

ANALISIS BIAYA DAN MAFAAT PENGELOLAAN HUTAN

Oleh :

Teguh Imam Rahayu*)

Abstraksi

Sekitar tujuh belas ribu pulau-pulau di Indonesia membentuk kepulauan yang membentang di dua alam biogeografi - Indomalaya dan Australasian - dan tujuh wilayah biogeografi, serta menyokong luar biasa banyaknya keanekaragaman dan penyebaran spesies. Dari sebanyak 3.305 spesies amfibi, burung, mamalia, dan reptil yang diketahui di Indonesia, sebesar 31,1 persen masih ada dan 9,9 persen terancam. Indonesia merupakan rumah bagi setidaknya 29.375 spesies tumbuhan vaskular, yang 59,6 persennya masih ada.

Kata Kunci : Biaya, Manfaat, Hutan

A. Pendahuluan

Dalam pola umum pembangunan jangka panjang diletakkan pada bidang ekonomi diantaranya dititik beratkan pada pembangunan ekonomi yang mengelola kekayaan bumi Indonesia. Seperti kehutanan dan pertambangan harus senantiasa memperhatikan bahwa pengelolaan sumberdaya alam, selain untuk memberi manfaat masa kini, juga harus menjamin kehidupan masa depan.

Sumberdaya alam yang terbaharui harus dikelola sedemikian rupa sehingga fungsinya dapat selalu terpelihara sepanjang masa. Oleh karena itu, sumberdaya alam harus dijaga agar kemampuannya untuk memperbaharui diri sendiri selalu terpelihara. Sumberdaya alam yang

tidak terbaharukan harus digunakan sehemat mungkin dan diusahakan hasilnya selama mungkin. Pembangunan kehutanan harus makin diarahkan untuk meningkatkan pemanfaatan hutan bagi industri dalam negeri sehingga dapat menghasilkan nilai tambah dan menciptakan lapangan kerja yang sebesar-besarnya.

Hutan secara konsepsional yuridis dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Menurut Undang-undang tersebut, Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungan, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Hal ini dapat kita lihat dalam pengelolaan pemanfaatan hutan yang buruk tanpa memperhatikan lingkungan fisik hutan itu sendiri. Beberapa hal yang menjadi catatan terhadap pengerusakan hutan antara lain :

- ❖ Penebangan kayu tropis dan ampasnya merupakan penyebab utama dari berkurangnya hutan.
- ❖ Beberapa tahun terakhir ini, wilayah hutan yang luas telah banyak diubah menjadi perkebunan kelapa sawit. Perkebunan kelapa sawit di Indonesia bertambah dari 600.000 hektar di tahun 1985 hingga lebih dari 4 juta hektar pada awal 2006 ketika pemerintah mengumumkan rencana untuk mengembangkan 3 juta hektar tambahan untuk perkebunan kelapa sawit di tahun 2011.
- ❖ Kebakaran di Indonesia diperparah dengan kurangnya pengarahannya pada program transmigrasi pemerintah yang memindahkan keluarga-keluarga miskin dari

pulau-pulau pusat yang padat ke daerah yang lebih jarang penduduknya di pulau lain.

- ❖ Praktek penambangan mempunyai efek merusak pada hutan dan suku pedalaman di Indonesia. Proyek yang terbesar dan paling terkenal adalah pertambangan Freeport di Irian Jaya, dilakukan oleh Freeport-McMoran. Berbasis di New Orleans, Freeport-McMoran telah menjalankan pertambangan emas, perak, dan tembaga Gunung Ertsberg di Irian Jaya, Indonesia, selama lebih dari 20 tahun dan telah mengubah gunung itu menjadi lubang sedalam 600 meter.

Luas hutan hujan semakin menurun, mulai tahun 1960an ketika 82 persen luas negara ditutupi oleh hutan hujan, menjadi 68 persen di tahun 1982, menjadi 53 persen di tahun 1995, dan 49 persen saat ini. Bahkan, banyak dari sisa-sisa hutan tersebut yang bisa dikategorikan hutan yang telah ditebangi dan terdegradasi.

