

Pembangunan Kelembagaan Pinjaman Dana Bergulir Hutan Rakyat

Institutional Development for Community Forest Revolving Fund

Bramasto Nugroho*

Departemen Manajemen Hutan, Institut Pertanian Bogor, Jalan Lingkar Akademik, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680

Abstract

Community forest (hutan rakyat, HR) in Java and Madura Island has been rapidly increasing. During 2003–2010 period, the average increment of HR was 200,000 ha year⁻¹. Due to that, Ministry of Forestry wants to expand the financing services not only to community forest plantation through revolving fund scheme called as PDB-HTR (outside Java), but also to the development of community forest through a revolving fund scheme called as PDB-HR (in Java). Expansion of this service is basically an institutional development effort means improvement of the rules of the game (i.e. credit scheme) and player of the game (organizations). Analysis on this paper is directed to provide input for the institutional development for PDB-HR by the use of 5 approaches to institutional development, and institutional analysis and development framework (IAD). The results showed that there was a need to improve PDB-HTR scheme, including the basis of loan calculation, credit rationing, the target group, the credit ceiling, and the payment system. Based on institutional perspective, some principles that should be followed to support the poor to access the credit were simplicity, accessibility, conformity, feasibility, sustainability, transparency, supervisory, assisting and facilitating, and learning.

Keywords: community forest, credit scheme, forest revolving fund, institutional development

**Penulis untuk korespondensi, email: bramasto2001@yahoo.co.id, telp.+62-251-8621244, faks.+62-251- 8621244*

Pendahuluan

Pembangunan hutan rakyat (HR) di Pulau Jawa dan Madura berkembang sangat pesat. Pada tahun 2003 diketahui terdapat 1,56 juta ha HR dengan potensi kayu 39,5 juta m³ (Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik 2004), yang berkembang menjadi 2,58 juta ha dengan potensi kayu 74,76 juta m³ pada 2008 (BPKH Wilayah XI & MFP II 2009). Data terbaru bahkan menunjukkan bahwa hingga 2010, HR di Jawa-Madura telah mencapai luasan 2,80 juta ha dengan potensi *standing stock* sebesar 97,97 juta m³ (Pusat P2H 2010) yang berarti bahwa luas HR telah melebihi luas hutan yang dikelola oleh Perum Perhutani di Pulau Jawa yaitu 2,43 juta ha yang terdiri dari hutan produksi seluas 1,77 juta ha dan hutan lindung seluas 0,66 juta ha. Merujuk pada data di atas, rata-rata peningkatan luas HR adalah 200.000 ha tahun⁻¹ selama 2003–2010, tetapi pembangunan hutan berbasis masyarakat di luar Pulau Jawa melalui skema-skema Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Desa (HD), dan Hutan Kemasyarakatan (HKm) belum menunjukkan kemajuan yang memadai.

Statistik Kehutanan (2008) mencatat bahwa lahan kritis di Indonesia telah mencapai 77,81 juta ha (1 juta ha di antaranya terdapat di Pulau Jawa). Namun demikian, pemerintah memiliki kemampuan terbatas untuk merehabilitasi hutan dan lahan (kemampuan pemerintah dalam melakukan rehabilitasi adalah 632.000 ha tahun⁻¹, Dephut 2008a). Dengan kondisi tersebut, maka inisiatif lokal/masyarakat dalam pembangunan hutan tanaman berbasis

masyarakat perlu mendapat dukungan dari semua pihak. Pembangunan hutan tanaman akan menghasilkan tidak saja kayu dalam jumlah besar, tetapi dapat pula menghasilkan manfaat sosial, ekonomi, dan lingkungan (Cossalter & Pye-Smith 2003).

Selain dukungan yang terkait dengan infrastruktur dan penguatan pasar domestik, diperlukan pula dukungan penyediaan akses terhadap pendanaan untuk pengelolaan hutan lestari berbasis masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan, penyediaan mata pencaharian masyarakat dari sektor kehutanan, dan pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*) (Gondo 2009). Namun demikian, lembaga formal perbankan masih enggan untuk mendanai usaha-usaha skala kecil masyarakat, terlebih untuk usaha hutan tanaman skala kecil. Hasil kajian Usman *et al.* (2004) di Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa institusi formal perbankan sulit diakses oleh masyarakat miskin karena institusi ini berorientasi komersial. Kondisi ini menunjukkan ketidaktersediaan kredit dalam jumlah besar saja tidak cukup bagi rumah tangga miskin, masih diperlukan prasyarat lain yaitu keberadaan lembaga penyedia kredit yang dapat diakses oleh golongan miskin (Yunus 1981; Khandker 1995).

Oleh karena itu, keinginan Badan Layanan Umum Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU Pusat P2H) Kementerian Kehutanan untuk memperluas layanan pembiayaannya yang tidak saja ditujukan bagi HTI dan HTR (Dephut 2007a, 2007b) di luar Jawa, tetapi ditujukan pula

untuk pembangunan HR melalui skema pinjaman dana bergulir hutan rakyat (PDB-HR) di Jawa, perlu disambut dan dipersiapkan dengan baik. Dari sudut pandang kelembagaan, perluasan layanan ini merupakan upaya pembangunan kelembagaan melalui perbaikan aturan main dan sekaligus organisasi (DFID 2003). Dengan alasan tersebut, penelitian ini dilakukan untuk memberi masukan bagi upaya pembangunan kelembagaan PDB-HR.

