25

ECONOMIC RENT PENGUSAHAAN HUTAN DI INDONESIA

Dudung Darusman
(Lektor Kepala Ekonomi Sumberdaya Hutan dan Dekan Fahutan IPB)

Makalah Utama Seminar Aspek Ekonomi Pengusahaan Hutan, diselenggarakan oleh Departemen Kehutanan dan APHI, Jakart,a 6 dan 7 Oktober 1992

PENGANTAR

Makalah ini akan membahas tentang perlunya penyesuaian dalam kebijaksanaan pengusahaan hutan, khususnya yang menyangkut pungutan Pemerintah dari pengusahaan HPH, yang selain berkaitan dengan kepentingan peningkatan penerimaan Pemerintah atas sejumlah haknya sebagai pemilik sumberdaya hutan, juga berkaitan dengan kepentingan peningkatan efisiensi pemanfaatan sumberdaya hutan dan bahan mentah kayu, pelestarian sumberdaya hutan dan pemeliharaan lingkungan hidup di Indonesia.

Pada awal makalah ini akan dikemukakan perspektif sejarah pengusahaan hutan di Indonesian, agar dapat dipahami secara jelas konteks pergerakan dinamik dari pengelolaan dan pemanfaatan hutan di Indonesia yang merupakan bagian dari proses pembangunan secara keseluruhan. Dalam perkembangan sejarah tersebut dari waktu ke waktu telah terjadi pergeseran kepentingan-kepentingan (setelah kepentingan-kepentingan sebelumnya tercapai), khususnya akhir-akhir ini yang menyangkut kelanjutan pembangunan itu sendiri yang berkaitan erat dengan kelestarian sumberdaya hutan dan lingkungan yang menopangnya.

Berikutnya dikemukakan evaluasi dampak kebijaksanaan ekonomi kehutanan selama ini, khususnya terhadap kondisi penerimaan Pemerintah, kondisi sumberdaya hutan dan pembangunan pada umumnya.

Selanjutnya akan dikemukakan bagaimana kedudukan *economic rent* dalam pengusahaan hutan, baik sebagai sumber penerimaan pemerintah bagi pembangunan, maupun sebagai instrumen ekonomi yang sangat baik untuk mendorong peningkatan efisiensi pemanfaatan sumberdaya hutan dan bahan mentah kayu dan pelestarian sumberdaya hutan, sekaligus menjamin kepentingan pelestarian lingkungan hidupnya. Di bagian ini dikemukakan hasil-hasil penelaahan *economic rent* pengusahaan hutan yang dilakukan oleh berbagai pihak, yang menunjukkan bagaimana masih rendahnya bagian *economic rent* yang secara resmi terambil oleh Pemerintah atas nama rakyat sebagai pemilik dan pengendali pemanfaatan sumberdaya hutan di Indonesia.

Di bagian akhir dikemukakan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam implementasi penyesuaian kebijaksanaan pungutan-pungutan di bidang pengusahaan hutan, agar tujuan-tujuan dari penyesuaian kebijaksanaan tersebut dapat tercapai dengan baik dan lancar.

PERSPEKTIF SEJARAH

Dalam lingkup keprofesian kehutanan, sumberdaya hutan adalah *asset* yang harus dikelola secara maksimal dan lestari sesuai dengan fungsinya sebagai : produsen berbagai hasil hutan, perlindungan tata air, penjagaan erosi dan manfaat lingkungan lainnya, penyedia jasa rekreasi/wisata, ilmu pengetahuan dan penyedia plasma nuftah. Sementara itu dalam konteks pembangunan bangsa yang lebih luas, sumberdaya hutan adalah salah satu *asset* pembangunan yang apabila dipadukan dengan teknologi/modal dan sumberdaya manusaia akan mendorong kemajuan sosial ekonomi bagi seluruh masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan oleh para profesional kehutanan adalah merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari pembangunan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Sejarah Indonesia berjalan sejak kemerdekaannya tahun 1945, dengan segala hambatan dan cobaan-cobaannya, dan sampailah pada Orde Baru yang mempunyai kesadaran dan komitmen kuat untuk meningkatkan pembangunan bangsa yang sudah sangat ketinggalan dari bangsa-bangsa lain saat itu, khususnya dan terutama dalam bidang ekonomi.