Efek dari berkurangnya hutan ini pun meluas, tampak pada aliran sungai yang tidak biasa, erosi tanah, dan berkurangnya hasil dari produk-produk hutan. Polusi dari pemutih khlorin yang digunakan untuk memutihkan sisa-sisa dari tambang telah merusak sistem sungai dan hasil bumi di sekitarnya, sementara perburuan ilegal telah menurunkan populasi dari beberapa spesies yang mencolok, di antaranya orangutan (terancam), harimau Jawa dan Bali (punah), serta badak Jawa dan Sumatera (hampir punah). Di pulau Irian Jaya, satu-satunya sungai es tropis memang mulai menyurut

akibat perubahan iklim, namun juga akibat lokal dari pertambangan dan penggundulan hutan.

Landasan Teori

Dimensi kebijakan sangat berperan dalam menekan bentuk-bentuk kesalahan. Graycar mengatakan bahwa kebijakan/policy dapat dipandang dari perspektif filosofis, produk, proses, dan kerangka kerja (Donovan dan Jackson, 1991: 14). Sebagai suatu konsep "filosofis" kebijakan

1. Dipandang sebagai serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan.
2. Sebagai suatu "produk" kebijakan diartikan sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi.
3. Sebagai suatu "proses" kebijakan menunjuk pada cara dimana melalui cara suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya.
4. Sebagai "serangkaian kerja", kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya. Hogwood dan Gunn (Turner & Hulme, 1997: 59) mengatakan "policy" dapat diartikan sebagai "label bagi suatu bidang kegiatan" seperti kebijakan ekonomi, kebijakan industri, dll.

Mengacu pada pendapat para ahli James E Anderson, Carl Friedrich dan George C Edwards III, Islamy serta Mustopodidjaja, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan

publik adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat, Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung dari dukungan faktor-faktor yang mempengaruhi proses kebijakan.

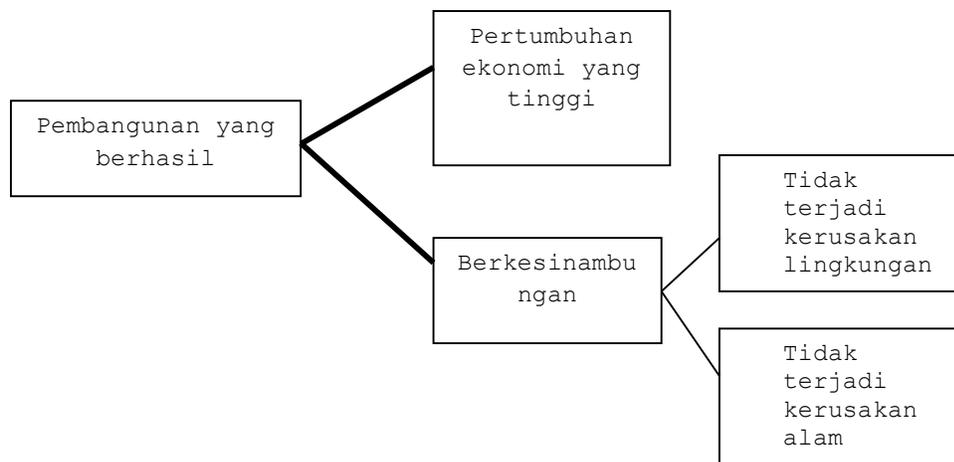
Menurut Arief Budiman (1994:7), tolak ukur pembangunan yang berhasil pada awalnya menekankan pada produktivitas ekonomi, karena semakin kompleks maka perlu ditambah 2 faktor yaitu faktor keadilan sosial dan faktor lingkungan, yang berfungsi untuk melestarikan pembangunan ini, supaya bisa berlangsung terus secara berkesinambungan.

Dalam Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, pengertian mengenai lingkungan ini disandingkan dengan sumberdaya alam. Sumberdaya, dalam pengertian umum adalah sumber persediaan, baik cadangan maupun yang baru. Sedangkan dalam pengertian ekonomi, sumberdaya merupakan input bagi suatu proses produksi. Ireland (1974 dalam Soerianegara, 1977) mengartikan sumberdaya alam sebagai keadaan lingkungan alam yang mempunyai nilai untuk memenuhi kebutuhan manusia. Sementara Isard (1972 dalam Soerianegara, 1977) mendefinisikannya sebagai keadaan lingkungan dan bahan-bahan mentah yang digunakan manusia untuk memenuhi kebutuhan dan memperbaiki kesejahteraannya.

