

**ANALISIS KEBIJAKAN KEMUNGKINAN PENERAPAN  
SISTEM LELANG DALAM RANGKA MENINGKATKAN NILAI  
KAYU (HUTAN)**  
*( A Policy Analysis on the Possibility of Auction System  
Implementation To Increase Wood (Forest) Value )*

Oleh/By:  
**Hendro Prahasto & Siti Isfiati**

**Abstract**

*Auction is a market mechanism connecting producers and consumers, in a certain time and place, to get a competitive price. Wood auction has been conducted by Perhutani for a long time, especially for the legal wood coming from Java. On the other side, illegal wood auction, in a limited practice, was intended to the wood coming from the outer Java. Since in the auction process involve many parties, the transaction costs become high then. This cause the equilibrium price, as the result of auction process, is lower than expected, so the objectives of auction system cannot be reached completely. The implementation of auction system is more because of IMF's drive, through Letter of Intent (LoI), rather than willingness to improve performance of Indonesian forest. Practically, the auction of Forest Concession (HPH) shows some weaknesses due to the lack of information about the forest condition provided by applicant and weakness of implementation of the system itself. The basic price of the auction is only determined based on the value of stand only a little part of the all value of forest, both tangible and intangible. Inside the forest, there are other valuable resources such as non-wood forest products, biodiversities, environmental services, conservation services, and so on. After all, in the long run, the uncertainty of auction is high due to the length of concession holding causing undervalued price. The HPH auction is also ineffective viewed from state management and revenue aspects. It is more possible to conduct auction for stand in a certain registered area rather than HPH. The value of the area is mainly determined by the stand potency and the availability of commercial wood (wood stock).*

Keywords : forest policy, auction, stumpage and wood value

**Abstrak**

*Lelang merupakan institusi pasar yang mempertemukan penjual dan pembeli pada saat dan tempat tertentu dengan cara pembentukan harga yang kompetitif. Lelang kayu telah lama dilakukan oleh PT Perhutani, sedangkan lelang kayu yang berasal dari luar Jawa masih terbatas pada kayu-kayu yang bersifat ilegal. Dalam proses lelang kayu ilegal melibatkan banyak instansi sehingga menimbulkan biaya transaksi yang cukup besar. Dengan demikian harga lelang yang terbentuk menjadi rendah sehingga tujuan diadakan lelang kayu tidak tercapai sepenuhnya. Pelaksanaan lelang HPH lebih didorong karena adanya desakan dari International Monetary Fund (IMF) kepada Pemerintah Indonesia yang tertuang dalam Letter of Intens (LoI). Dalam prakteknya sistem lelang HPH mempunyai banyak kelemahan karena terbatasnya informasi yang*

*dimuat dalam dokumen lelang dan lemahnya sistem penyelenggaraan lelang. Harga dasar lelang hanya ditetapkan berdasarkan pada nilai kayu saja, dimana nilai tersebut hanya merupakan sebagian kecil dari seluruh nilai sumberdaya hutan. Dalam sumberdaya hutan masih terkandung nilai aset lain yang jauh lebih besar seperti hasil hutan non-kayu, keanekaragaman hayati, jasa lingkungan, fungsi konservasi dan lainnya. Selain itu jangka waktu pengusahaan HPH cukup panjang sehingga memiliki unsur ketidakpastian yang tinggi sehingga terjadi under valued atas harga lelang HPH tersebut. Lelang HPH juga tidak akan efisien ditinjau dari aspek manajemen dan penerimaan negara. Lelang yang masih memungkinkan selain lelang kayu adalah lelang tegakan pada blok-blok tebang. Besarnya nilai areal blok tebang sangat ditentukan oleh tinggi rendahnya potensi tegakan dan banyak sedikitnya jenis kayu yang mempunyai nilai ekonomi tinggi.*

Kata kunci: kebijakan, lelang, nilai tegakan dan nilai kayu

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hutan merupakan salah satu bentuk sumber daya alam yang dapat diperbarui (*renewable resource*) yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat banyak sehingga perlu dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Meskipun sumber daya hutan alam dikuasai oleh negara tidaklah memungkinkan seluruh pengelolaan dan pengusahaannya dapat dilakukan oleh negara/pemerintah sehingga perlu diserahkan kepada BUMN, BUMS, koperasi atau pelaku ekonomi lain sebagai pihak kedua dengan perjanjian atau kontrak jangka pendek atau jangka panjang.

Sehubungan dengan sifatnya yang khusus sebagai sistem sumberdaya yang beraneka ragam, keragaman peluang pemanfaatan, kepentingan antara generasi, siklus usaha yang panjang, kepentingan umum dan interaksi dengan masyarakat, maka kegiatan pengusahaan hutan mempunyai karakteristik tertentu yang tidak dapat disamakan dengan kegiatan usaha lainnya.

Mengingat karakteristik hutan yang khusus diatas dan keterbatasan negara/pemerintah maka didalam pemberian hak pengusahaan diperlukan transparansi dan penyebarluasan kesempatan untuk memperoleh hak tersebut antara lain melalui penawaran dalam pelelangan. Sesuai dengan pasal 6 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 agar pemberian Hak Pengusahaan Hutan Alam bersifat adil dan transparan maka dilakukan dengan penawaran pelelangan sehingga masyarakat luas dapat berperan serta didalamnya. Peserta lelang terbuka untuk berbagai kalangan pengusaha baik BUMN, BUMD, Perusahaan Swasta Nasional maupun pengusaha kecil, menengah, dan koperasi.

Permasalahannya adalah apakah pelaksanaan sistem pelelangan yang telah dilaksanakan saat ini sudah efektif dan optimal, sehingga dapat menjamin peningkatan nilai kayu (hutan) dalam rangka pengelolaan sumberdaya hutan yang berkelanjutan. Sehubungan dengan hal tersebut maka tulisan ini melakukan analisis tentang kemungkinan penerapan sistem lelang dalam rangka meningkatkan nilai kayu (hutan) baik dalam bentuk lelang kayu, lelang pohon dalam blok tebang tahunan maupun lelang unit pengelolaan hutan. Analisis ini diharapkan dapat

diperoleh sistem pelelangan yang efektif, adil, transparan, dan dapat diikuti oleh masyarakat luas serta sekaligus dapat memberikan hasil yang optimal bagi negara.

## **B. Tujuan**

Secara umum kajian kebijakan ini bertujuan untuk mengetahui tentang sistem lelang pemanfaatan hutan (sumber daya hutan) berkaitan dengan penyiapan dokumen, penetapan harga dasar atau harga limit, cara pelelangan, pelaksana pelelangan, dan penentuan pemenang lelang sehingga diperoleh hasil lelang yang optimal.

## **C. Manfaat**

Kajian kebijakan ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi pengambil keputusan dalam penyelenggaraan pelelangan hutan dalam rangka peningkatan nilai kayu dan pengelolaan hutan yang lestari di masa mendatang.

# **II. TINJAUAN PUSTAKA**

## **A. TINJAUAN UMUM**

Lelang adalah penjualan barang di muka umum yang dipimpin oleh Pejabat Lelang dengan cara penawaran harga secara terbuka/lisan dan atau tertutup/tertulis yang didahului dengan pengumuman lelang (Departemen Keuangan, 2001). Bila dilihat dari fungsinya, lelang merupakan institusi pasar yang mempertemukan penjual dan pembeli pada saat dan tempat tertentu dengan cara pembentukan harga yang kompetitif. Oleh karena itu rencana lelang pada prinsipnya harus lebih dahulu diumumkan kepada masyarakat.