Tanggung jawab Orde Baru untuk membangun Bangsa Indonesia seutuhnya, khususnya di bidang ekonomi tersebut pada permulaannya sangat terhambat oleh keterbatasan modal pembangunan berupa dana cair. Sementara itu kepercayaan pihak luar saat itu untuk memberi pinjaman modal pembangunan belumlah setinggi sekarang, kalaupun tidak dikatakan tidak ada kepercayaan sama sekali. Oleh karena itu pilihan upaya yang ditempuh saat itu adalah segera meningkatkan ekspor sumberdaya alam yang dimiliki, apa saja, dalam bentuk bahan mentah. Di antara beberapa sumberdaya alam yang tersedia, sumberdaya hutan memberikan alternatif penyediaan dana cair yang paling *feasiable*, yakni dapat lebih cepat dan dengan biaya yang relatif murah. Kehutanan waktu itu mengemban tugas perjuangan demi pembangunan Bangsa.

Sumberdaya hutan produksi di Indonesia, sebagai *asset* warisan generasional, saat itu terdiri dari 2 juta Ha hutan tanaman yang berada di Pulau Jawa dan 62 juta Ha hutan alam yang tersebar di luar Jawa. Sejak waktu-waktu sebelumnya sampai dengan awal Orde Baru, pemanfaatan sumberdaya hutan pada tingkat kepentingan nasional masih terbatas pada hutan tanaman saja yang berada di Pulau Jawa dengan luas 2 juta Ha tersebut, sedangkan hutan alam di luar Jawa belum termanfaatkan. Jelaslah perhatian Orde Baru saat itu adalah tertuju pada *asset* hutan alam di luar Jawa, yakni bagaimana agar dapat segera memberikan kontribusinya kepada pembangunan.

Menyadari bahwa kehutanan adalah bagian dari strategi pembangunan nasional, maka para profesional kehutanan saat itu dengan penuh kesadaran mendukung upaya-upaya ke arah eksploitasi sumberdaya hutan di luar Pulau Jawa, walaupun dengan bekal penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologinya yang masih sangat terbatas. Para profesional kehutanan pada saat itu juga dapat menerima dengan lapang dada pelaksanaan eksploitasi hutan yang kadang-kadang diperkirakan melebihi daya reproduksi atau riap hutannya sendiri.

Walaupun sumberdaya alam hutan tersebut sudah tersedia sebagai pilihan, tentu saja masih tetap diperlukan modal kerja untuk dapat mengeksploitasi dan mengekspornya. Untuk itu Pemerintah mengundang dan memberi kesempatan kepada para penanam modal dengan dikeluarkannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA) dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (UUPMDN). Harus diakui bahwa keterpanggilan para insvestor, baik asing maupun dalam negeri saat itu telah sangat berperan dalam pemecahan masalah-masalah yang dihadapi pada awal pembangunan ekonomi nasional.

Kenyataan saat itu menunjukkan modal kerja yang secara potensial dapat dibawa dan ditanamkan para investor pada umumnya mempunyai "*Opportunity Cost of Capital*" yang relatif tinggi, hal mana berkaitan dengan modal-modal tersebut yang berasal dari dunia usaha non-kehutanan. Hanya sebagian kecil saja yang berasal dari dunia usaha kehutanan. Latar belakang modal yang berasal dari dunia usaha non-kehutanan tersebut di samping memiliki *Opportunity Cost Of Capital* yang tinggi, juga pada awalnya akan menganggap dunia usaha kehutanan sebagai "*High Risk Invesment*" karena kurangnya pengalaman dan pengetahuan.