Dengan demikian, seperti juga masalah kerusakan alam yang dapat mengganggu kesinambungan pembangunan,

faktor keadilan sosial juga semacam kerusakan sosial yang bisa mengakibatkan dampak yang sama. Kerusakan sosial bisa dilihat dari indeks gini dan tingkat kualitas kehidupan fisik seperti PQLI(Physical Quality Of Life Index) yang indikatornya meliputi: rata-rata harapan hidup sesudah umur 1 tahun, rata-rata jumlah kematian bayi dan rata-rata prosentasi buta dan melek huruf (Moris, dalam Arief Budiman. 1994:5).

Karena itu, dapat diruskan bahwa pembangunan yang berhasil mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:



Analisis Biaya Manfaat digunakan untuk mengevaluasi suatu keputusan pada saat menentukan pilihan penggunaan SDH, dengan melakukan perbandingan antara biaya yang harus dikeluarkan oleh pengembang dan dampak sosial budaya, lingkungan dan ekonomi dari kegiatan, serta manfaat yang akan diperoleh selama dan setelah kegiatan tersebut selesai.

Analisis manfaat biaya ini merupakan suatu alat untuk membantu pembuatan keputusan publik, lebih berdasarkan pada persepektif sosial ekonomi secara

umum, daripada perspektif pengembang, dan biasanya dilakukan untuk kebijakan dan program yang menghasilkan yang tidak memiliki pasar seperti perbaikan pada kualitas lingkungan (Field, 1994).

Apabila dari hasil analisa menunjukkan bahwa suatu kegiatan atau kebijakan menghasilkan manfaat bersih yang lebih besar dari nol maka kegiatan atau kebijakan tersebut sesuai dengan formulasi yang digunakan. (Bann, 1998). Kerusakan hutan yang sudah sangat mengkhawatirkan menghadapkan semua pihak untuk merenungkan kembali, apakah nilai ekonomi sumberdaya hutan (SDH) yang sebenarnya sudah diperhitungkan dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan. SDH menghasilkan bukan hanya kayu dan non kayu, tetapi juga intangible produk seperti jasa lingkungan yang berasal dari keberadaan hutan seperti air, penyerapan karbon dan ekowisata yang manfaat dan keberadaannya semakin dibutuhkan baik oleh lokal, nasional maupun global.

Bagaimanakah peran pemerintah dalam membuat kebijakan untuk melindungi kawasan hutan agar tetap lestari (lingkungan fisik) dibarengi dengan peningkatan pemanfaatan hutan untuk kemakmuran rakyatnya (pembangunan)?

B. PEMBAHASAN

Hutan memegang peranan penting dalam kehidupan masyarakat. Salah satunya adalah dapat meningkatkan ekonomi masyarakat. pembangunan kehutanan diarahkan untuk memberikan manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap menjaga kelestarian dan fungsi hutan, dan dengan mengutamakan pelestarian sumberdaya alam dan fungsi lingkungan hidup, memelihara

tata air, serta untuk memperluas kesempatan usaha dan lapangan kerja, meningkatkan sumber dan pendapatan negara, devisa serta mengacu pembangunan daerah.

Pengelolaan lingkungan merupakan serangkaian upaya untuk mempertahankan kondisi eksternal, baik fisik maupun biologik, agar selalu mendukung kehidupan yang seimbang dan produktif. Sebagai contoh konsep pengelolaan lingkungan adalah yang dikembangkan oleh Holling (1978 dalam Mitchell, 2007) dengan pengelolaan lingkungan adaptif melalui bukunya *Adaptive Environmental Assessment and Management*, yang bertujuan mengembangkan sebuah pendekatan alternatif untuk analisa dampak lingkungan, khususnya bagi para pembuat keputusan dan pengelola yang tidak puas dengan prinsip dan metode tradisional. Pesan khusus di dalamnya adalah bahwa suatu proses baru diperlukan untuk menghadapi tantangan mendasar yakni ketidakpastian dan hal-hal yang tak terduga.