Lelang dipimpin oleh Pejabat Lelang yang merupakan pejabat umum yang diangkat oleh Menteri Keuangan. Selain memimpin lelang, Pejabat Lelang bertugas sebagai hakim dalam pelaksanaan lelang dan sekaligus menentukan pemenang lelang. Pejabat Lelang juga bertugas membuat akte otentik sebagai bukti pelaksanaan lelang yang disebut risalah lelang

Ada beberapa jenis lelang yang telah diselenggarakan oleh Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, Departemen Keuangan saat ini, yaitu:

1. Lelang Sukarela
2. Lelang Kayu Jati
3. Lelang Asset BUMN/BUMD
4. Lelang Asset Pemerintah
5. Lelang PUPN
6. Lelang Pengadilan Negeri/Pengadilan Agama
7. Lelang Barang Tak Bertuan
8. Lelang Barang Rampasan
9. Lelang Barang Temuan/Sitaan
10. Lelang Sitaan Pajak

Dari jenis-jenis lelang tersebut, jenis lelang yang digunakan untuk melelang komoditas kehutanan hanya lelang kayu jati, lelang barang rampasan dan lelang barang temuan/ sitaan. Lelang kayu jati telah lama dilaksanakan dan dilakukan secara rutin baik dalam bentuk lelang kecil maupun lelang besar. Sementara itu lelang kayu yang berasal dari luar Jawa merupakan lelang kayu ilegal, sehingga dalam klasifikasi lelang masuk dalam jenis lelang barang temuan/sitaan dan lelang barang rampasan.

Kayu yang ditemukan di dalam atau diluar hutan segera diproses administrasinya oleh Instansi Kehutanan setempat yang berkaitan dengan jenis, volume, dan harga dasar lelang. Instansi Kehutanan setempat sebagai pemohon lelang mengajukan lelang ke Kantor Lelang Negara setempat. Lelang kayu temuan segera dilakukan setelah administrasi selesai diproses dan diumumkannya kayu temuan tersebut di tempat kejadian perkara dan kantor desa setempat.

Administrasi kayu sitaan harus dibuat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku untuk menghindari timbulnya gugatan peradilan Tata Usaha Negara atau Pra Peradilan. Sebagai pemohon lelang dalam kasus ini adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Instansi Kehutanan setempat atau Kejaksaan setempat. Kayu sitaan yang masih dalam proses penyidikan dapat dilelang untuk menghindari menurunnya kualitas kayu.

Kayu sitaan dapat dilelang jika telah ada keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Setelah keputusan pengadilan tersebut diterima oleh Kejaksaan, Penuntut Umum sebagai pemohon lelang mengajukan lelang kayu sitaan ke Kantor Lelang Negara. Dalam proses administrasi lelang, seperti jenis kayu, volume kayu dan harga dasar, pihak Kejaksaan harus berkoordinasi dengan instansi terkait.

Dalam pengajuan permohonan lelang tersebut, pemohon lelang harus melengkapi dokumen-dokumen yang diperlukan serta menetapkan harga dasar atau harga limit yang wajar atas barang yang dilelang. Dokumen dan harga dasar atau harga limit tersebut kemudian diserahkan ke Kantor Lelang Negara. Sebelum lelang tersebut dilaksanakan, pemohon lelang harus mengumumkan lelang di surat kabar setempat atau media elektronik lainnya, agar masyarakat luas dapat mengikutinya.

## **B. TINJAUAN LELANG DI BIDANG KEHUTANAN**

### **1. Lelang Kayu Jati**

Lelang kayu jati dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu lelang kecil dan lelang besar. Lelang kecil pada umumnya dilakukan di kota lokasi Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) penghasil kayu jati tersebut, sedangkan lelang besar dilakukan di kota-kota besar seperti Semarang dan Yogyakarta. Lelang kecil ditujukan untuk melayani masyarakat di sekitar hutan, perajin atau industri skala kecil dan pedagang kecil, sedangkan lelang besar untuk melayani pedagang besar dan industri pengolahan kayu. Dalam lelang kayu jati pemohon lelangnya hanya PT Perhutani dan seluruh kayu yang dilelang merupakan kayu berstatus legal, sehingga tidak melibatkan banyak pihak.

Lelang kecil dan lelang besar telah lama dilakukan oleh PT Perhutani dan frekuensinya cukup tinggi sehingga PT Perhutani tidak banyak mengalami kesulitan dalam menetapkan harga dasar atau harga limit. Harga dasar lelang kayu jati telah ditetapkan secara rinci menurut kelompok sortimen dan kualitas. Mengingat lelang jati merupakan salah satu jenis lelang yang dilakukan oleh Kantor Lelang Negara, maka untuk komoditas kayu jati memiliki tarif khusus dalam besarnya pungutan bea lelang dan uang miskin. Sebagai gambaran besarnya pungutan bea lelang dan uang miskin yang ditetapkan oleh Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, Departemen Keuangan seperti tercantum dalam Tabel 1.

**Tabel 1. Besarnya pungutan bea lelang dan uang miskin pada berbagai jenis barang**  
*Table 1. Auction fee and social cost of some type of goods.*

Jenis Barang	Bea Lelang			Uang Miskin
	Penjual	Pembeli	Ditahan	
Barang bergerak	3.0 %	9.0 %	1.5 %	0.7 %
Barang tidak bergerak	1.5 %	4.5 %	0.375 %	0.4 %
Kayu Jati	1.5 %	3.0 %	1.5 %	0.7 %

Tabel 1 di atas menunjukkan bahwa pungutan bea lelang dan uang miskin yang harus ditanggung pembeli atau pemenang lelang untuk lelang kayu jati hanya 3,7% dari harga pokok lelang. Sementara itu pungutan yang diberlakukan untuk lelang kayu di luar PT Perhutani masuk dalam kelompok jenis barang bergerak. Besarnya pungutan yang harus ditanggung pembeli atau pemenang lelang adalah 9,7% dari harga pokok. Ini berarti ada selisih biaya yang harus ditanggung pembeli atau pemenang lelang cukup besar yaitu sebesar 6% dari harga pokok.

## 2. Lelang Kayu Temuan/Sitaan/Rampasan

Kayu temuan adalah kayu yang ditemukan di dalam atau di luar kawasan hutan, yang pemiliknya tidak diketahui identitasnya, baik nama maupun alamatnya, sedangkan kayu sitaan adalah kayu yang disita berdasarkan hukum acara pidana sebagai bukti dalam perkara pidana. Sementara itu kayu rampasan adalah kayu yang dinyatakan dirampas untuk negara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Untuk dapat melakukan lelang kayu temuan, maka kayu temuan tersebut harus diumumkan kepada masyarakat luas. Jika telah dua minggu sejak diumumkannya kayu tersebut tidak ada yang mengaku sebagai pemiliknya, maka kayu temuan tersebut dapat dijual melalui lelang kayu temuan. Sebagai pemohon lelang dalam kasus ini adalah instansi kehutanan setempat. Sebelum dilaksanakan lelang, Instansi Kehutanan setempat selaku pemohon lelang wajib meminta saran kepada Kejaksaan setempat. Apabila dalam waktu satu minggu saran yang dimaksud belum diterima maka proses lelang tetap dapat dilaksanakan. Setiap akan dilaksanakan lelang, pemohon lelang harus memberikan penjelasan tentang tempat, jumlah, jenis dan bentuk kayu yang akan dilelang.

Setelah lewat 6 bulan, tidak ada yang mengaku sebagai pemilik kayu, maka hasil lelang kayu temuan segera disetorkan pemohon lelang ke Kas Negara. Apabila dalam 6 bulan ada yang mengaku sebagai pemilik kayu dengan dibuktikan dengan bukti-bukti yang sah sesuai peraturan perundangan, maka hasil lelang diserahkan oleh pemohon kepada yang mengaku pemilik kayu. Pemenang lelang wajib membayar Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) dan biaya pengganti, yang diterima langsung oleh pemohon lelang yaitu Instansi Kehutanan setempat.

Lelang kayu sitaan harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku untuk menghindari timbulnya gugatan peradilan Tata Usaha Negara atau Pra Peradilan. Kayu sitaan yang masih dalam proses penyidikan oleh Penyidik atau Kejaksaan dapat segera dilelang untuk menghindari kerusakan kayu agar nilai kayu tidak banyak mengalami penurunan. Dalam proses lelang kayu sitaan, pemohon lelang sebaiknya memberitahu secara tertulis kepada tersangka untuk minta persetujuan namun tidak perlu harus disetujui. Dalam pelaksanaan lelang kayu sitaan diupayakan ada ijin dari Ketua Pengadilan Negeri setempat. Sebagai pemohon lelang dalam kasus ini adalah Penyidik yang berwenang, melakukan koordinasi dengan Instansi Kehutanan terutama dalam kaitan DR, PSDH dan biaya pengganti. Uang hasil lelang kayu sitaan dititipkan oleh Penyidik di Bank Pemerintah sebagai barang bukti perkara dan diberitahukan kepada Ketua Pengadilan setempat. Pemenang lelang wajib membayar DR, PSDH dan biaya pengganti yang dibayarkan kepada Instansi Kehutanan setempat.