Menghadapi kenyataan di atas Pemerintah saat itu telah mengambil kebijaksanaan yang rasional, yakni dengan menyediakan berbagai insentif investasi, seperti misalnya : biaya investasi rendah, pajak dan pungutan lain yang rendah dan sebagainya, sehingga para investor memperoleh keuntungan yang relatif tinggi, yang dianggap sepantasnya saat itu. Setelah itu maka dapat disaksikan perkembangan yang sangat pesat dalam dunia usaha eksploitasi dan ekspor kayu Indonesia, yang sejalan dengan itu memberi sumbangan yang besar terhadap pembangunan ekonomi nasional. Mengenai bagaimana pesatnya perkembagan dunia usaha kehutanan beserta peranannya dapat dilihat pada makalah utama yang lain dalam acara seminar ini.

Sekarang ini pada awal tahun 1990-an, telah kurang lebih 20 tahun pemerintah dan para pengusaha bergandengan tangan dalam memajukan kegiatan ekonomi kehutanan, yang juga telah memberi "*Multiplier Effect*" pendapatan dan lapangan kerja kepada sektor-sektor ekonomi lainnya. Namun sementara itu kita semakin merasakan dan menyadari akan adanya pergeseran tuntutan kepentingan dan permasalahan pembangunan yang harus dihadapi. Pergeseran kepentingan itu sesungguhnya sejalan dengan kemajuan-kemajuan pembangunan yang telah dicapai itu sendiri. Hal mana merupakan fenomena atau hukum pembangunan yang bersifat dinamik, dalam rangka mencapai tingkat dan kualitas pembangunan yang lebih tinggi. Tanpa pergeseran atau perubahan kepentingan tersebut, sesungguhnya pembangunan itu berada pada kondisi stagnasi.

Pergeseran tuntutan kepentingan pembangunan yang paling menonjol pada tahap sekarang ini adalah apa yang disebut tuntutan pembangunan yang berkelanjutan dan pembangunan berwawasan lingkungan. Yang sesunguhnya dari sisi kepentingan dunia usaha tiada lain adalah tuntutan untuk mempertahankan input-input produktif yang diperlukan bagi kelangsungan dunia usaha itu sendiri. Sementara itu bagi para profesional kehutanan mempertahankan input produktif itu berarti mengembalikan dan mempertahankan kelanjutan kapasitas produksi sumberdaya hutannya. Ada saat dimana para profesional kehutanan merelakan potensi hutannya menurun dengan adanya eksploitasi besar-besaran demi kepentingan pembangunan nasional, dan ada saatnya dimana profesional kehutanan menagih kembali kepada sektor-sektor lain untuk bersama-sama mengembalikan dan menjaga kelestarian hutan demi kepentingan pembangunan selanjutnya.

EVALUASI KEBIJAKSANAAN KEHUTANAN MASA LALU

Dari uraian perspektif sejarah kehutanan Indonesia sejak Orde Baru seperti dipaparkan di atas, khususnya dari sudut ekonomi sumberdaya hutannya sendiri, dapat dikemukakan butir-butir evaluasi sebagai berikut :

a. *Cost of Invesment* yang rendah, *opportunity cost of capital* yang tinggi dan adanya *economic of scale* di bidang pengusahaan hutan telah menyebabkan terjadinya *over insvestment* di bidang pengusahaan hutan, yang berakibat pemanenan sumberdaya hutan yang terlalu cepat. Indikasinya adalah banyaknya HPH yang telah menyelesaikan "tugas" sebelum waktu 20 tahun berakhir. Hal ini telah mengganggu kelanjutan produktivitas normal dari hutan sebagai sumberdaya alam biologis yang sangat terikat pada perjalanan waktu.

b. Beban pungutan (iuran dan pajak) yang terlalu rendah telah memberi insentif pemanenan yang terlalu besar, dan menyebabkan penurunan potensi tegakan tinggal sebagai modal pertumbuhan selanjutnya, karena terambilnya ukuran pohon yang kecil yang sesungguhnya bersifat marginal dan sub-marginal. Di lain pihak pungutan yang rendah telah mempertahankan keberadaan pengusaha-pengusaha yang kurang produktif dan efisien yang seringkali juga kurang profesional dari segi kehutanan. Di samping itu pungutan yang rendah berarti penerimaan negara yang rendah pula. Walaupun perlu diingat bahwa penerimaan pemerintah yang rendah tidak selalu berarti dampak pembangunan yang kecil. Hal mana sangat tergantung pada besar-kecilnya kebocoran modal *(capital flight)* ke luar negeri.