Kelembagaan diartikan sebagai aturan main, norma-norma, larangan-larangan, kontrak, kebijakan dan peraturan/perundangan yang mengatur dan mengendalikan perilaku individu dalam masyarakat atau organisasi untuk mengurangi ketidakpastian dalam mengontrol lingkungannya serta menghambat munculnya perilaku oportunistis dan saling merugikan sehingga perilaku manusia dalam memaksimalkan kesejahteraan individualnya lebih dapat diprediksi (North 1990; Kasper & Streit 1998; Menard & Shirley 2008). Definisi tersebut mengimplikasikan 2 komponen penting dalam kelembagaan, yaitu aturan main (*rules of the game*) dan organisasi (*players of the game*). Keduanya sulit dipisahkan karena organisasi dapat berjalan apabila aturan main mengizinkan/memungkinkan, sebaliknya aturan main disusun, dijalankan, dan ditegakkan oleh organisasi.

Pembangunan kelembagaan diartikan sebagai upaya perbaikan peraturan, insentif, dan mekanisme penegakan aturan termasuk pengorganisasian implementasi, monitoring, dan evaluasinya (DFID 2003). Terdapat 5 langkah dalam upaya pembangunan kelembagaan yaitu menganalisis dan mendiagnosis tujuan dan alasan perubahan serta kekuatan dan kelemahan kelembagaan yang saat ini berlaku, menganalisis dan mendiagnosis kekuatan dan kelemahan utama organisasi dari perspektif kelembagaan, mendesain perubahan kelembagaan, melakukan implementasi perubahan kelembagaan, dan memonitor dan mengevaluasi implementasi perubahan. Untuk mewujudkan pembangunan kelembagaan tersebut Ostrom (2008) menyebutkan beberapa hal yang perlu diketahui yang meliputi arena aksi (*action arena*) yang merujuk pada konteks analisis kelembagaan, termasuk atribut-atribut pelaku (*actors*), karakteristik fisik sumber daya dan teknik produksi dan pengelolannya, karakteristik masyarakat dalam menyikapi arena aksi yang melingkupinya, dan kebijakan dan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan kerangka teori di atas, aturan main dalam tulisan ini merujuk pada skema pendanaan dan organisasi merujuk pada BLU Pusat P2H. Adapun urutan langkah yang digunakan dalam penyusunan masukan bagi pembangunan kelembagaan PDB-HR adalah analisis kebijakan pendanaan pembangunan hutan tanaman berbasis masyarakat yang telah dan sedang berlaku untuk mengetahui kelemahan dan kekuatannya, mengeksplorasi pengalaman pengembangan kredit mikro kehutanan di Jawa dan beberapa negara lain, mengidentifikasi karakteristik perusahaan HR, mengidentifikasi karakteristik perilaku peminjaman rumah tangga petani hutan dan persepsi petani hutan terhadap kemungkinan dibukanya akses pendanaan PDB-HR, dan menyusun prinsip-prinsip pembangunan kelembagaan PDB-HR.

Metode

Mengingat keterbatasan dana, waktu, dan tenaga yang ada, perilaku peminjaman dan persepsi terhadap PDB-HR diobservasi melalui survei lapangan dengan teknik wawancara terstruktur menggunakan bantuan kuesioner di salah satu sentra pengembangan HR di Pulau Jawa. Kabupaten Wonosobo dipilih sebagai lokasi survei karena Wonosobo telah dikenal secara luas sebagai sentra pengembangan HR. Lokasi desa contoh, yaitu Desa Tegalsari dan Desa Kalimondong ditentukan berdasarkan hasil konsultasi dengan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Wonosobokan. Di Desa Tegalsari terdapat 2.115 petani yang mengusahakan HR, sedangkan di Desa Kalimondong terdapat 1.493 petani. Dengan demikian, jumlah petani yang mengusahakan HR di kedua desa tersebut adalah 4.506 petani (Dishutbun Kabupaten Wonosobo 2009). Adapun jumlah responden pada tiap desa ditentukan dengan menggunakan pendekatan Taro Yamane (Rakhmat 1998, diacu dalam Riduwan 2009):

$$n = N/(N.d^2 + 1) \quad [1]$$

keterangan:

n = Jumlah responden (45 orang)

N = Jumlah populasi (4.506 orang)

d = Kelonggaran ketidaktelitian (15%)

Survei lapangan dengan teknik wawancara terstruktur dengan bantuan kuesioner dilakukan pada Januari–Februari 2010. Survei dimaksudkan hanya untuk mendapatkan gambaran sesaat di lokasi tertentu, sehingga menjadikan hasil pemotretan tersebut sebagai satu-satunya bahan pertimbangan untuk perbaikan kelembagaan disadari agak berisiko. Namun demikian, sebagai bagian dari metode penelitian, karakteristik tersebut perlu diketahui sebagaimana dikemukakan oleh Ostrom (2008).

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan pendanaan pembangunan hutan tanaman berbasis masyarakat Penyediaan akses permodalan untuk pembangunan hutan tanaman berbasis masyarakat oleh pemerintah telah dimulai dengan peluncuran skema Kredit Usahatani Konservasi Daerah Aliran Sungai (KUK-DAS) oleh Departemen Kehutanan pada tahun 1988/1989, dan pada tahun 1997 melalui Kredit Usaha Hutan Rakyat (KUHR) untuk mendorong pembangunan usaha hutan rakyat di lahan-lahan hak milik (Kepmenhut Nomor 49/Kpts-II/1997 tentang Pendanaan dan Usaha Hutan Rakyat). Antara tahun 1988 sampai 1998 telah disalurkan dana KUK-DAS kepada petani sebesar Rp41,91 miliar dengan total pengembalian kredit sejumlah Rp21,78 miliar (52% dari pinjaman). Hal ini mengindikasikan terjadinya tunggakan kredit sebesar Rp20,12 miliar (48% dari pinjaman).