Dalam lelang kayu rampasan, Instansi Kejaksaan sebagai pemohon lelang harus melakukan koordinasi dengan Instansi Kehutanan setempat dan instansi lain terkait, dalam hubungannya dengan penentuan jenis, volume dan harga dasar lelang. Instansi Kehutanan setempat juga berkewajiban memungut DR, PSDH dari pemenang lelang dan menyetorkan ke Bank Pemerintah yang ditunjuk, dan menerima biaya pengganti.

Kayu temuan/sitaan/rampasan yang dilelang, jika tidak terjual sesuai dengan harga dasar yang ditentukan, maka pelelangan harus diulang sampai tiga kali. Apabila telah dilelang sampai tiga kali namun tidak terjual sesuai dengan harga dasar lelang, maka peserta lelang yang mengajukan penawaran tertinggi pada lelang ketiga kalinya, ditetapkan sebagai pemenang lelang. Jika kayu yang sudah dilelang tiga kali ternyata tidak ada peserta lelang yang mengajukan penawaran, maka kayu tersebut diserahkan pemanfaatannya untuk Badan Sosial setempat atau diserahkan kepada daerah lain yang sangat memerlukannya.

Dalam prakteknya, kelancaran atau ketelambatan lelang kayu temuan atau kayu sitaan tersebut sangat ditentukan oleh kemauan dari Kepala Dinas atau Kepala Cabang Dinas Kehutanan setempat untuk memprosesnya. Ada beberapa pertimbangan yang diambil oleh Kepala Dinas atau Kepala Cabang Dinas Kehutanan dalam melelang kayu temuan atau sitaan, seperti besarnya biaya pengganti dalam lelang tersebut. Biaya pengganti adalah biaya yang dikeluarkan berkaitan dengan biaya transportasi/pengangkutan kayu, bongkar muat, pengawalan/ pengamanan, dan sewa tempat pengumpulan kayu (TPK) di tempat kejadian dan biaya lain-lain yang dapat ditunjukkan dengan bukti pembayaran yang sah. Lelang kayu akan dilaksanakan jika besarnya biaya pengganti sama atau lebih

kecil dari biaya pengganti maksimal yang ditetapkan oleh Instansi Kehutanan setempat. (Puspitojati, 2001).

Besarnya biaya pengganti didasarkan pada indeks biaya setempat yang disahkan oleh Kepala Instansi Kehutanan setempat. Besarnya biaya pengganti antara kayu temuan dan kayu sitaan adalah berbeda, karena besarnya biaya pengganti terkait dengan banyaknya instansi yang terlibat dalam proses lelang kayu tersebut. Dalam lelang kayu sitaan, Instansi Kehutanan setempat harus melibatkan instansi lain terkait seperti Kantor Lelang Negara, Kepolisian, Pengadilan, Kejaksaan, serta Perindustrian dan Perdagangan setempat. Sementara itu, pelaksanaan lelang kayu temuan hanya melibatkan Kantor Lelang Negara. Dengan mahalnya biaya pengganti lelang kayu sitaan tersebut, maka ada kecenderungan lelang kayu ilegal dari luar Jawa di Jawa terutama yang volumenya kecil diproses sebagai lelang kayu temuan (Puspitojati dan Karyono, 2000).

Mudahnya prosedur lelang kayu temuan seringkali disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Lelang kayu temuan juga dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mengubah kayu ilegal menjadi kayu legal. Hal ini biasanya dilakukan oleh pemilik industri karena sulitnya memperoleh bahan baku kayu. Modus operandinya adalah pemilik industri bekerjasama dengan penebang liar dalam melakukan penebangan pohon di hutan. Hasil tebangan liar tersebut biasanya tidak diangkut keluar hutan tetapi ditinggalkan di dalam hutan. Selanjutnya, penebang liar atau pemilik industri melaporkan kepada Instansi Kehutanan setempat tentang adanya temuan kayu tersebut. Kayu temuan selanjutnya diproses melalui lelang kayu temuan dan pemenangnya adalah pemilik industri yang melaporkan kayu temuan tersebut.

### **3. Lelang HPH**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.6 tahun 1999 pasal 6 ayat (1) Hak Pengusahaan Hutan dapat diberikan melalui penawaran dalam pelelangan. Hak Pengusahaan Hutan (HPH) adalah hak untuk mengusahakan hutan di dalam kawasan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan hasil, pengolahan dan pemasaran hasil hutan.

Lelang HPH berbeda dengan dengan lelang barang lain sebagaimana yang dilakukan oleh Departemen Keuangan selama ini, mengingat barang yang akan dilelang tersebut bersifat spesifik yakni berupa sumberdaya hutan yang memiliki karakteristiknya yang sangat kompleks didalamnya. Mengingat karakteristiknya yang sangat kompleks tersebut maka Departemen Kehutanan memandang perlu untuk menyelenggarakan lelang HPH dengan cara tersendiri.

Untuk persiapan lelang tersebut maka dibentuk Tim Persiapan Pelelangan HPH berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 734/Kpts-II/1998. Tugas tim tersebut adalah (i) Melakukan pengumpulan data areal hutan yang hak pengusahaannya akan dilelang; (ii) Melakukan penelaahan dan analisis data tersebut untuk menentukan layak tidaknya areal tersebut dilelang hak pengusahaannya; (iii) Menyusun dokumen lelang dan format proposal pendaftaran pelelangan HPH; (iv) Menyusun persyaratan prakualifikasi peserta pelelangan dan kriteria penilaian

penawaran pelelangan HPH; (v) Menyusun konsep jadwal pelaksanaan pelelangan HPH.

Selain itu Departemen Kehutanan juga membentuk Tim Pelaksana Pelelangan HPH berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 735/Kpts-II/1998. Tim tersebut bertugas (i) Menilai kesiapan data/informasi objek lelang HPH yang disiapkan oleh Tim Persiapan Pelelangan HPH; (ii) Menilai pemenuhan persyaratan peserta pelelangan HPH; (iii) Memintakan penetapan objek lelang HPH dari Menteri Kehutanan dan Perkebunan; (iv) Mengumumkan pelelangan HPH untuk objek lelang HPH yang telah ditetapkan; (v) Melaksanakan aanwijzing objek lelang HPH; (vi) Membantu penelaahan objek lelang HPH oleh peserta pelelangan; (vii) Menerima dan menelaah penawaran peserta pelelangan; (viii) Melaksanakan penilaian/pemilihan calon pemenang pelelangan HPH dan menyampaikannya kepada Menteri Kehutanan dan Perkebunan.

Setelah tugas Tim Persiapan Pelelangan HPH selesai, maka Tim Pelaksana Pelelangan HPH melakukan pelelangan HPH, sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 313/Kpts-II/1999. Pelelangan HPH diumumkan oleh Departemen Kehutanan secara luas, terbuka melalui media masa baik elektronik maupun media cetak nasional setempat. Peminat pelelangan mengajukan surat permohonan menjadi peserta lelang kepada panitia pelelangan dengan menggunakan bahasa Indonesia. Apabila terdapat 5 peminat atau lebih maka Panitia Lelang kemudian melakukan prakualifikasi yang meliputi aspek teknis dan finansial. Apabila peserta kurang dari 5 peminat maka pengumuman lelang diulang lagi sebanyak-banyaknya 2 kali dengan selang waktu 7 hari kerja.

