dengan ijin terbang dan persil terbang (Departemen Kehutanan RI, 1988).

Dalam perkembangannya pengusaha kecil di daerah tidak dapat bertahan lama, dipihak lain perusahaan besar mulai mendominasi areal konsesi hutan produksi.

Sistem Konglomerasi Hak Pengusahaan Hutan

Permasalahan pengusahaan HPH tidak hanya terletak pada arah konglomerasi pengusahaan hutan Indonesia, namun cara pemberian HPH dinilai banyak pihak kurang transparan karena tidak melalui sistem lelang (tender) terbuka. Akibatnya muncul konglomerasi bisnis hutan, sehingga menimbulkan kecemburuan sosial. Konglomerasi akan mengarah pada bentuk oligopoli pasar hasil hutan. Oligopoli adalah suatu situasi pasar yang mana produksi didominasi sebagian atau seluruhnya oleh sejumlah kecil perusahaan.

Sampai saat ini kepemilikan HPH di Indonesia didominasi oleh 9 group perusahaan. Berdasarkan Tabel 1, 9 group perusahaan tersebut telah menguasai 34,50% dari total luas areal HPH yang ada di Indonesia (53.550.000 ha) dengan persentase tertinggi adalah Burhan Uray dengan dua group HPH yaitu Jayanti dan Budi Nusa (7,46%) kemudian Barito Pasific Group milik Prayogo Pangestu (6,6%) disusul Kayu Lapis Indonesia (KLI) yang dimiliki oleh Andi Susanto (5,87%), Alas Kusumah yang dimiliki oleh PO. Suwandi (5,26%), Korindo milik In Young Sun (2,79%), Mohamad Bob Hasan dengan group Kalimantan (2,52%), surya Damai milik Martias (2,07%) dan

Satya Jaya Group milik Asbet Lyman (1,92%) serta sisanya dimiliki oleh perusahaan lain.

Tabel 1. Konglomerasi HPH di Indonesia

| Group Perusahaan | Jumlah Perusahaan | Luas Areal (ha) | Persentase (%) | Pemilik |
|-------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|------------------|
| Barito Pasific | 39 | 3.536.800 | 6,60 | Prayogo Pangestu |
| Kayu Lps Indo | 17 | 3.142.800 | 5,87 | Andi Susanto |
| Jayanti | 20 | 2.805.500 | 5,24 | Burhan Uray |
| Alas Kesuma | 15 | 2.819.000 | 5,26 | PO. Suwandi |
| Korindo | 8 | 1.493.500 | 2,79 | In Yong Sun |
| Kalimas Group | 6 | 1.352.000 | 2,52 | Bob Hasan |
| Budi Nusa | 7 | 1.190.700 | 2,22 | Burhan Uray |
| Satya Jaya Group | 7 | 1.026.000 | 1,92 | Asbet Lyman |
| Surya Damai | 7 | 1.108.000 | 2,07 | Martias |
| Sub Total | 126 | 18.474.300 | 34,50 | |
| Yang Lain | 310 | 35.075.700 | 65,50 | |
| Total | 436 | 53.550.000 | 100,00 | |

Sumber: APHI, 1998

Dilihat dari jumlah perusahaan, hutan produksi seluas 18.474.300 ha hanya dikuasai oleh 126 perusahaan atau rata-rata luas setiap unit HPH dari 9 group tersebut adalah 146.621 ha. Sejak sistem HPH ini digulirkan, tidak ada satu perusahaan kecil yang tercatat sebagai pemilik konsesi HPH atau sebagai pemegang ijin tebang dan persil tebang, sebagaimana yang ditetapkan oleh Departemen Kehutanan yakni seluas 20-30% dari luas hutan produksi setiap propinsi. Hal yang menarik dari mekanisme pemberian ijin konsesi HPH tidak pernah dilakukan sistem lelang (tender) secara terbuka, sehingga memungkinkan terjadinya kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) cukup besar.

Sektor swasta sudah sejak lama bergerak di bidang pengusahaan hutan. Pada umumnya mereka bergerak di bidang eksploitasi, pengolahan dan pemasaran. Yang bergerak di bidang eksploitasi pada umumnya berskala kecil dalam bentuk persil atau banjir kap tetapi di bidang pengolahan dan pemasaran sudah ada yang berskala besar.