Untuk KUHR, antara tahun 1997 sampai 2000 telah disalurkan dana sebesar Rp107,58 miliar yang hingga 2010 belum terbayar. Menurut informasi dari Biro Keuangan Kementerian Kehutanan hingga Mei 2010, terdapat tunggakan kredit KUHR sebesar Rp170,91 miliar yang terdiri dari tunggakan pinjaman pokok Rp105,82 miliar dan bunga

sebesar Rp65,15 miliar (konsultasi pribadi). Kondisi ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan KUK-DAS dan KUHR mengalami banyak hambatan (Dephut 2005) sehingga sejak 2001 program tersebut dihentikan. Bantuan kredit tersebut tidak dapat dilanjutkan karena diperlukan evaluasi terhadap dana/kredit yang telah disalurkan dan adanya amanat Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi yang mengatur penyelenggaraan skema kredit melalui Rekening Pembangunan Hutan yang diatur melalui SKB Menteri Keuangan dan Menteri Kehutanan (Hindra 2006).

Sejalan dengan program Kementerian Kehutanan untuk mendorong pembangunan HTR pada tahun 2007, pemerintah menyediakan akses pendanaan/permodalan kepada pemegang IUPHHK-HTR dan IUPHHK-HTI. Sejak saat itu akses permodalan untuk pembangunan hutan tanaman berbasis masyarakat telah terbuka kembali dengan skema Pinjaman Dana Bergulir HTR (PDB-HTR, berdasarkan Keputusan Kepala Pusat P2H Nomor 01/Pusat P2H-1/2008 tentang Tata Cara Permohonan, Penyaluran dan Pengembalian Pinjaman Dana Bergulir Pembangunan HTR, Dephut 2008b) dan

berkelompok (berdasarkan Permenhut Nomor P.9/Menhut-II/2008 tentang Persyaratan Kelompok Tani untuk Mendapatkan Pinjaman Dana Bergulir Pembangunan HTR, Dephut 2008c) melalui BLU Pusat P2H. Pembangunan 5,4 juta ha HTR (pada periode 2007–2016) diproyeksikan memerlukan anggaran sebesar Rp 43,2 triliun (Ditjen BPK 2007) dan saat ini telah tersedia dana Rp2 triliun. Kebijakan PDB-HTR dan analisisnya secara ringkas disajikan pada Tabel 1.

Kebijakan PDB-HTR (Tabel 1) menunjukkan potensi kelemahan dalam pengembangan PDB-HR berupa sempitnya pilihan bagi petani akibat skema yang tunggal (*one size fits all*) dan hanya berorientasi pada pembangunan tanaman, tata cara permohonan yang kompleks dan jauhnya lokasi pengurusan pinjaman (BLU Pusat P2H berkantor di Jakarta) berisiko salah sasaran karena hanya individu atau lembaga yang memiliki kemampuan finansial cukup yang dapat mengurusnya. Selain itu, kelemahan lainnya adalah pengembangan PDB-HTR yang mengandalkan laporan-laporan administratif tanpa menghadirkan organisasi khusus

Tabel 1 Kebijakan PDB-HTR dan analisisnya

Aspek	PDB-HTR (Per. KaPus P2H P.01/2008)	Analisis
Tujuan dan lokasi	Peningkatan potensi dan kualitas hutan produksi (HP)	Tidak ada akses untuk hutan hak (HR)
Kegiatan yang dibiayai dan besarnya pinjaman	Penanaman, pemeliharaan, dan perlindungan/pengamanan dengan standar biaya Rp8.634.900–11.937.765 ha ⁻¹	Skema tunggal, dasar penentuan biaya kegiatan penanaman
Peserta	Kelompok Tani Hutan (KTH) (minimal 5 anggota, minimal 8 ha tiap anggota), Koperasi pemegang IUPHHK-HTR, dan Badan Usaha Berbadan Hukum (BUMN/D/S, koperasi, dan patungan BUMN dengan BUMS/D/koperasi)	Pinjaman diberikan kepada kelompok dan Badan Usaha Berbadan Hukum
Pendampingan	Pendamping yang ditunjuk oleh bupati diutamakan dari penyuluh kehutanan dan koperasi	Pendampingan oleh penyuluh yang dibiayai oleh APBD
Tata cara permohonan	Melibatkan 9 lembaga, 20 kegiatan, dengan Kapus P2H sebagai penilai dan pemberi persetujuan	Kompleksnya prosedur berisiko salah sasaran
Mekanisme pendanaan dan penyaluran	Penyaluran kredit oleh Kapus P2H melalui bank, akad kredit antara Kapus P2H dengan debitur HTR, penyaluran bertahap didasarkan laporan fisik dan keuangan	Peran Kapus P2H sangat sentral (<i>executing</i>) namun tidak memiliki kantor di tingkat tapak
Mekanisme pengembalian	Pengembalian pinjaman pokok sekaligus setelah jatuh tempo (maksimal 8 tahun), pembayaran bunga pinjaman mulai tahun ke-4, disetor ke rekening Pusat P2H	PDB-HTR dibayar sekaligus. Masa jatuh tempo 8 tahun lebih lama dari KUR (maksimal 5 tahun) dan Kupedes (maksimal 3 tahun)
Jaminan pinjaman	Tanaman yang ditanam, surat pernyataan tanggung renteng, dan <i>personal guarantee</i>	Tidak mensyaratkan agunan barang
Bunga, provisi, dan <i>handling fee</i>	Bunga LPS (7–10% tahun ⁻¹) tetap sampai jatuh tempo, dihitung setiap bulan, tidak bunga berbunga sejak akad, provisi, dan <i>handling fee</i> ditetapkan menteri	Bunga PDB-HTR relatif lebih murah dari KUR (16% tahun ⁻¹) dan Kupedes (14% tahun ⁻¹)
Mekanisme pembinaan dan pengendalian	Pengendalian dan evaluasi dilakukan oleh Kapus P2H (dapat menunjuk pihak ketiga), biaya pembinaan dan pengendalian ditanggung pemerintah	Peran Kapus P2H sangat sentral, namun tidak memiliki kantor di tingkat tapak
Penilaian dan pelaporan	KTH/koperasi dibebani 2 laporan per tahun yang ditujukan kepada 4 lembaga, Kapus P2H menyerahkan hasil evaluasi ke bank, dan bank memberikan informasi ke KTH	Mengandalkan laporan administratif