Sebenarnya pemerintah telah membuat regulasi dan kebijakan terhadap pengelolaan hutan yang ada di Indonesia, seperti:

- o Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan
- o PP No. 15 tahun 2010 mengenai Penataan Ruang, serta
- o PP No. 18 tahun 2010 mengenai Usaha Budi Daya Tanaman yang disahkan pada bulan Januari 2010.
- o Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) No. 32 yang disahkan pada bulan Oktober 2009

- o Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagai salah satu dari ketigabelas instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang dimuat dalam pasal 14.
- o Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) yang menjadi tolok ukur perijinan proyek pembangunan di Indonesia

Peran pemerintah dalam membuat regulasi akan selalu dipengaruhi oleh faktor lingkungan eksternal dan lingkungan internal, yang tidak dapat dihindarkan. Karena dalam perbatasan dunia internasional sebuah bangsa tidak akan dapat hidup sendiri, tanpa bantuan atau tanpa ada bangsa lain. Hal ini sangatlah mutlak, sehingga apapun bentuk dan caranya dunia internasional akan selalu mencoba mempengaruhi kebijakan-kebijakan, regulasi-regulasi berkaitan dengan tata hidup berbangsa dan bernegara sampai pada sendi-sendinya.

1. Eksternal Environment

Apalagi Negara Indonesia merupakan negara yang sedang berkembang, sangatlah mudah dipengaruhi oleh bangsa-bangsa yang sudah maju peradabannya. Akan tetapi sebetulnya niatan bangsa Indonesia itu sendiri ingin merubah atau berubah dalam memperbaiki tata kehidupan berbangsa dan bernegara untuk dapat hidup sejajar, dan dapat disandingkan dengan bangsa-bangsa lainnya yang sudah maju. Munculnya tekanan dunia internasional juga membawa dampak yang positif maupun negatif. Salah satu tekanan dan perhatian dunia Internasional terhadap hutan-hujan yang ada di Negara Indonesia adalah berkaitan dengan perubahan iklim di dunia. Hutan hujan

yang dimiliki Negara Indonesia sekarang ini merupakan salah satu penopang paru-paru dunia. Hutan di Indonesia menjadi pemasok utama Oksigen (O^2), sehingga terjadi keawatiran dunia internasional apabila hutan hujan yang ada di Indonesia hancur maka akan berdampak pada perubahan iklim yang dampaknya luar biasa adalah terjadinya pemanasan global (Global Warming) melebihi sekarang ini.

Untuk menanggulangi kerusakan hutan akibat berubahnya fungsi hutan, maka pemerintah Amerika khususnya menawarkan opsi yang cukup menggiurkan yaitu pemberian bantuan untuk penanaman kembali hutan yang rusak (reboisasi) yang ada di Indonesia.

2. Internal Environment

Dewasa ini Pemerintah sedang gencar-gencarnya menggalakkan pembangunan melalui sektor perkebunan dan pertambangan. Terjadinya pembukaan hutan sebagai lahan pertanian dan perkebunan merupakan cara yang dirasa sangat mujarab bagi peningkatan devisa negara non migas yang mengakibatkan terjadinya hubungan perdagangan internasional melalui bidang ekspor dan import. Berdirinya pabrik-pabrik yang dikelola baik swasta maupun BUMN mempunyai andil besar dalam usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan dibukanya hutan sebagai lahan perkebunan dan pertambangan akan berdampak pada peningkatan tenaga kerja sehingga akan dapat memberikan pendapatan masyarakat.

Dengan demikian terjadi peningkatan sumber daya manusia yang terdidik dan terlatih yang dapat

mengurangi jumlah pengangguran karena dengan keahliannya dapat dipergunakan semaksimal mungkin.

Dalam masalah sosial terjadinya penurunan angka ketimpangan pendapatan dan peningkatan kesejahteraan yang akan mempengaruhi pola kehidupan yang semula miskin menjadi kaya. Kemampuan daya beli masyarakat akan barang dan jasa menjadi meningkat yang akan berpengaruh pada investasi atau peningkatan jumlah tabungan masyarakat.