Dalam pelaksanaan pelelangan, panitia pelelangan memberikan penjelasan dokumen persyaratan pelelangan (annwijzing) dan kerangka acuan kepada para peserta lelang. Disamping itu para peserta lelang HPH diberi kesempatan mengamati areal hutan produksi yang akan dilelang secara langsung di lapangan dan atau berdasarkan peta tematik, potret udara skala 1:100.000 dengan seluruh biaya ditanggung oleh peserta lelang. Peserta lelang kemudian mengajukan surat penawaran yang dilampiri dokumen persyaratan pelelangan kepada Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan Produksi cq Panitia Pelelangan dan pembukaan penawaran dilakukan di depan peserta lelang. Panitia Pelelangan menetapkan 3 calon pemenang lelang dan mengajukan usulan pemenang lelang kepada Menteri Kehutanan melalui Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan Produksi disertai dasar pertimbangan penetapannya dan Menteri Kehutanan menetapkan pemenang lelang HPH.

Dalam praktek pelaksanaan pelelangan HPH, bahan penjelasan dokumen pelelangan (annwijzing) yang diberikan oleh Tim Persiapan Pelelangan HPH kepada peserta lelang sangat terbatas, karena terbatasnya informasi yang dimiliki oleh Departemen Kehutanan tentang areal HPH yang akan dilelang tersebut. Dalam pasal 2 ayat (1) butir c menyebutkan bahwa tersedia potret udara skala 1:20.000 dan atau Citra Landsat TM 5 band 542 skala 100.000 berumur kurang dari 2 (dua) tahun saat pelelangan. Dalam praktek pelelangan HPH, potret udara dan citra landsat sebagaimana disebutkan di atas tidak dimiliki oleh Departemen Kehutanan. Untuk mengetahui secara pasti potensi dan komposisi jenis tegakan yang ada di areal HPH yang akan dilelang tersebut, para peserta lelang harus mencari sendiri



semua informasi yang diperlukan, seperti potret udara atau citra landsat. Hasil interpretasi dari potret udara atau citra landsat tersebut oleh peserta lelang HPH digunakan dalam penawaran pelelangan HPH.

Informasi yang dimiliki oleh Departemen Kehutanan tentang areal HPH yang akan dilelang sangat terbatas dan kelengkapan informasi yang dimiliki juga bervariasi antara HPH satu dengan yang lain. Informasi yang dimiliki oleh Departemen Kehutanan tentang potensi dan komposisi jenis yang ada di areal HPH yang akan dilelang pada umumnya hanya bersumber dari Rencana Karya Pengusahaan Hutan (RKPH) HPH yang telah tidak aktif tersebut. Padahal RKPH tersebut dibuat oleh HPH pada saat HPH tersebut masih beroperasi beberapa tahun yang lalu, sehingga informasi yang ada dalam RKPH tersebut sudah kedaluwarsa, dan sudah tidak relevan lagi digunakan dalam pelelangan HPH. Bahkan untuk beberapa areal HPH yang akan dilelang informasi yang tersedia hanya menyebut jenis kayu yang diusahakan tanpa menyebutkan potensi dan komposisinya.

Informasi luasan HPH yang akan dilelang beragam satu dengan yang lain. Luas HPH menurut areal kerja ex HPH, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) dan Paduserasi TGHK dan RTRWP berbeda satu dengan yang lain. Tidak semua HPH yang dilelang memiliki informasi luas berdasarkan hasil paduserasi antara TGHK dan RTRWP. Dengan tidak tersedianya informasi luasan berdasarkan hasil paduserasi tersebut dapat berakibat luasan HPH yang akan dilelang di masa depan dapat berubah secara mendadak dan atau drastis, sehingga akan menimbulkan ketidakpastian dalam pengusahaan dan pengelolaan hutan.

Luasan HPH yang dilelang tidak semuanya berkisar antara 50.000-100.000 ha sebagaimana diatur pada pasal 2 ayat (1) butir a dalam Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 313/Kpts-II/1999. Beberapa HPH yang dilelang memiliki luasan di atas 100.000 ha, dan ini jelas bertentangan dengan Keputusan Menteri tersebut, bahkan bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 pasal 8 ayat (1) butir a yang menetapkan luas HPH maksimum seluas 100.000 ha untuk satu propinsi.

Penetapan pemenang peserta lelang HPH sebagaimana diatur dalam pasal 7 Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 313/Kpts-II/1999 sangat mudah untuk dilanggar oleh pemenang lelang HPH dimasa mendatang. Penetapan pemenang lelang bukan didasarkan pada penawaran lelang tertinggi sebagaimana lelang-lelang yang dilakukan oleh Kantor Lelang Negara, tetapi didasarkan pada penilaian Proposal Teknis dan Proposal Keuangan dan Ekonomi.

Penilaian Proposal Teknis yang berkaitan dengan Rencana Pengusahaan Hutan, Rencana Kelola Lingkungan, Rencana Pembinaan Ekonomi, Rencana Pembinaan Sosial, Kelembagaan dan Rencana Investasi tidak dapat memberikan jaminan bahwa pemenang lelang HPH tersebut nantinya akan melaksanakan semua kegiatan sebagaimana yang tercantum dalam proposal teknis tersebut. Kegiatan yang tercantum dalam Proposal Teknis merupakan kegiatan baku yang ada dalam kegiatan HPH, dan kegiatan tersebut telah diatur oleh peraturan perundangan sebelumnya. Sampai saat ini pelaksanaan pengawasan HPH secara berkelanjutan masih sulit untuk dilakukan di lapangan, sehingga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi selama ini terkesan tidak ditindaklanjuti.

Sementara itu penilaian Proposal Keuangan dan Ekonomi yang berkaitan dengan pendapatan negara yang berasal Biaya Lelang (BL) sebesar 10% dari laba bersih, juga belum memberikan jaminan besarnya penerimaan negara dari BL di masa mendatang. Oleh karena BL bersifat *ad valorem* dari keuntungan bersih maka ada kecenderungan pemenang lelang HPH akan meminimumkan BL di masa mendatang. Dengan demikian besarnya pendapatan negara dari BL sangat ditentukan oleh kejujuran pemenang lelang HPH dalam memberikan laporan keuangan perusahaan kepada pemerintah.

#### **IV. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Dalam pengelolaan hutan yang lestari terdapat perbedaan kepentingan yang mendasar antara pemerintah sebagai pemilik sumberdaya hutan dan pengusaha sebagai pemilik modal. Pemerintah, di satu pihak lebih mengutamakan kelestarian sumberdaya hutan dan pencapaian tujuan-tujuan sosial dan ekonomi dalam pemanfaatan sumberdaya hutan. Di pihak lain, pengusaha sebagai pemilik modal lebih menekankan pemanfaatan sumberdaya hutan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dari investasi yang telah dilakukannya.

Berdasarkan pengalaman selama periode yang lalu sebagian besar para pemegang HPH belum melaksanakan sistem pengelolaan hutan dengan baik dan benar, dan pengusaha hutan cenderung hanya melakukan penebangan saja tanpa melakukan penanaman kembali. Pembinaan hutan di areal hutan adalah menjadi tanggung jawab pemegang HPH yang bersangkutan sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan HPH. Namun dalam kenyataannya sampai dengan saat ini, pembinaan sebagaimana yang dimaksud dalam SK HPH tersebut belum dilaksanakan dengan baik, bahkan boleh dikatakan terabaikan. Dalam pelaksanaan pengusaha hutan seharusnya berimbang antara kegiatan penebangan dan penanaman, namun dalam prakteknya cenderung hanya melakukan penebangan saja. Keadaan yang demikian mengakibatkan kelestarian sumberdaya hutan yang berkelanjutan atau stabilitas produksi kayu tidak terjamin.

Untuk meningkatkan nilai kayu dan sekaligus meningkatkan kesempatan kerja bagi masyarakat lokal dapat dilakukan melalui pelelangan. Lelang merupakan institusi pasar yang mempertemukan penjual dan pembeli dengan pembentukan harga yang kompetitif. Lelang di bidang kehutanan secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu lelang kayu, lelang pohon yang masih berdiri di areal blok tebang, dan lelang kawasan hutan yang dapat dikelola dalam satu unit pengusaha hutan.