c. Pembebanan pungutan yang berlaku umum telah menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan kegiatan pengusahaan hutan. Kegiatan pengusahaan di suatu daerah menjadi sangat tinggi sementara di daerah lain sangat rendah, yang dari sudut pemerataan pembangunan adalah tidak baik. Jenis kayu yang bernilai tinggi menjadi lebih cepat habis sementara jenis yang bernilai rendah kurang termanfaatkan. Hutan yang dekat dengan sungai cepat terkuras sementara hutan yang berada di pedalaman tertinggalkan. Ketidakseimbangan kegiatan pengusahaan hutan tersebut telah menghasilkan keadaan sebaran sumberdaya hutan yang tidak seimbang, baik antar daerah, antar tipe hutan, maupun antar jenis kayunya.

d. Dalam hal kemungkinan rendahnya bagian dari *economic rent* yang terpungut oleh Pemerintah dari pengusahaan hutan di Indonesia, diperkirakan sangat berkaitan dengan kebijaksanaan pembagian SK-HPH pada awal mulanya. SK-HPH waktu itu dibagikan (dengan prosedur resmi tertentu) kepada pihak perorangan atau lembaga swasta, yang dari segi hubungan keterkaitannya terlepas dari Pemerintah. Para pemegang SK-HPH tersebut umumnya adalah bukan profesional kehutanan dan bukan pula *businessmen*, sehingga mereka dapat dikatakan sangat lemah posisi-tawarnya dalam menghadapi calon *partner* usaha atau *partner* pemodalnya. Sementara itu seperti telah dikemukakan di atas, calon *partner* usaha dan pemodalnya umumnya berasal dari luar *business* kehutanan, yang sudah tentu sangat berhati-hati dan seringkali terlalu banyak meminta dalam kerjasama *business*-nya.

Sekedar untuk membuat kontras, dapat dibandingkan dengan dunia usaha perminyakan, dimana Pemerintah memberi mandat kepada Pertamina, yang dalam statusnya sebagai BUMN adalah sangat dekat dengan kepentingan Pemerintah.. Sementara itu Pertamina sudah sangat mengenal aspek teknologi dan *business* perminyakan, di samping adalah satu-satunya pihak yang mewakili pemilik sumberdaya. Oleh karena itu Pertamina menjadi sangat kuat posisi-tawarnya dalam menghadapi calon *partner* usaha dan pemodalnya.

Dari butir-butir evaluasi di atas terlihat bahwa kebijaksanaan mengenai pungutan, yang meliputi berbagai iuran dan pajak di bidang pengusahaan hutan adalah memegang peranan yang sangat menentukan dalam *performance* pengusahaan hutan dan kondisi sumberdaya hutan yang ada sekarang di Indonesia. Oleh karena itu selanjutnya dalam makalah ini akan ditinjau secara lebih mendalam mengenai hal yang sangat erat kaitannya dengan penentuan pungutan tersebut, yakni mengenai *Economic Rent* pengusahaan hutan di Indonesia.

ECONOMIC RENT PENGUSAHAAN HUTAN DI INDONESIA

Pada bab ini akan dikemukakan tentang kedudukan *econimic rent* sumberdaya hutan yang terpungut sebagai sumber penerimaan Pemerintah bagi kepentingan pembangunan, termasuk pembangunan di dalam sektor kehutanan sendiri. Kemudian dikemukakan pula kedudukan *econimic rent* yang terpungut sebagai *instrument* ekonomi bagi pengendalian volume dan efisiensi pemanfaatan sumberdaya hutan. Di bagian akhir bab ini akan dikemukakan agak luas angka-angka hasil penelitian yang selama ini telah dilakukan oleh beberapa pihak, tentang besarnya *econimic rent* sumberdaya hutan yang terpungut oleh Pemerintah di Indonesia.

a. Economic Rent Sebagai Sumber Penerimaan Pembangunan

Econimic Rent adalah nilai sewa maksimum yang dapat diperoleh pemilik suatu *asset*, yang dapat dikenakan kepada pihak pengguna atau pengusaha yang memanfaatkan *asset* tersebut, dalam batas-batas di mana pengguna atau pengusaha tersebut masih dapat dan bersedia memelihara kelangsungan usahanya.