Stabilnya suhu politik suatu bangsa akan dapat mempengaruhi terhadap penciptaan iklim investasi. Kebijakan-kebijakan dari pemerintah terhadap para investor perlu mendapat perhatian sebagai mitra kerja. Untuk itu perlu juga diberikan sebuah kepastian akan hukum untuk memberikan perasaan aman bagi para investor atau penanaman modal, untuk dapat mengembangkan usahanya di Indonesia. Seperti pembukaan lahan hutan untuk perkebunan kelapa sawit. Sebagian besar pemilik usaha tersebut adalah milik warga negara berkebangsaan Malaysia. Sudah barang tentu apabila mereka bukan asli orang pribumi maka, dalam pengelolaan hutan mereka akan semau gue dalam memperlakukan hutan dan tanah yang didiami. Dengan seenaknya membuat rusak lingkungan fisik, lingkungan sosial serta lingkungan ekologi, tanpa mempertimbangkan akibatnya.

Dibidang pertambangan bisa kita ambil contohnya pada PT. Free Port yang berada di Irian Jaya serta pertambangan batubara, yang kesemuanya itu telah membuat buram wajah hutan yang ada di Indonesia menjadi potret buram. Kerusakan lingkungan fisik alam sangatlah

terasa, banyak lubang-lubang yang menganga sangat besar sebagai akibat dari penambangan-penambangan yang dilakukan, dan masih banyak lagi contoh-contoh kasus yang terjadi pada lingkungan fisik hutan Indonesia. Tapi toh nyatanya regulasi yang telah dibuat oleh pemerintah tidak mempan dibuatnya. Hal seperti ini terjadi karena negara kita memang masih membutuhkan keberadaan investor-investor asing dalam memberikan devisa negara.

3. Economic Cost and Benefit

Dari regulasi-regulasi dan kebijakan pemerintah terhadap pemanfaatan dan penanganan fungsi hutan akan berpengaruh terhadap biaya dan manfaat ekonomi. Selama ini apabila hutan yang ada tidak dimanfaatkan secara maksimal tentunya tidak akan mendatangkan nilai yang ekonomis, artinya perputaran akan barang dan jasa yang ada hanya akan biasa-biasa saja tidak ada kemajuan. Pertumbuhan akan ekonomi tidak akan bisa maksimal. Dengan membuka hutan dijadikan lahan perkebunan dan pertambangan akan mampu menarik investor asing untuk menanamkan modal, apalagi didukung peran pemerintah dalam membuat kebijakan dan regulasi yang tidak memberatkan para investor.

4. Social Cost and Benefit Risk

Resiko Biaya sosial dan manfaat sangat dipertaruhkan dalam pengambilan kebijakan dan regulasi oleh pemerintah. Suatu hal yang sangat ironis memang apabila kita sudah berbicara mengenai resiko atau akibat yang ditimbulkan sebagai akibat dari longgarnya

pembukaan lahan yang tidak semestinya di peruntukkan sebagai areal perkebunan dan pertambangan.

Sangatlah dilematis sekarang ini dengan penebangan hutan diperuntukkan untuk areal perkebunan dan pertambangan tentunya akan mendatangkan manfaat bagi pembangunan di suatu wilayah. Permintaan akan tenaga kerja akan mampu mengurangi jumlah pengangguran, diimbangi dengan laju pertumbuhan ekonomi masyarakat yang ikut melonjak tentunya sangat berpengaruh terhadap pendapatan negara. Namun harapan itu masih tetap jauh dari harapan. Banyak ketimpangan-ketimpangan yang terjadi akibat pembukaan lahan yang diperuntukkan sebagai lahan pertambangan dan perkebunan. Hal ini sangatlah nampak nyata, banyak investor - investor asing yang memainkan kepercayaan yang telah diberikan kemudahan dalam hal HPH atau justru adanya kong kalikong dengan aparat birokrasi. Selain itu pula lemahnya kontrol dari aparat birokrasi yang semestinya memberikan pengawasan terhadap kegiatan yang dilakukan oleh investor nakal.