##### **A. Lelang Kayu**

Lelang kayu di bidang kehutanan yang telah lama dilakukan adalah lelang kayu jati oleh PT Perhutani, baik berupa lelang kecil maupun lelang besar. Sementara itu lelang kayu yang berasal dari kayu hutan alam luar Jawa masih terbatas pada kayu yang bersifat ilegal. Kayu-kayu ilegal tersebut dapat berupa kayu temuan, kayu sitaan dan kayu rampasan. Mengingat kayu yang dilelang tersebut merupakan kayu

ilegal maka proses lelangnya harus melibatkan banyak instansi terkait di daerah (Departemen Kehutanan, Departemen Kehakiman, Departemen Keuangan, Kejaksaan, Kepolisian, Departemen Dalam Negeri serta Perindustrian dan Perdagangan), sehingga menimbulkan biaya transaksi yang cukup besar. Biaya transaksi dalam lelang kayu masuk dalam kelompok biaya pengganti. Dengan besarnya biaya transaksi tersebut maka harga dasar ditetapkan menjadi sangat rendah, Dengan harga dasar yang rendah, maka akan berpengaruh pula terhadap tingginya harga lelang yang terbentuk pada saat pelelangan. Dengan demikian tujuan diadakannya lelang kayu tidak dapat tercapai sepenuhnya.

Keputusan Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan No. 338/KPTS/IV-PPHH/1996 telah menetapkan harga dasar lelang kayu dengan menggunakan formula sebagai berikut:

$$HD = HP - (P \times HP) - BP - KP$$

Dimana HD = Harga dasar  
 HP = Harga pasar kayu  
 P = Penyusutan karena penurunan kualitas kayu  
 BP = Biaya pengganti  
 KP = Keuntungan perusahaan

Dari formula tersebut tampak bahwa besarnya biaya transaksi yang masuk dalam komponen biaya pengganti akan berpengaruh terhadap tinggi atau rendahnya harga dasar. Dengan biaya pengganti semakin tinggi maka harga dasar semakin rendah, demikian pula sebaliknya. Dalam melakukan penawaran lelang kayu, peserta lelang biasanya mempertimbangkan beberapa variabel seperti harga pasar kayu, kewajiban-kewajiban yang masih harus dipenuhinya seperti, bea lelang, uang miskin, pungutan (DR dan PSDH), biaya pengganti dan sumbangan kepada Pemerintah Daerah setempat. Dengan demikian besarnya harga penawaran lelang dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$HPL = HP - (DR + PSDH + BP + BL + UM + S)$$

Dimana: HPL = Harga penawaran lelang  
 HP = Harga pasar kayu  
 DR = Dana reboisasi  
 PSDH = Provisi sumberdaya hutan  
 BL = Bea lelang  
 UM = Uang miskin  
 S = Sumbangan kepada Pemerintah Daerah

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 319/KPTS-I/1997, pungutan DR dan PSDH dilakukan oleh Instansi Kehutanan setempat dan disetorkan ke Departemen Kehutanan, sedangkan biaya pengganti dibebankan kepada pemenang lelang dan disetorkan ke Instansi Kehutanan setempat. Besarnya DR dan PSDH ditentukan oleh kelompok jenis kayu, diameter kayu dan region lelang kayu tersebut diadakan. Selain itu, pemenang lelang kayu juga masih harus membayar bea lelang dan uang miskin yang besarnya ditetapkan oleh Departemen Keuangan.

Besarnya bea lelang dan uang miskin untuk kayu jati dari PT Perhutani dipungut dengan tarif khusus, yaitu berturut-turut adalah 3% dan 0,7% dihitung dari harga pokok lelang. Untuk kayu selain dari PT Perhutani diberlakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu masuk dalam kelompok barang bergerak dengan bea lelang dan uang miskin berturut-turut adalah 9% dan 0,7% dari harga pokok.

Agar lelang tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka besarnya harga penawaran lelang harus lebih besar atau sama dengan harga dasar. Jika dalam pelelangan harga penawaran lebih kecil dari harga dasar, maka lelang tersebut harus diulang kembali. Dari dua formula tersebut tampak bahwa harga pasar merupakan variabel yang sangat penting dan berperan dominan dalam pembentukan harga dasar dan harga penawaran lelang kayu.

## **B. Lelang Pohon di Areal Blok Tebang**

Untuk meningkatkan nilai kayu dapat dilakukan melalui lelang pohon di areal blok-blok tebang yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam lelang ini, pohon-pohon di areal blok tebang ditawarkan kepada peserta lelang untuk dipanen, dan selanjutnya kayu yang dihasilkannya dapat dijual kepada pihak lain atau dimanfaatkan sendiri sebagai bahan baku industri pengolahan kayu. Pohon yang boleh ditebang dalam areal tersebut sudah ditentukan sebagaimana yang tercantum dalam dokumen lelang. Dalam dokumen lelang tersebut telah dimuat luas dan batas-batas areal yang dilelang serta spesifikasi dari masing-masing pohon seperti jenis pohon, diameter pohon dan taksasi volumenya per petak tebang.

Untuk menyusun dokumen lelang tersebut, pihak pemohon lelang (Departemen Kehutanan) harus melakukan inventarisasi pohon dengan intensitas 100%, agar seluruh pohon yang ada di areal tersebut tercatat. Dari hasil inventarisasi tersebut dapat diketahui jumlah dan spesifikasi pohon (jenis, diameter, tinggi) yang akan ditebang atau dilelang, dan jumlah dan spesifikasi pohon yang tetap tinggal (tidak dilelang) di areal tersebut. Pohon-pohon yang tidak dilelang tersebut merupakan stok pohon yang tetap dipertahankan dan diharapkan dapat ditebang atau dilelang pada rotasi berikutnya.

Penebangan pohon harus dilakukan secara hati-hati dan tidak boleh merusak tegakan tinggal sesuai dengan derajat kerusakan yang diijinkan. Jika penebangan pohon-pohon tersebut merusak tegakan tinggal di atas ambang derajat kerusakan yang diperkenankan, maka pihak penebang atau pemenang lelang memperoleh sanksi berupa denda. Besarnya denda yang diberlakukan sesuai dengan tingkat kerusakan tegakan yang ditimbulkan.

Sebelum lelang pohon di areal blok tebang diberlakukan, pihak pemohon lelang (Departemen Kehutanan) harus memiliki informasi yang lengkap tentang potensi dan jenis tegakan yang ada di wilayah tersebut, dan perangkat aturan main yang akan diberlakukan dalam proses pemanenan kayu. Selain itu, areal atau kawasan hutan yang akan dilelang tersebut harus memiliki kepastian hukum yang jelas, sehingga tidak ada gugatan dari pihak lain atau masyarakat adat setempat pada saat penebangan atau pemanenan dilakukan oleh pihak pemenang lelang.

Untuk mengetahui besarnya harga dasar dari areal blok tebang yang akan dilelang dapat digunakan pendekatan nilai tegakan (stumpage value). Dalam

menghitung besarnya nilai tegakan menurut Davis (1987) dapat dilakukan dengan tiga pendekatan yaitu (i) market value method (residual value approach), (ii) expected income value method dan (iii) cost value method. Untuk hutan alam, perhitungan stumpage value lebih tepat menggunakan pendekatan market value method. Dalam metode ini, stumpage value diperoleh dari harga jual kayu di pasar dikurangi dengan biaya eksploitasi dan biaya lainnya serta kewajiban-kewajiban yang harus dibayar kepada negara.

Harga kayu bulat dari hutan alam dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu harga ekspor (internasional), harga lokal (dalam negeri) dan harga penyerahan dari pengusaha HPH ke pengusaha industri pengolahan kayu. Harga kayu bulat di pasar internasional lebih menggambarkan nilai sesungguhnya dari kayu bulat tersebut karena harga internasional terbentuk akibat adanya mekanisme pasar internasional. Harga kayu bulat di dalam negeri adalah harga yang terjadi akibat adanya penawaran oleh pengusaha HPH dan permintaan oleh industri pengolahan kayu, tetapi belum dapat menggambarkan harga yang sebenarnya karena mekanisme pasar belum berkembang dengan sempurna. Harga penyerahan kayu bulat adalah harga yang terjadi dalam satu group usaha, merupakan pembayaran transfer dari industri pengolahan kayu ke pengusaha HPH dalam satu group untuk menutup biaya produksi kayu bulat di HPH tersebut.