Worrel (1959) mengemukakan : *"Economic rent is not necessarily synonimous with ordinary rent. As the word is used in everyday affairs. 'rent' is amount paid by user to the owner a piece of property for the right to use that property for a period of time. 'economic rent' is more nearly the maximum amount that a user could pay for the use of a piece of land for some productive purpose during some periode of time while still earning his normal profit paying all of his other productive factors at their alternative rate"* (p. 248).

Barlowe (1972) menegaskan lagi : *"It is now defined as the surplus of income above the minimum supply price it takes to bring a factor into production"*.

Sedangkan Gregory (192) dalam hal hak para pengguna atau pengusaha untuk memelihara kelangsungan usaha mereka, menyatakan : *"........including whatever return on investment is necessary to keep the lumber producer content in his business"* (p. 354).

Dari uraian di atas terlihat jelas bahwa *econimic rent* telah memperhitungkan segala keperluan pengguna atau pengusaha agar dapat mempertahankan kelangsungan usahanya disertai tingkat keuntungan yang dianggap normal atau wajar. Kelebihan dari keperluan yang dianggap wajar tersebut, yang disebut *econimic rent*, adalah hak dari atau sumber penerimaan bagi si pemilik *asset* tersebut. Demikianlah pula dalam hal sumberdaya hutan Indonesia yang diusahakan oleh para pemegang HPH, nilai kelebihan atau *econimic rent* tersebut adalah sepenuhnya hak dan harus diserahkan kepada Pemerintah sebagai pemilik sumberdaya hutan, atas nama rakyat Indonesia.

Sementara itu, keuntungan pengusaha yang dianggap normal atau wajar adalah sebesar nilai minimum kelebihan dari pengembalian investasi yang bersedia diterima oleh pengusaha/investor agar dapat dan bersedia memelihara kelangsungan usahanya.

Untuk lebih jelasnya tentang kedudukan *econimic rent* dan keuntungan pengusaha di bidang kehutanan, khususnya dalam pengusahaan HPH, dapat ditunjukkan dengan prinsip kalkulasi sebagai berikut.

Economic Rent = Harga Jual - Biaya-biaya Produksi yang relevan (1 + a %)

(?) (?) (?)

Pemerintah tidak menunggu dilapori "sisa" ini, tapi aktif memungut iuran dan pajak :

1. ***IHPH***
2. ***IHH***
3. ***IWPL***
4. ***DR***
5. ***IPEDA/PBB***

1. ***Penyusutan***
2. ***Pemeliharaan investasi***
3. ***Gaji, administrasi***
4. ***Upah langsung***
5. ***Bunga pinjaman***
6. ***Biaya TPTI***

Allowance for the investor to cover :

1. ***Opportunity cost of capital***
2. ***Business risk***
3. ***Entrepreneurship***
4. ***Pajak keuntungan***

Plus : biaya, iuran dan pungutan yang tidak atau kurang relevan dengan kegiatan pengusahaan hutan, seperti misalnya :

1. ***Iuran dan kewajiban sebagai anggota berbagai asosiasi***
2. ***Pembebanan overhead tambahan***
3. ***Sumbangan pusat dan daerah untuk olahraga dan kesehatan, dll***
4. ***Bantuan prasarana sosial : jembatan, balai desa, sekolah, tempat ibadat, dll***
5. ***Biaya pergaulan : tiket dan akomodasi bagi para tamu, dsb***
6. ***dsb.***

Bagi pengusaha dapat dikemukakan prinsip kalkulasi, yang sesungguhnya tidak berbeda dengan kalkulasi yang di atas, sebagai berikut.