Dari hasil pengamatan yang terjadi dilapangan ternyata banyak ketimpangan antara harapan dan kenyataan, antara penerimaan devisa negara, jumlah tenaga kerja (upah yang diterima) dengan kerusakan yang ditimbulkan sebagai akibat dari penebangan hutan yang diperuntukkan bagi lahan perkebunan dan pertambangan. Hilangnya keragaman hayati sampai pada rusaknya lingkungan fisik malah justru menambah penderitaan bagi masyarakat. Ancaman terbesar adalah timbulnya banjir, tanah longsor, kekeringan, berubahnya iklim yang

berdampak pada gagal panen, banyaknya hama wereng yang menyerang tanaman pokok dibidang pertanian. Dengan hal yang sedemikian tadi pemerintah justru akan mengeluarkan dana yang cukup besar untuk memperbaiki infrastruktur yang rusak, biaya kesehatan, biaya rehabilitasi, biaya reboisasi dan biaya lain-lain. Tentunya dana-dana yang dikeluarkan pemerintah akan sebanding dengan pendapatan devisa negara.

Semestinya sebagai orang-orang yang terdidik dan terlatih akan mampu berfikir panjang, tidak akan merusak lingkungan walaupun kegiatan penebangan itu diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat. Untuk menghindari dan mencegah bahaya-bahaya yang ditimbulkan diperlukan kearifan lokal dari masyarakat, pemerintah dan swasta sehingga akan tercipta good governance. Terlebih lagi dalam membuat sebuah kebijakan dan regulasi sampai pada pelaksanaan yang tetap mengedepankan kepentingan publik daripada kepentingan pribadi. Rusaknya moral dan mentalitas pembangunan telah merasuk dalam jiwa aparat birokrasi, sehingga menambah panjang penderitaan dan beban hidup yang ditanggung oleh masyarakat.

C. PENUTUP

Sebuah negara yang tinggi produktivitasnya dan merata pendapatan penduduknya, bisa saja beada dalam sebuah proses untuk jadi semakin miskin. Karena pembangunan yang menghasilkan produktivitas yang tinggi itu tidak lagi memperhatikan dan memperdulikan dampak terhadap lingkungannya. Lingkungan fisik semakin rusak, sumber-sumber alamnya semakin terkuras sementara

kecepatan bagi alam untuk melakukan rehabilitasi lebih lambat dari kecepatan kerusakan sumber alam tersebut.

Banyak sudah regulasi yang dihasilkan oleh pemerintah, tidak sepadan dengan pelaksanaannya itu sendiri. Moralitas dan mentalitas aparat birokrasi dan penegakan hukum sangat betul-betul diharapkan untuk dapat memacu stabilitas ekonomi. Peran serta dari masyarakat dan swasta juga sangat dibutuhkan untuk dapat menciptakan iklim investasi yang humanis, baik untuk kelestarian lingkungan fisik maupun lingkungan sosial.

D. REKOMENDASI

1. Terlalu banyaknya regulasi yang dibuat oleh pemerintah telah membuat kesimpangsiuran dan pensalah tafsiran yang pada akhirnya berujung kepada lempar tanggung jawab. Dalam membuat regulasi diharapkan tidak hanya mementingkan kepentingan sendiri atau kelompok-kelompok tertentu.
2. Perlunya perhatian bersama terhadap kelestarian Hutan-hutan Indonesia sekarang ini menghadapi masa depan yang suram. Perlunya kesepahaman, baik dari pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pengelolaan hutan agar tetap sustainable.

*** Penulis adalah Dosen Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial
Universitas Sultan Fatah Demak**

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arief, (1995): Teori Pembangunan Dunia Ketiga, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.
- Economics, Environment, and Sustainable Development. New York : Oxford University Press.
- Hufschmidt MM et al . 1987. Lingkungan, Sistem Alami, dan Pembangunan
- Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan
- PP No. 15 tahun 2010 mengenai Penataan Ruang
- PP No. 18 tahun 2010 mengenai Usaha Budi Daya Tanaman yang disahkan pada bulan Januari 2010.
- Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) No. 32 yang disahkan pada bulan Oktober 2009