Untuk memperoleh besarnya nilai tegakan dapat diturunkan dari harga kayu bulat atau harga kayu olahan. Bagi pengusaha yang tidak memiliki industri, nilai tegakan dapat diperoleh melalui derivasi harga pasar kayu bulat. Sementara itu pengusaha hutan yang memiliki atau terkait dengan industri (kayu gergajian, kayu lapis atau moulding/wood working) nilai tegakan dapat diderivasi dari harga ekspor kayu gergajian, kayu lapis, moulding/wood working atau produk kayu olahan lainnya.

Nilai tegakan yang diturunkan dari harga kayu bulat hanya memperhatikan harga (ekspor atau dalam negeri) kayu bulat dikurangi dengan biaya tetap (fixed cost) dan biaya variabel (variable cost) serta keuntungan normal (normal profit) dari modal yang diinvestasikan oleh pihak pengusaha. Besarnya biaya untuk menghasilkan per satuan volume kayu bulat sangat bervariasi dan ditentukan oleh banyak faktor, seperti kondisi medan, jarak hutan ke lokasi pasar, keadaan jalan, potensi dan jenis tegakan. Sementara itu keuntungan normal adalah balas jasa (rate of return) yang normal dari suatu investasi berdasarkan tingkat investasi dalam modal tetap dan modal kerja. Keuntungan normal ini mencerminkan tingkat balas jasa yang diperoleh pengusaha dari berbagai alternatif investasi termasuk resiko yang harus ditanggung. Meskipun keuntungan normal ini bukan biaya yang aktual, keuntungan normal ini mencerminkan biaya alternatif dalam menentukan harga maksimum di mana pengusaha akan bersedia membayarnya.

Pengusaha hutan yang memiliki atau terkait dengan industri pengolahan kayu tentunya telah mempunyai perencanaan matang tentang pengolahan atau pemanfaatan kayu bulat sebagai bahan baku industrinya (kayu gergajian atau kayu lapis atau produk kayu olahan lainnya). Dengan kondisi ini maka tidak ada pasar bagi kayu bulatnya, sehingga nilai tegakan harus diturunkan dari harga produk kayu olahan. Nilai tegakan yang diturunkan dari harga produk kayu olahan sangat bervariasi karena sangat tergantung dari pemanfaatan akhir kayu tersebut, apakah

sebagai produk kayu gergajian, kayu lapis, moulding/wood working atau produk kayu olahan lainnya. Titik tolak perhitungan nilai tegakan ini adalah harga ekspor kayu olahan, dan langkah berikutnya adalah mengkonversi harga per satuan output ke harga per satuan input kayu bulat. Konversi harga output ke harga input dilakukan dengan memperhatikan rendemen (recovery factor) untuk masing-masing industri pengolahan kayu. Setelah harga per satuan input diketahui, maka tahap berikutnya adalah menghitung biaya pabrikaan kayu olahan per satuan input kayu bulat. Pengurangan antara harga input dan biaya pabrikaan kayu olahan per satuan input merupakan harga maksimum yang bersedia dibayar oleh pengusaha hutan atau pengusaha industri pengolahan kayu.

### 1. Nilai tegakan yang diturunkan dari harga kayu bulat

Nilai tegakan yang diturunkan dari harga kayu bulat dapat dihitung dengan menggunakan formula sebagai berikut:

$$NT = HJE - (PE + BO + MK)$$

Dimana: NT = Nilai tegakan  
 HJE = Harga jual ekspor kayu bulat  
 PE = Pajak ekspor  
 BO = Biaya operasional  
 MK = Margin keuntungan

Biaya operasional di sini merupakan kumpulan dari berbagai komponen biaya sebagaimana tertuang dalam Pedoman Standar Akutansi Kehutanan Nomor 32 (Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan, 1995), seperti biaya perencanaan, penanaman, pemeliharaan dan pembinaan hutan, perlindungan hutan, pemungutan hasil hutan, sarana & prasarana, dan biaya umum & administrasi.

Besarnya nilai tegakan yang diperoleh dari formula tersebut di atas, di dalamnya masih terkandung komponen kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemenang lelang seperti kewajiban terhadap negara (DR, PSDH, PBB, Amdal/RKL/RPL), dan kewajiban terhadap lingkungan dan sosial (Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan, Pembinaan Masyarakat Desa Hutan). Dengan demikian maka harga penawaran lelang yang maksimum dibayar oleh pemenang lelang adalah sebagai berikut:

$$HPLP = NT - (KN + KLS)$$

Dimana HPLP = Harga penawaran lelang pohon maksimum di areal blok tebang (Rp/m<sup>3</sup>)  
 NT = Nilai tegakan (Rp/m<sup>3</sup>)  
 KN = Kewajiban terhadap negara (Rp/m<sup>3</sup>)  
 KLS = Kewajiban terhadap lingkungan dan sosial (Rp/m<sup>3</sup>)

Jika nilai NT lebih besar dari nilai (KN + KLS) maka masih ada insentif bagi pemenang lelang untuk melakukan kegiatan pemanenan kayu. Sebaliknya, jika nilai NT lebih kecil dari (KN + KLS), maka sudah dapat dipastikan tidak ada seorangpun

yang tertarik sebagai peserta lelang. Dengan demikian harga maksimum yang bersedia dibayar oleh pemenang lelang adalah sebagai berikut:

$$NAL = \sum_{i=1}^n HPLP_i F_i V_i$$

Dimana: NAL = Nilai maksimum areal blok tebang yang dilelang  
 HPLP<sub>i</sub> = Harga penawaran lelang pohon jenis i = 1 sampai dengan n  
 F<sub>i</sub> = Jumlah pohon jenis i  
 V<sub>i</sub> = Volume pohon jenis i = 1 sampai dengan n

**2. Nilai tegakan yang diturunkan dari harga kayu kayu olahan**

Besarnya nilai tegakan yang diturunkan dari harga ekspor kayu olahan secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 2. Nilai tegakan yang diturunkan dari harga ekspor kayu lapis**  
*Table 2. The Stumpage Value calculated from plywood's export price*

No.	Uraian	Harga dan Biaya (Rp)
1	Harga ekspor kayu lapis	4 000 000.0
2	Rendemen pengolahan kayu lapis	0.5
3	Nilai kayu lapis per m <sup>3</sup> input	2 000 000.0
4	Biaya operasional per m <sup>3</sup> input	800 000.0
5	Keuntungan per m <sup>3</sup> input	200 000.0
6	Harga kayu bulat per m <sup>3</sup> di pabrik	1 000 000.0
7	Biaya angkut kayu bulat per m <sup>3</sup> ke pabrik	200 000.0
8	Keuntungan pengangkutan kayu bulat per m <sup>3</sup>	20 000.0
9	Harga kayu bulat per m <sup>3</sup> di hutan	780 000.0
10	Biaya operasional kayu bulat per m <sup>3</sup>	300 000.0
11	Keuntungan	60 000.0
12	Nilai tegakan	420 000.0
13	Kewajiban-kewajiban	200 000.0
14	Harga Penawaran Lelang Pohon Maksimum	220 000.0

Dari data ilustrasi yang tercantum dalam tabel di atas dapat memberikan gambaran bahwa dari harga ekspor kayu lapis sebesar Rp 4.000.000 per m<sup>3</sup> diperoleh nilai tegakan sebesar Rp 420.000,00 per m<sup>3</sup>, dan harga penawaran lelang maksimum sebesar Rp. 220.000,00 per m<sup>3</sup>. Dari tabel fiktif tersebut juga dapat disimpulkan bahwa masih ada insentif bagi peserta lelang untuk melakukan penawaran lelang. Untuk menghitung besarnya nilai maksimum areal blok tebangan, dapat digunakan formula yang sama sebagaimana yang digunakan dalam sub-bab sebelumnya.