Harga Jual - ***Biaya-biaya produksi yang relevan*** - ***Pungutan iuran, pajak*** = ***Keuntungan kotor*** = ***Pajak keuntungan*** + ***Keuntungan bersih***

atau :

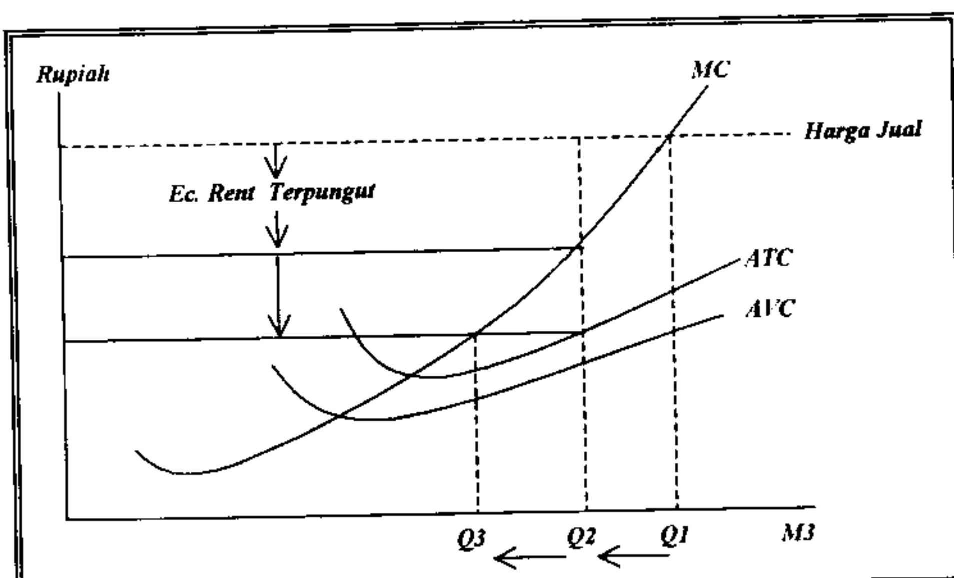
Harga Jual - ***Biaya produksi*** = ***Conversion Return*** = ***Pungutan, iuran dan pajak, incl. Pajak keuntungan (Bagian untuk Pemerintah)*** + ***Keuntungan bersih (Bagian Pengusaha)***

Sesungguhnya terhadap prinsip kalkulasi tersebut dalam pelaksanaannya, baik oleh para ekonom atau para akuntan, dapat dilakukan berbagai modifikasi, tergantung pendekatan yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang spesifik. Namun demikian tetap tidak merubah prinsip kalkulasinya sendiri.

b. Economic Rent Sebagai Instrument Kebijaksanaan Ekonomi

Besar-kecilnya bagian dari *econimic rent* yang terpungut oleh Pemerintah, yang pada saat yang sama menentukan besar-kecilnya keuntungan pengusaha di atas keuntungan normal/wajarnya, dapat dipergunakan oleh Pemerintah sebagai *instrument* ekonomi dalam menentukan kebijaksanaan tingkat produksi kayu yang dianggap optimum. Tingkat produksi optimum mana sangat berkaitan dengan kondisi pasar, kepentingan pengembangan industri perkayuan, kelestarian kemampuan produksi atau riap hutan dan keseimbangan lingkungan hidup.

Mekanisme kerja dari *instrument* ekonomi tersebut dapat ditunjukkan pada gambar grafik sebagai berikut.



Dari gambar di atas terlihat bahwa pada kondisi pasar dan efisiensi produksi tertentu, semakin besarnya pungutan akan menurunkan tingkat produksi optimum pengusahaan hutan di setiap HPH. Dengan kata lain, peningkatan pungutan dapat menurunkan produksi pada wilayah-wilayah yang mengalami over-produksi, dan sebaliknya. Seperti telah dikemukakan di atas, penilaian terhadap telah terjadi atau tidaknya over-produksi ditentukan oleh berbagai kepentingan manusia dan alam lingkungannya yang lebih luas.