Kerusakan Hutan dan Penanggulangannya

Selama ini sistem HPH mendukung terjadinya konglomerasi HPH, telah menyebabkan terjadinya kehancuran hutan di Indonesia dan mengancam kelestarian hutan dan hasil hutan. Laju kerusakan hutan telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan yakni 1,6 juta ha per tahun. Menurut laporan Baplan – Departemen Kehutanan (2001), hutan alam yang rusak meningkat dari 28,5 % menjadi 45,6%, hutan sekunder meningkat dari 27% menjadi 43,9% dan hutan primer menurun dari 44,5% menjadi 10,5%. Data lain juga menunjukkan bahwa saat ini terdapat 16,2 juta ha hutan produksi bebas karena HPH sudah tidak lagi mengusahakannya (Fakultas Kehutanan

IPB, 2002). Kehancuran hutan tersebut tercermin dari tingkat produksi kayu gelondongan hutan alam yang terus menurun sepuluh tahun terakhir, seperti terlihat pada tabel 2.

Tabel 2. Produksi Kayu Bulat dari Hutan Alam Produksi HPH

| No | Tahun | Produksi (m ³) | Perubahan (%) |
|-----------|---------|-----------------------------|---------------|
| 1 | 1989/90 | 24.409.000 | |
| 2 | 1990/91 | 25.312.000 | 4 |
| 3 | 1991/92 | 23.892.001 | -6 |
| 4 | 1992/93 | 28.267.000 | 18 |
| 5 | 1993/94 | 26.848.011 | -5 |
| 6 | 1994/95 | 22.017.434 | -18 |
| 7 | 1995/96 | 22.342.130 | 1 |
| 8 | 1996/97 | 23.289.462 | 4 |
| 9 | 1997/98 | 25.635.774 | 10 |
| 10 | 1998/99 | 16.235.580 | -37 |
| 11 | 1999/00 | 12.305.212 | -24 |
| 12 | 2000/01 | 6.500.000* | -47 |
| Rata-rata | | | -8 |

Sumber : Departemen Kehutanan, 2002; *) Suara Karya, 8 Mei 2002

Jika eksploitasi dilakukan dengan berlatar belakang wawasan lingkungan, mata hutan dan produksi dan lingkungan dapat dilestarikan. Karena eksploitasi sendiri merupakan kegiatan yang dapat membuka jalan bagi masuknya cahaya, dan ini dapat mempengaruhi pohon-pohon yang tidak ditebang. Setelah itu penebangan tidak saja merusak anakan, tanah tetapi juga sistem drainase. Untuk itu perlunya pengawasan yang ketat dalam hal penebangan. Bila pengawasannya lemah dapat menimbulkan masalah berupa banjir, kekeringan dan kebakaran hutan sampai berkurangnya cadangan kayu.

Perbaikan Sistem HPH dan Restrukturisasi Industri Hasil Hutan

Dalam mengatasi dampak sistem HPH, Departemen Kehutanan telah menetapkan lima kebijakan yaitu (1) pemberantasan penebang liar, (2) penanggulangan kebakaran hutan, (3) restrukturisasi sektor kehutanan, (4) rehabilitasi dan konservasi sumberdaya hutan, dan (5) penguatan desentralisasi kehutanan. Bila kelima program tersebut dapat dilaksanakan bisa diharapkan keberhasilan berikut (1) pemantapan kawasan meningkat, (2) kesenjangan pasokan kayu dan kebutuhan bahan baku log menjadi berkurang, (3) tingkat degradasi kawasan hutan berkurang, (4) tingkat kesejahteraan masyarakat sekitar kehutanan hutan meningkat, (5) struktur industri perkayuan yang optimal terbentuk, (6)

pembangunan HTI, hutan rakyat, dan hutan kemasyarakatan berkembang (Business News, 2002).

Kaitan dengan desentralisasi kehutanan, hal yang muncul menjadi tarik-menarik pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten adalah kewenangan pemberian ijin. Meskipun di dalam PP Nomor 34 Tahun 2002, menyangkut kewenangan pemberian ijin pemanfaatan hutan secara tegas diatur alur koordinasi kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota (Pasal 37 s/d 42) namun masih menjadi polemik mengenai pembagian kewenangan tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 yang diubah menjadi Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) menurut Peraturan Pemerintah tersebut sama sekali tidak memberikan landasan yang kuat untuk bisa melakukan perbaikan bentuk kontrak antara pemerintah dan usaha kehutanan, perbaikan tolok ukur kinerja usaha kehutanan, perbaikan struktur insentif dan penciptaan kepastian usaha, serta transisi untuk melakukan redistribusi manfaat usaha kehutanan.