pengelola program di level tapak, dikhawatirkan akan mengganggu efektivitas program. Dalam pemanfaatan kredit, ketiadaan unit pengelola program pinjaman dapat menimbulkan persepsi bahwa uang yang dipinjamkan merupakan “uang yang tidak bertuan”. Kelemahan berikutnya adalah tidak adanya pendampingan pada pemberian kredit berkelompok (mekanisme tanggung renteng) sebagaimana pendampingan yang dilakukan oleh *Grameen Bank* (Yunus 2007) dan kemitraan industri pengolahan kayu bersama petani HR di Pulau Jawa (Prihadi 2010).

Kredit mikro kehutanan di beberapa negara Banyak model telah dikembangkan untuk penyediaan akses pinjaman pembangunan/pengusahaan hutan berbasis masyarakat yang umumnya berbentuk kredit mikro (*micro finance*). Gondo (2009) melaporkan beberapa model kredit mikro kehutanan di Sudan yaitu model *musharaka* dan model *mudaraka*. Model *musharaka* merupakan suatu bentuk kemitraan bagi hasil antara bank dan petani hutan dengan ketentuan hasil dibagi berdasarkan rasio yang disepakati dan kerugian ditanggung bersama sesuai nilai kepemilikan saham yang ditanamkan. Adapun model *mudaraka* yaitu bentuk kerjasama kegiatan (*project*) antara bank dan petani. Bank menyediakan permodalan dan petani menyediakan tenaga kerja dengan bagi hasil yang disepakati. Di Uganda sendiri telah dikembangkan kredit untuk pembangunan hutan tanaman kayu pertukangan.

May *et al.* (2003) mengidentifikasi 6 skema kredit mikro untuk pembangunan hutan skala kecil di Brazil yaitu:

- 1 *Programa Nacional de Florestas* (PNF) yaitu skema kredit untuk pembangunan tanaman, konsesi di kawasan hutan negara, perbaikan pengelolaan hutan lestari, peningkatan produktivitas usaha kecil dan menengah kehutanan dan peningkatan ekspor.
- 2 *Propflora* yaitu program pembangunan hutan komersial yang didanai oleh *Bank Sentral Brazil* (BACEN).
- 3 *Pronaf florestal* yaitu kredit untuk program reforestasi dan agrohutani (*agroforestry*) skala kecil dan dapat pula untuk mendukung pengembangan industri perikanan dan furnitur skala kecil dan menengah.
- 4 *Promanejo* yaitu program untuk mendukung percontohan pengelolaan pembalakan lestari (*sustainably managed logging*) di Amazon.
- 5 *Profloresta* yaitu kredit kehutanan, agrohutani dan industri perikanan di Amazon di bawah BAZA (*Banco da Amazônia*, Brazil).
- 6 *Proambiente* yaitu mekanisme kredit untuk *agroforestry* skala kecil dan penghargaan jasa lingkungan di Amazon di bawah FETAGRI (*Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará*, Brazil).

Adapun untuk industri kehutanannya telah dikembangkan program *promovel*, yaitu program untuk promosi, restrukturisasi industri, sertifikasi produk, *standard management*, pemasaran, dan desain produk furnitur. Selain itu, telah dilakukan pembentukan asosiasi yang diinisiasi oleh *Associação Brasileira das Industrias do Mobiliário*

(ABIMOVEL) Brazil dan didukung oleh pemerintah. Seluruh program tersebut dilindungi oleh *Loan Guarantee Programmes*.

Prihadi (2008) melaporkan adanya varian skema kredit yang berorientasi pada hasil tanaman, yaitu kredit tunda tebang yang telah dipraktekkan di Kecamatan Bawang, Kabupaten Batang, Jawa Tengah oleh sebuah industri perikanan. Kredit tunda tebang adalah fasilitas pinjaman uang kepada petani yang membutuhkan dana mendesak (biaya sekolah, hajatan, hari raya, dan sebagainya) namun pohonnya masih belum masak tebang (< 5 tahun) dengan waktu penundaan 0,5–2 tahun dan suku bunga 6% tahun⁻¹. Prihadi (2010) juga menunjukkan bahwa kredit tunda tebang dapat meningkatkan nilai *net present value* (jika PDB-HTR dapat diartikan sebagai peningkatan kemampuan untuk mengembalikan kredit), meningkatkan keunggulan kompetitif dan tingkat efisiensi pemanfaatan input domestik, serta meningkatkan perolehan surplus produsen (petani HR).