**C. Lelang Unit Pengelolaan Hutan**

Untuk melakukan lelang satu unit pengelolaan seperti HPH banyak menghadapi masalah dan kendala. Selain tidak tersedianya data atau informasi yang akurat

tentang kawasan hutan yang dilelang tersebut, baik berkaitan dengan luas, batas, potensi dan jenis yang ada maupun yang berkaitan dengan masalah sosial-ekonomi dan budaya masyarakat setempat. Selain itu, unit pengelolaan hutan memiliki rentang waktu yang cukup lama (misalnya 20 tahun) akan dihadapkan pada masalah ketidakpastian. Dengan kondisi ketidakpastian tersebut, sulit bagi pemenang lelang atau pemegang hak untuk mengakses dan mengontrol sumberdaya yang dikuasainya.

Pada akhir-akhir ini seringkali terjadi konflik sosial antara pengusaha sebagai pihak yang diberi hak oleh pemerintah untuk memanfaatkan hasil hutan dan penduduk lokal yang tinggal di sekitar hutan sebagai pihak yang masih menggantungkan hidupnya dari keberadaan hutan yang ada di sekitarnya. Sebagian besar masyarakat lokal yang tinggal di dalam dan sekitar hutan masih bergantung kepada hutan, baik sebagai sumber bahan pangan, bahan bangunan, dan protein hewani. Kondisi lahan yang pada umumnya tidak subur tersebut menuntut sistem pertanian yang ekstensif, yaitu peladangan berpindah yang memanfaatkan hara dari pembakaran tanaman yang menutupi tanah. Sistem pertanian yang ekstensif ini membutuhkan ruang yang lebih luas, karena harus menerapkan waktu bera guna pemulihan kesuburan lahan. Dengan adanya kegiatan eksploitasi hutan dan kekayaan lainnya di kawasan hutan secara modern dan besar-besaran maka secara defakto telah memotong akses masyarakat lokal terhadap sumberdaya hutan.

Jika areal HPH yang akan dilelang tersebut merupakan areal konflik antara masyarakat lokal dengan pemegang HPH sebelumnya, maka pelelangan HPH yang diharapkan dapat meningkatkan nilai kayu akan menjadi kontra-produktif. Selain itu, tidak adanya kepastian hukum areal kawasan hutan yang akan dilelang, maka areal tersebut akan berstatus "open acces resources". Setiap orang bebas memanfaatkan sumberdaya hutan tanpa harus memelihara dan menjaga kelestariannya. Dengan kondisi ini, maka nilai areal kawasan hutan yang akan dilelang akan sangat rendah dan Pemerintah sebagai pemilik sumberdaya hutan akan dirugikan terhadap "under valued" dari nilai tegakan.

Untuk meningkatkan nilai lelang unit pengelolaan hutan maka perlu adanya pembenahan dalam kelembagaan yang ada saat ini. Unit pengelolaan hutan yang akan dilelang harus jelas batas-batas arealnya, dan skala usahanya yang secara ekonomis masih menguntungkan. Selain itu perlu adanya kepastian hukum dari areal yang diusahakannya tersebut secara clean and clear, baik ditinjau dari sisi hukum formal maupun dari sisi hukum adat yang berlaku di daerah tersebut. Ini penting sekali agar pemegang hak dapat bekerja dengan baik dan tenang, serta untuk menghindari adanya gugatan-gugatan dari berbagai pihak dikemudian hari. Agar unit pengelolaan hutan tersebut dapat beroperasi dengan baik, perlu didukung oleh aturan main yang kondusif sehingga keputusan-keputusan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan secara efisien. Selain itu, aturan main yang telah disepakai tersebut perlu ditegakan secara tegas dan konsisten. Semua pelanggaran yang dilakukan harus memperoleh sanksi. Sebaliknya, semua prestasi yang telah dilakukannya juga harus diberi insentif. Dengan diterapkannya sanksi dan insentif tersebut, semua aturan main yang telah disepakai dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.



Sebagaimana lelang pohon di areal blok tebang, harga dasar lelang unit pengelolaan hutan juga dapat dilakukan dengan pendekatan nilai tegakan. Formula yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$NUPH = \sum_{i=1}^n HPLP_i V_i \times L \times \frac{(1+b)^t - 1}{b (1+b)^t}$$

- Dimana: NUPH = Nilai maksimum unit pengelolaan hutan yang dilelang  
 HPLP<sub>i</sub> = Harga penawaran lelang pohon jenis i = 1 sampai dengan n  
 V<sub>i</sub> = Volume pohon jenis i = 1 sampai dengan n per ha  
 L = Luas tebang per tahun  
 t = rentang pemberian hak unit pengelolaan hutan (tahun)  
 b = Tingkat suku bunga per tahun (%)

Sebagai ilustrasi besarnya nilai maksimum unit pengelolaan hutan yang dilelang dapat digunakan sebagaimana data fiktif sebagaimana yang tercantum dalam Tabel 2 dan ditambah dengan asumsi-asumsi seperti luas areal yang akan dilelang, produksi per ha, tingkat suku bunga per tahun dan rentang waktu pengelolaan.

Nilai tegakan	Rp 420.000/m <sup>3</sup>
Kewajiban-kewajiban	Rp 200.000/m <sup>3</sup>
Nilai penawaran lelang maksimum	Rp 220.000/m <sup>3</sup>
Produksi kayu	30 m <sup>3</sup> /ha
Luas tebang	1.000 ha/tahun
Rentang waktu pengelolaan	20 tahun
Tingkat suku bunga	20% per tahun

Dengan menggunakan data di atas maka besarnya nilai maksimum dari unit pengelolaan hutan yang dilelang adalah Rp 32.142.000.000,00 Harga yang akan terjadi dalam pelelangan tersebut sangat bervariasi tergantung situasi dan kondisi setempat. Jika situasi dan kondisi kondusif maka harga penawaran lelang unit pengelolaan hutan dapat mendekati nilai maksimum dari unit pengelolaan hutan. Sebaliknya, jika situasi dan kondisi tidak kondusif maka harga penawaran lelang unit pengelolaan hutan akan menjauh dari nilai maksimum dari unit pengelolaan hutan. Dengan diketahui nilai maksimum unit pengelolaan maka pemerintah sebagai pemilik sumberdaya hutan dan pemohon lelang dapat menetapkan harga dasar atau harga limit yang layak untuk suatu unit pengelolaan hutan.

#### D. Sistem Lelang Versus Model Pengelolaan Hutan

Pemanfaatan hutan di samping memperhatikan kelestariannya juga bertujuan pula untuk meningkatkan akselerasi pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pemanfaatan sumberdaya hutan harus dapat meningkatkan pendapatan dan kesempatan kerja terutama bagi masyarakat yang berada di sekitar hutan (*forest base communities*). Sumberdaya hutan di beberapa daerah merupakan

sektor kunci yang mempunyai kaitan ke belakang dan ke depan (backward and forward linkage) sehingga mempunyai efek ganda (multiplier effect) untuk menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan perekonomian daerah

Penjualan kayu melalui lelang baik dalam bentuk lelang kayu maupun lelang areal blok tebang dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), atau Koperasi. Sebelum melakukan lelang, Badan Usaha tersebut harus memiliki hak pengusahaan atau pengelolaan dari suatu Unit Pengelolaan Hutan. Untuk memperoleh unit pengelolaan tersebut dapat melalui permohonan atau melalui lelang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Selain melakukan pelelangan kayu atau pelelangan blok tebang, badan usaha tersebut juga harus memenuhi seluruh kewajiban-kewajibannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku, seperti melakukan kegiatan penanaman dan atau pengayaan, pemeliharaan dan pembinaan hutan, pengendalian kebakaran dan pengamanan hutan pada areal yang menjadi tanggungjawabnya. Untuk melaksanakan hak dan kewajibannya tersebut, pihak kedua dapat menyerahkannya sebagian kegiatan tersebut kepada pihak ketiga dalam bentuk kontrak kerja. Dengan dibukanya kesempatan bagi pihak ketiga dalam kegiatan pengelolaan hutan ini maka terbuka kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat yang ada di daerah tersebut.