Dalam memperbaiki sistem HPH (atau sekarang IUPHHK) maka sistem tender terbuka dalam pemberian ijin IUPHHK dapat dijadikan salah satu alternatif, dalam memberikan kesempatan yang sama bagi pengusaha kecil di daerah serta untuk mendapatkan pemegang IUPHHK yang dapat memberikan keuntungan tertinggi baik secara ekonomis, ekologis, maupun sosial bagi pemerintah dan masyarakat.

Lelang dilakukan pada tegakan hutan yang masih berdiri (*Standing Stock*), untuk memberikan keuntungan maksimal bagi pemerintah. Sistem ini perlu ditunjang oleh sistem inventarisasi hutan pada skala yang rinci dan dilakukan oleh pemerintah, sehingga tidak menghasilkan perkiraan yang lebih rendah (*under estimate*) yang selama ini terjadi. Peserta lelang dapat melakukan penilaian ulang untuk memberi keyakinan pada mereka untuk mengikuti tender.

Restrukturisasi dilakukan pada perusahaan industri yang memiliki jaringan pemasaran yang luas, bahan baku cukup, serta tenaga yang terampil. Dana restrukturisasi tersebut perlu disediakan pemerintah melalui pembukaan kran kredit untuk penggantian mesin-mesin produksi kayu lapis. Sebagai bagian dari restrukturisasi, pemerintah hendaknya juga memberikan diinsentif berupa penutupan industri perkayuan yang pasokan bahan bakunya tidak jelas dan membatasi pembangunan industri kayu baru.

Pembatasan industri kayu baru dilakukan melalui pelarangan sesuai Keppres 96 tahun 1999. Larangan pembangunan industri pengolahan kayu atau hasil hutan tersebut sangat terkait dengan semakin terbatasnya pasokan bahan baku kayu dari hutan produksi alam. Karena itu pemerintah dalam tahun 2002 ini membatasi produksi balak (log) nasional sebesar 12 juta m³ dan tahun 2003 jatah itu ditekan lagi menjadi 6,48 juta m³. Pengetatan penjatahan produksi log tersebut mengacu kepada upaya-upaya pemerintah dalam rehabilitasi hutan yang setiap tahun mengalami degradasi seluas 1,6 juta ha.

Pengusaha industri kayu lapis dan pemerintah hendaknya melakukan restrukturisasi di tubuh APKINDO terutama mengembalikan kepada fungsi semula yakni untuk efisiensi penggunaan sumberdaya hutan, menjaga kualitas produksi dan penciptaan pasar terutama pasar internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Achlil, M. R. 1987. Sistem Hak Pengusahaan Hutan dan Manajemen Hutan. Fakultas Kehutanan. IPB. Bogor.
- Anonim, 1997. Ensiklopedi Kehutanan Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan. Departemen Kehutanan. Jakarta. Hal. 91.
- Bahrani, Suhendang, E dan Soerianegara, I. 1993. Menguak Permasalahan Pengolahan Hutan Alam Tropis di Indonesia. Fakultas Kehutanan. IPB. Bogor.
- Departemen Kehutanan Republik Indonesia. 1998. Sejarah Kehutanan Indonesia II-III. Periode Tahun 1942-1983. Jakarta.
- Hernawan, E. 2003. Dampak Konglomerasi dan Kartel Terhadap Kelestarian Hutan dan Industri Hasil Hutan. Fakultas Kehutanan. IPB. Bogor.
- Ichwandi, I. 2003. Kegagalan Sistem Tenurial dan Konflik Sumberdaya Hutan: Tantangan Kebijakan Kehutanan Masa Depan. Fakultas Kehutanan. IPB. Bogor.
- Iskandar, U. 2000. Pola Pengelolaan hutan Tropika. Alternatif Pengelolaan Hutan yang Selaras dengan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Bigraf Publishing. Hal: 3.
- Priyono, D. J. 2001. Manfaat Ekonomi, Pengembangan Teknologi dan Peningkatan Moral: Tiga pilar penyangga Kelestarian Hutan. Fakultas Kehutanan. IPB. Bogor.