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pada dasarnya skema yang dikembangkan sangat bervariasi. Skema dapat berupa kredit untuk pembangunan hutan tanaman (pada skema agrohutani, reforestasi, peningkatan produktivitas hutan, dan sebagainya), pengelolaan hutan lestari, pengusahaan pembalakan yang ramah lingkungan untuk memenuhi kebutuhan mendesak petani, penghargaan jasa lingkungan, dan dukungan kepada industri perikanan dan furnitur skala kecil dan menengah. Adapun basis pinjamannya meliputi biaya pembangunan tanaman, skema kredit yang berorientasi pada hasil tanaman, dukungan pengembangan UKM industri perikanan dan furnitur, dan sebagai lembaga penjamin kredit (LPK). Selain itu, pemberi/inisiasi pinjaman juga bervariasi mulai dari pemerintah, lembaga keuangan bank, swasta (perusahaan dan asosiasi industri), dan lembaga swadaya masyarakat.

Karakteristik pengelolaan usaha hutan rakyat Secara umum karakteristik usaha hutan rakyat dalam aspek pengelolaan, investasi, produk, dan pemasaran dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1 Karakteristik pengelolaan
Pengelolaan dilakukan oleh tenaga kerja rumah tangga yang berperan sebagai buruh dan sekaligus manajer. Memanfaatkan lahan pekarangan dan kebun yang dimiliki rumah tangga dengan sistem agrohutani berbasis pengelolaan pohon per pohon. Keputusan pemanfaatan hasil atau pemanen kayunya didasarkan pada kebutuhan keluarga atau secara umum disebut *tebang butuh*.
- 2 Karakteristik investasi
Skala usaha hutan rakyat umumnya kecil dan bersifat pada karya (*labor intensive*) sehingga mampu menyerap tenaga kerja pedesaan dalam jumlah besar.
- 3 Karakteristik produk
Selain menghasilkan hasil hutan kayu, nonkayu, dan tanaman hasil agrohutani yang memiliki nilai pasar (*tangible*), HR menghasilkan pula jasa-jasa lingkungan yang tinggi manfaatnya bagi lingkungan walaupun tidak/

belum memiliki harga pasar (*intangible*). Tegakan hutan merupakan barang yang tidak mudah busuk (*non perishable good*) walaupun telah masak panen/tebang, berbeda dengan produk pertanian yang apabila telah masak panen harus dipungut walaupun harga sedang jatuh, kecuali akan dibiarkan membusuk. Apabila kapasitas petani hutan dalam menahan *stock* dapat ditingkatkan maka posisi tawar petani dapat pula ditingkatkan.

4 Karakteristik pemasaran

Penjualan oleh petani umumnya dalam jumlah kecil berbasis tegakan (satu atau beberapa pohon) dengan sistem borongan (*lumpsum basis*). Pemasarannya sangat tergantung kepada tengkulak dan jarang dilakukan penjualan secara langsung kepada konsumen akhir (*indirect selling*).

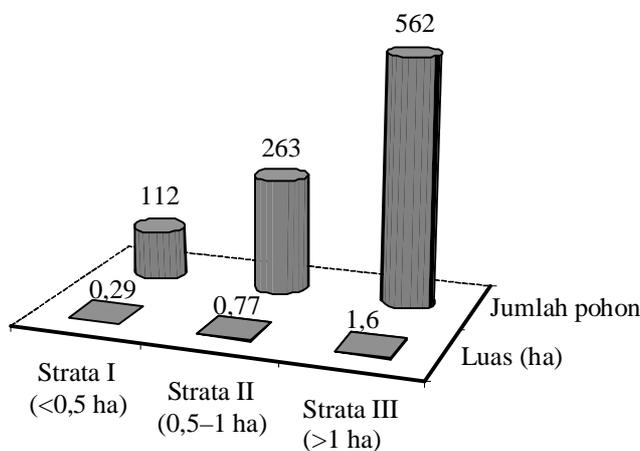
Perilaku peminjaman dan persepsi terhadap pendanaan PDB-HR

Kecilnya skala usaha HR ditunjukkan oleh hasil survei di Kecamatan Garung dan Leksono dengan rata-rata luas areal yang diusahakan untuk kelompok responden strata I (luas areal hutan rakyat < 0,50 ha) adalah 0,29 ha dengan rata-rata jumlah kepemilikan pohon adalah 112 pohon, untuk strata II (0,51–1,00 ha) adalah 0,77 ha dengan jumlah kepemilikan pohon adalah 263 pohon, dan strata III (> 1,10 ha) adalah 1,60 ha dengan jumlah kepemilikan pohon adalah 562 pohon (Gambar 1). Hasil survei menunjukkan bahwa sebanyak 57% responden pernah meminjam uang (Gambar 2)

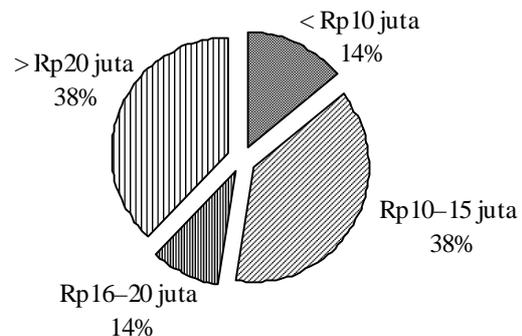
dengan jumlah pinjaman sangat bervariasi (< Rp10 juta hingga > Rp20 juta) dengan sumber utama pinjaman dari Bank Rakyat Indonesia (BRI) (Gambar 3). Menurut Permenhut Nomor P.64/Menhut-II/2009 (Dephut 2009) standar biaya pembangunan HTR terendah adalah Rp9.115.525 ha⁻¹ (Rp480.625 di antaranya ditanggung pemerintah), serta yang tertinggi Rp12.602.126 (Rp664.361 di antaranya ditanggung pemerintah). Adapun jarak sumber pinjaman dengan responden umumnya (59%) kurang dari 5 km (Gambar 4).