Walaupun sebagian tugas dari Unit Pengelolaan Hutan tersebut dilakukan oleh pihak ketiga, namun seluruh tanggung-jawab kepada pihak pertama (Pemerintah) tetap masih berada pada pihak kedua. Agar pelaksanaan Unit Pengelolaan Hutan dapat berjalan dengan baik, maka Pemerintah harus melakukan pengawasan baik yang bersifat teknis maupun non-teknis (administrasi). Mengingat volume tugas pengawasan Unit Pengelolaan Hutan yang dilakukan oleh pihak kedua cukup besar dan tersebar di berbagai daerah, maka tidak mungkin dilakukan sendiri oleh Pemerintah. Untuk melaksanakan tugas pengawasan tersebut, maka Pemerintah dapat bekerjasama dengan organisasi profesi kehutanan yang ada di daerah.

Organisasi profesi kehutanan yang ditunjuk tersebut harus independen, jujur, adil, transparan, dan memiliki pengalaman yang luas di bidang pengelolaan hutan. Untuk mengetahui kapasitas dari organisasi profesi kehutanan tersebut, perlu dilakukan akreditasi oleh Pemerintah secara periodik. Penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh organisasi profesi kehutanan dalam melakukan tugas pengawasan, dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

## **V. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Kesimpulan**

Ada 3 macam lelang di bidang kehutanan, yaitu :

#### **1. Lelang kayu**

- (a) Lelang kayu (di luar PT Perhutani) yang selama ini dilakukan masih terbatas lelang kayu ilegal baik berupa lelang kayu temuan, lelang kayu sitaan maupun lelang kayu rampasan.

- (b) Lelang kayu temuan yang prosedurnya relatif mudah seringkali digunakan oleh sekelompok orang yang tidak bertanggung jawab untuk merubah status kayu dari kayu ilegal menjadi legal.
  - (c) Lelang kayu sitaan seringkali menimbulkan biaya transaksi yang cukup tinggi karena banyaknya instansi terkait yang terlibat dalam lelang tersebut. Akibatnya, nilai penawaran lelang menjadi rendah karena pemenang lelang masih harus mengganti biaya transaksi tersebut. Bila biaya transaksi melebihi dari plafon yang ditetapkan, maka lelang kayu sitaan tidak dilakukan atau merubah lelang kayu sitaan menjadi lelang kayu temuan.
2. Lelang tegakan pada areal blok tebang
- (a) Lelang tegakan dalam bentuk blok tebangan tahunan dapat dilakukan oleh pemerintah. Harga dasar lelang tegakan dalam blok tebangan dapat ditetapkan melalui pendekatan nilai tegakan (*stumpage value*).
  - (b) Besarnya nilai areal blok tebangan sangat ditentukan oleh tinggi atau rendahnya potensi tegakan dan banyak atau sedikitnya jenis-jenis kayu yang mempunyai nilai ekonomi tinggi.
3. Lelang hak pengusahaan hutan
- (a) Penjualan dengan sistem lelang bertujuan untuk mendapatkan harga setinggi-tingginya melalui mekanisme tawar-menawar yang kompetitif. Namun karena sumberdaya hutan merupakan aset yang tidak ternilai harganya dan bersifat unik sehingga tidak layak bila diberikan melalui lelang HPH.
  - (b) Lahirnya pemberian HPH melalui sistem lelang sebagaimana diatur dalam SK Menhutbun No. 731/Kpts-II/1998 dan Peraturan Pemerintah No 6 tahun 1999 pasal 6 ayat (1) tentang lelang HPH didorong oleh adanya desakan International Monetary Fund (IMF) kepada pemerintah RI yang tertuang dalam Letter of Intens (LoI) pada tanggal 15 Januari 1998.
  - (c) Dalam prakteknya sistem lelang HPH mempunyai banyak kelemahan karena terbatasnya informasi yang dimuat dalam dokumen lelang dan kelemahan sistem penyelenggaraan lelangnya.
  - (d) Lelang HPH tidak layak dilaksanakan dengan pertimbangan sebagai berikut :
    - (a) Penentuan harga lelang HPH hanya didasarkan pada nilai kayu, dimana nilai tersebut hanya merupakan sebagian kecil dari seluruh nilai sumberdaya hutan. Di dalam sumberdaya hutan masih terkandung nilai aset lain yang jauh lebih besar seperti hasil hutan bukan kayu, keanekaragaman hayati, jasa lingkungan, fungsi konservasi dll.
    - (b) Lelang HPH tidak efisien baik ditinjau dari aspek manajemen maupun dari sisi penerimaan negara
    - (c) Jangka waktu pengelolaan HPH cukup panjang sehingga memiliki unsur ketidakpastian yang tinggi, sebagai akibatnya terjadi *under valued* atas harga lelang HPH tersebut. Kondisi ini diperparah lagi dengan tidak tersedianya informasi yang lengkap, seperti jenis dan potensi tegakan yang ada di areal yang akan dilelang. Dengan demikian lelang HPH dipandang tidak mampu meningkatkan nilai kayu maupun nilai sumberdaya hutan.

## **B. Saran**

1. Sebelum diberlakukannya sistem lelang perlu adanya pembenahan atau perbaikan kelembagaan di bidang produksi, baik yang berkaitan dengan peraturan perundangan, maupun status kepemilikan.
2. Untuk meningkatkan nilai kayu melalui lelang perlu adanya pembenahan kelembagaan yang ada saat ini. Areal blok tebang yang dilelang harus jelas batas-batasnya, statusnya baik dari sisi hukum formal dan hukum adat dan skala areal yang dilelang secara ekonomis masih menguntungkan.
3. Dengan mempertimbangkan berbagai hal tersebut di atas maka Keputusan Menhutbun No 731/Kpts-II/1998 dan Kepmenhutbun No. 313/Kpts-II/1999 serta Peraturan Pemerintah No 6 tahun 1999 pasal 6 ayat (1) tentang lelang HPH perlu ditinjau kembali.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Davis, Lawrence S. and K. Norman Johnson.1987. Forest Management. McGraw-Hill Book Company, New York.
- Departemen Keuangan. 2001. Situs Internet Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, Departemen Keuangan. Jakarta.
- Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan. 1995. Pedoman Standar Akutansi Kehutanan Nomor 32. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Praturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1999 Tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi.
- Keputusan Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan Nomor 3384/KPTS/IV-PPHH/1996 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penetapan Harga Dasar/Limit Lelang. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 319/KPTS-II/1997 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Bersama Menteri Keuangan, Menteri Kehutanan, Jaksa Agung RI dan Kepala Kepolisian RI Tentang Lelang Kayu Temuan, Sitaan Dan Rampasan atas jenis kayu Selain Rimba Campuran.
- Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 10/KPTS/M/XI/1997 Tentang Tambahan dan Penyempurnaan Keputusan Menpera Nomor 15/KPTS/M/1995 Tentang Petunjuk Teknis/Operasional Pemanfaatan Kayu Sitaan, Kayu Temuan, Kayu Rampasan Yang Diduga Berasal Dari Hasil Penebangan Liar dan atau Pencurian dari Hutan Milik Negara untuk Pembangunan Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) serta Rumah Susun Sederhana.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 731/Kpts-II/1998 Tentang Tata Cara Pelelangan Hak Pengusahaan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 734/KPTS-II/1998 Tentang Tim Persiapan Pelelangan Hak Pengusahaan Hutan.

- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 735/KPTS-II/1998 Tentang Panitia Pelaksana Pelelangan Hak Pengusahaan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 313/KPTS-II/1999 Tentang Tata Cara Penawaran Dalam Pelelangan Hak Pengusahaan Hutan.
- Puspitojati, Triyono dan Karyono. 2000. Analisis Efektivitas Sistem Tata Usaha Kayu Dalam Mengurangi Peredaran Kayu Ilegal dan Meningkatkan Perolehan Negara dari PSDH dan DR. Laporan Penelitian Tahun Anggaran 1999/2000. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan dan Perkebunan. Bogor.
- Puspitojati, Triyono. 2001. Menyoal Rumus Harga Dasar, Proses dan Biaya Transaksi Lelang Kayu Ilegal. Makalah pada Kuliah Ekonomi Kelembagaan, Program S-3 Institut Pertanian Bogor. Tidak diterbitkan.