Dalam survei juga digali informasi tentang preferensi responden terhadap PDB-HTR bila suatu saat nanti PDB-HTR akan diberlakukan pula untuk pembiayaan HR di Pulau Jawa. Jawaban responden menunjukkan bahwa baru sedikit (4%) responden mengetahui adanya program PDB-HTR, selebihnya (94%) belum mengetahui (Gambar 5). Hal ini dapat dimaklumi mengingat hingga saat ini orientasi PDB-HTR memang masih untuk mendorong pengembangan HTR di luar Pulau Jawa. Namun demikian, tidak sedikit yang tertarik dengan PDB-HTR yaitu 60% responden (Gambar 6).

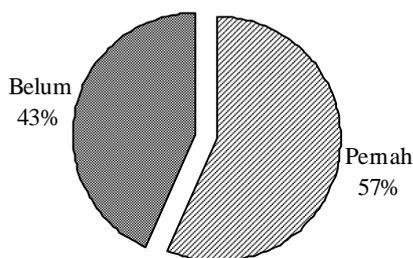
Hanya saja ketertarikan mereka untuk mengakses PDB-HTR bukan untuk pembangunan hutan, karena hanya 22% responden yang menyatakan akan menggunakan PDB-HTR untuk usaha kehutanan. Selebihnya, menyatakan akan menggunakan PDB-HTR untuk pembiayaan di luar sektor kehutanan seperti peternakan, pertanian, pendidikan, dan sebagainya (Gambar 7). Survei juga menunjukkan bahwa batas maksimum toleransi tingkat bunga yang dipandang



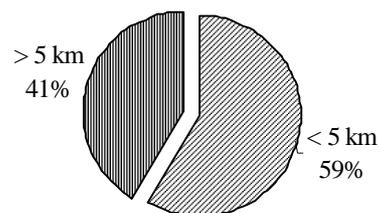
Gambar 1 Luas dan jumlah pohon.



Gambar 3 Jumlah pinjaman.



Gambar 2 Pengalaman peminjaman.

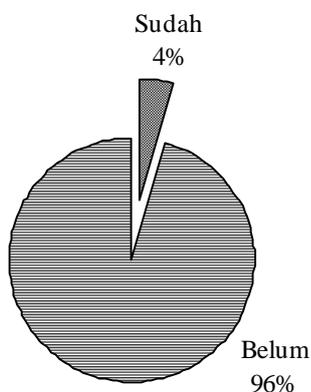


Gambar 4 Jarak peminjaman.

masih cukup menarik bagi responden adalah 10% tahun⁻¹ (Gambar 8). Hal ini dapat dimaklumi karena pengalaman mereka berhubungan dengan BRI yang mengenakan tingkat bunga 14% tahun⁻¹ untuk skema Kupedes.

Pembangunan kelembagaan pinjaman dana bergulir HR (PDB-HR) Berdasarkan pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh dari uraian di atas dapat dikembangkan prinsip-prinsip pengembangan skema pinjaman dan kelembagaan pinjaman HR sebagai pegangan untuk menyusun kebijakan terhadapnya. Prinsip-prinsip pengembangan skema pinjaman yang dimaksud berupa:

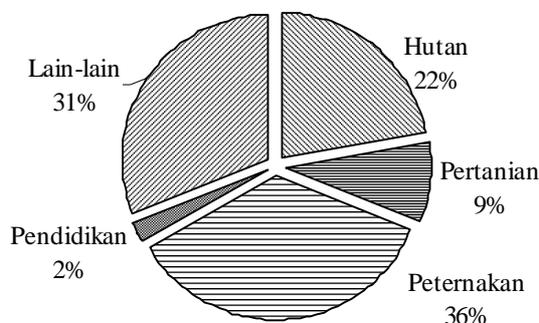
- 1 Basis perhitungan besarnya pinjaman yang dirasa tepat adalah jumlah kepemilikan pohon, bukan berdasarkan standar biaya pembangunan hutan per satuan luas.
- 2 Peruntukan pinjaman diorientasikan untuk pengembangan agrohutani sehingga tidak terpaku pada pembangunan tegakan hutan saja. Pengembangan agrohutani yang dimaksud dapat meliputi pembangunan, pengelolaan, peremajaan, dan pinjaman yang berorientasi pada hasil tanaman dan untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan mendesak petani hutan.
- 3 Pemberian pinjaman diutamakan namun tidak terbatas untuk kelompok tani dengan sistem tanggung renteng dan koperasi, melainkan dapat pula melayani pinjaman individual.



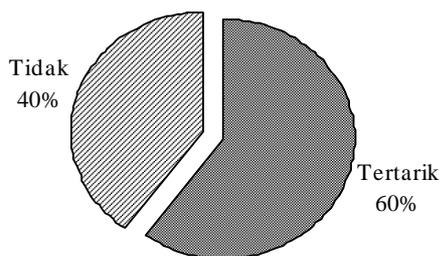
Gambar 5 Pengetahuan PDB-HTR.

- 4 Plafon kredit dan waktu pengembalian dibatasi nilai dan jangka waktu maksimumnya dengan memerhatikan ekspektasi nilai jual akhir tegakan/kayu yang telah didiskonto.
- 5 Penjualan tegakan/kayu pada akhir daur dilakukan oleh petani/kelompok tani/koperasi dengan bimbingan BLU Pusat P2H. Adapun kelebihan nilai penjualan riil dengan nilai kredit terdiskonto menjadi hak petani.
- 6 Memungkinkan pembayaran secara cicilan dan bunga diperhitungkan terhadap sisa pinjaman terhutang. Skema cicilan merupakan keputusan bersama antara BLU Pusat P2H dengan peminjam.
- 7 Subsidi bunga sangat memungkinkan untuk maksud sebagai kompensasi terhadap jasa lingkungan yang dihasilkan HR.
- 8 Peran BLU Pusat P2H dalam penyaluran kredit secara langsung hendaknya merupakan upaya sementara, ketika swasta dan bank sudah dapat dibangkitkan minatnya dan telah berperan aktif maka peran BLU Pusat P2H dapat ditingkatkan sebagai lembaga penjaminan kredit usaha HR.

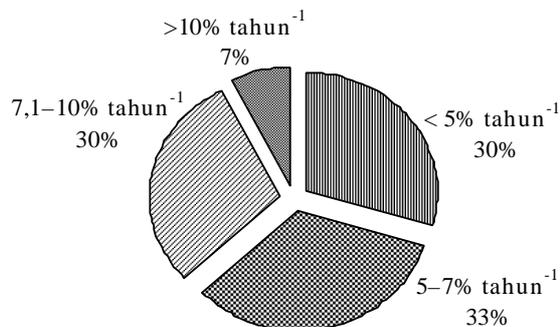
Persoalan utama dalam pemberian pinjaman adalah adanya kesenjangan informasi (*asymmetric information*) antara pihak pemberi dan penerima pinjaman. Oleh karena itu, kehadiran Unit Organisasi Pengelola Program yang dekat dengan kelompok sasaran sangat diperlukan untuk



Gambar 7 Rencana penggunaan.



Gambar 6 Ketertarikan terhadap PDR-HTR.



Gambar 8 Preferensi bunga.

meminimalisir munculnya perilaku oportunistis penerima PDB-HR setelah akad ditandatangani (*ex post*), mengurangi biaya transaksi dan risiko salah sasaran penerima kredit (*ex ante*), dan menjamin kelancaran pengembalian pinjaman dan melakukan pendampingan masyarakat. Untuk itu, prinsip-prinsip pengembangan organisasi PDB-HR perlu ditetapkan. Dari perspektif kelembagaan, prinsip-prinsip tersebut meliputi:

- 1 Kesederhanaan
Prosedur untuk peminjaman, pengawasan maupun pengembalian harus dibuat sesederhana mungkin tanpa menghilangkan aspek kehati-hatian (*prudential*).
- 2 Keterjangkauan
Lokasi pengelola program pinjaman harus mudah diakses oleh dan berada/hidup di tengah-tengah masyarakat.
- 3 Kesesuaian
Skema pinjaman sesuai dengan kemampuan pengembalian pinjaman dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, skema tunggal dengan berpatokan pada standar biaya penanaman yang kaku akan menjadi kontra produktif dan bahkan salah sasaran.
- 4 Kelayakan
Dana yang disalurkan memenuhi kebutuhan investasi petani dan usaha yang akan didanai harus layak usaha untuk menghindarkan petani dari belitan hutang.
- 5 Keberlanjutan
Organisasi pengelola program pinjaman harus dapat memastikan bahwa pinjaman akan kembali, mampu menghasilkan keuntungan dan/atau mendatangkan dana yang memadai agar program dapat berkelanjutan.
- 6 Keterbukaan
Mengingat bahwa PDB-HR ini merupakan kredit program yang mengelola dana publik maka transparansi perlu dilakukan. Transparansi akan meningkatkan kepercayaan (*trust*) baik dari penyandang dana maupun petani peminjam.
- 7 Keterawasan
Petugas pengelola program harus mampu mensupervisi dan melakukan perbaikan kinerja penggunaan pinjaman tanpa menimbulkan kecurigaan yang berlebihan. Sebaliknya, petugas pengelola program juga dapat terawasi kinerjanya oleh atasannya.
- 8 Pendampingan
Masyarakat/petani yang umumnya tidak memiliki kemampuan mengelola pinjaman perlu mendapat pendampingan dari petugas pengelola program, termasuk melakukan fasilitasi pembentukan kelompok.
- 9 Pembelajaran
Petugas pengelola program harus mampu meningkatkan kualitas pelayanannya baik melalui pembelajaran dari proses monitoring dan evaluasi maupun melalui pendidikan dan pelatihan, serta literatur dan hasil-hasil kajian.

Kesimpulan

Pemerintah dapat berperan dalam upaya penguatan perusahaan HR yang hingga saat ini lembaga keuangan seperti bank masih enggan untuk mendanainya berdasarkan pada manfaat sosial, ekonomi, dan lingkungan yang dapat dihasilkan oleh perusahaan HR. Namun demikian, ketika swasta dan bank sudah dapat dibangkitkan minatnya dan telah berperan aktif maka peran BLU Pusat P2H dapat ditingkatkan sebagai lembaga penjaminan kredit usaha HR. Penyediaan faktor-faktor pemungkin (*enabling factors*) sangat diperlukan dan tentu saja tidak akan mampu diselesaikan oleh BLU Pusat P2H sendiri untuk mendorong minat swasta dan bank. Oleh karena itu, program penyediaan akses pinjaman HR ini harus dipahami sebagai upaya penyediaan salah satu faktor pemungkin dan kerjasama/koordinasi dengan sektor lain di luar kehutanan. Selain itu, pemahaman kerjasama/koordinasi dengan eselon lain di lingkup kehutanan juga sangat diperlukan. Pengembangan skema pinjaman HR ini pada dasarnya merupakan upaya pembangunan ekonomi masyarakat yang bersifat iteratif, dinamis, kontekstual, dan berkesinambungan. Oleh karena itu, bentuk kelembagaannya (skema pinjaman dan pengorganisasiannya) tidak bersifat statis, melainkan evolutif sesuai perkembangan dan situasi ekonomi masyarakat yang berkembang. Untuk itu, pembelajaran dari proses implementasi akan menjadi masukan berharga dalam rangka menjaga kontekstualitas kebijakan tersebut.

Ucapan Terima Kasih

Kajian ini merupakan bagian dari penelitian *Strengthening Rural Institutions to Support Livelihood Security for Smallholders Involved in Industrial Tree-planting Programs in Vietnam and Indonesia*, sebuah kerjasama penelitian antara CIFOR, BMZ-Jerman, CeTSAF-Jerman, Humboldt University-Jerman, Fakultas Kehutanan IPB-Indonesia, dan FSIV-Vietnam. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada BMZ-Jerman yang telah mendanai penelitian kerjasama tersebut.

Daftar Pustaka

- [BPKH Wilayah XI dan MFP II] Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI Jawa Madura dan Forest Governance and Multi-stakeholders Forestry Programme. 2009. *Potensi Kayu dan Karbon Hutan Rakyat di Pulau Jawa Tahun 1990–2008*. Jakarta: BPKH Wilayah XI dan MFP II.
- Cossalter C, Pye-Smith C. 2003. *Fast-Wood Forestry: Myths and Realities*. Bogor: CIFOR.
- [Dephut dan BPS] Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik. 2004. *Potensi Hutan Rakyat Indonesia 2003*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2005. *Laporan Evaluasi Kredit, Kredit Usaha Hutan Rakyat (KUHR), Kredit Usaha Persuteraan Alam (KUPA), dan Kredit Usaha Tani*

- Konservasi Daerah Aliran Sungai (KUK-DAS)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2007a. Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Kehutanan No. 06.1/PMK.01/2007 dan No. 02/Menhut-II/2007 tentang Pengelolaan Dana Reboisasi dalam Rekening Pembangunan Hutan Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2007b. Permenhut No. 02/MENHUT-II/2007 tentang Pengelolaan Dana Reboisasi dalam Rekening Pembangunan Hutan. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2008a. *Statistik Kehutanan 2008*. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2008b. Keputusan Kepala Pusat P2H No.01/Pusat P2H-1/2008 tentang Tata Cara Permohonan, Penyaluran dan Pengembalian Pinjaman Dana Bergulir Pembangunan HTR. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2008c. Permenhut No. P.9/Menhut-II/2008 tentang Persyaratan Kelompok Tani untuk Mendapatkan Pinjaman Dana Bergulir Pembangunan HTR. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Dephut] Departemen Kehutanan RI. 2009. Permenhut No. P.64/Menhut-II/2009 tentang Standard Biaya Pembangunan Hutan Tanaman Industri dan Hutan Tanaman Rakyat. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [DFID] Department for International Development. 2003. *Promoting Institutional and Organisational Development*. London: Chimera Design Ltd.
- [Dishutbun] Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Wonosobo. 2009. *Statistik Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Wonosobo*. Wonosobo: Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Wonosobo. Wonosobo.
- [Ditjen BPK] Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan. 2007. *Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat*. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- Gondo PC. 2009. The role of micro-financing in sustainable forest management. Di dalam: *Proceeding XIII World Forestry Congress*; Buenos Aires, 18–23 October 2009. hlm 1–12.
- Hindra B. 2006. Potensi dan kelembagaan hutan rakyat. Di dalam: *Prosiding Seminar Hasil Litbang Hasil Hutan Kontribusi Hutan Rakyat dalam Kesenambungan Industri Kehutanan*; Bogor, 21 September 2006. Bogor: Pusat Penelitian Hasil Hutan, Departemen Kehutanan RI. hlm 14–23.
- Kasper W, Streit ME. 1998. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar.
- Khandker SR, Khalily B, Khan Z. 1995. *Grameen Bank: Performance and Sustainability*. *World Discussion Paper 306*. Washington DC: The World Bank.
- May PH, Valéria G da Vinda, Macqueen DJ. 2003. *Small and Medium Forest Enterprise in Brazil*. London: Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Rio de Janeiro and International Institute for Environment and Development.
- Ménard C, Shirley MM. 2008. What is new institutional economics. Di dalam: Ménard C, Shirley MM, editor. *Handbook of New Institutional Economics*. Heidelberg: Springer-Verlag.
- North CD. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom E. 2008. Doing institutional analysis: digging deeper than markets and hierarchies. Di dalam: Ménard C, Shirley MM, editor. *Handbook of New Institutional Economics*. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Prihadi N. 2010. Kelembagaan kemitraan industri pengolahan kayu bersama rakyat dalam rangka pembangunan hutan di Pulau Jawa [disertasi]. Bogor: Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- [Pusat P2H] Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan. 2010. *Kerangka Acuan Seminar Pola Pengelolaan dan Pembiayaan Hutan Rakyat*. Jakarta: Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan, Badan Layanan Umum (BLU) Kehutanan.
- Riduwan. 2009. *Pengantar Statistika Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Usman S, Suharyo WI, Sulaksono B, Mawardi MS, Toyamah M, Akhmadi. 2004. *Lessons Learned from Microfinance Services In East Nusa Tenggara*. Jakarta: SMERU Research Institute.
- Yunus M. 1981. *Credit for Self Employment: A Fundamental Human Right*. Dhaka: Grameen Bank.
- Yunus M. 2007. *Bank Kaum Miskin: Kisah Yunus dan Grameen Bank Memerangi Kemiskinan*. Irfan Nasution, penerjemah. Depok: Marjin Kiri. Terjemahan dari: *Banker to the Poor: Micro-lending and the Battle against World Poverty*.