Sementara itu penyesuain pemungutan dari *econimic rent* akan mendorong para pengusaha untuk meningkatkan efisiensi usahanya sehingga kurva biayanya semakin rendah dan penerimaan keuntungan murninya meningkat lagi.

c. *Economic Rent Pengusahaan HPH*

Beberapa ekonom sumberdaya alam dan akuntan, baik dari dalam maupun luar negeri, telah melaksanakan penelaahan-penelaahan terhadap besarnya *econimic rent* di bidang pengusahaan hutan yang dapat terpungut oleh Pemerintah selama ini. Sebahagian hasil-hasil penelahaan yang mereka lakukan secara ringkas disajikan pada tabel berikut.

Tabel 10. *Perimbangan Bagian Economic Rent Pengusahaan HPH yang Diperoleh Pemerintah dan Pengusaha*

No	***Penelaah***	***Propinsi, Tahun***	***Perimbangan Pemerintah***	***Perolehan, % Pengusaha***
(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*
1.	Darusman	Lampung, 1976	25	75
2.	Transtoto	-, 1990	43	57
3.	WALHI	-, 1991	17	83
4.	Sutopo, Darusman, dkk.	Riau, 1992		
	Lokasi :			
	a Hutan Bukit		39	61
	b Hutan Rawa		57	43
	Rataan		***48***	***52***
	Jenis Kayu :			
	a Meranti		34	66
	b Ramin		36	64
	c Campuran		26	74
	d Fancy Wood		27	73
	Rataan		***31***	***69***
5.	Tim Dep-Hut	1992		
	a Riau			
	(1)		64	36
	(2)		57	43
	b Kal-Bar			
	(1)		39	61
	(2)		51	49

Tabel. Lanjutan

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	c Kal-Tim			
	(1)		47	53
	(2)		45	55
	d Sul-Teng			
	(1)		54	46
	(2)		50	50
	e Irja			
	(1)		52	48
	(2)		50	50
	Rataan		***51***	***49***
6.	Tim konsultan APHI	1992		
	Hutan Bukit/Kering :			
	a. Jambi		94	6
	b. Kal-Tim		71	29
	c. Kal-Teng		160	-60
	d. Maluku		87	13
	e. Ir-Ja		71	29
	Rataan :		***84***	***16***
	Hutan Basah/Rawa :			
	a. Jambi		94	6
	b. Kal-Teng		108	-8
	c. Ir-Ja		68	31
	Rataan :		***83***	***17***

Dari tabel hasil telaahan berbagai pihak tersebut di atas, terlihat bahwa angka-angka sangat bervariasi dari ekstrim dimana Pemerintah memperoleh bagian yang sangat sedikit (Pemerintah 17 % dan Pengusaha 83 %), yakni hasil penelaahan WALHI, sampai dengan ekstrim dimana Pemerintah memperoleh bagian yang terbanyak (Pemerintah 83 % dan Pengusaha 17 %), yakni hasil penelaahan Tim Konsultan APHI.

Apabila ditelaah secara seksama, variasi yang besar dari hasil telahaan tersebut adalah dapat dipahami, karena hal itu berkaitan dengan latar belakang norma dan pendekatan yang dilakukan masing-masing. Namun demikian, prinsip kalkulasinya seperti telah dikemukakan terdahulu adalah sama saja. Penelaah-penelaah dapat dipilah ke dalam 2 kelompok, yakni kelompok ekonom sumberdaya alam, yakni penelaah nomor urut 1, 2, 3, dan 4, dan kelompok akuntan, yakni penelaah nomor 5 dan 6.

Terlihat adanya kecenderungan bahwa para penelaah kelompok ekonom sumberdaya alam memperoleh angka yang kecil bagi penerimaan Pemerintah, dan sebaliknya untuk para penelaah kelompok akuntan. Hal ini dapat dipahami karena hal-hal yang menyangkut norma dan pendekatan, sebagai berikut.

(1) Ekonom sumberdaya alam mendasarkan perhitungannya pada analisis biaya, yang mempersoalkan relevansi serta kewajaran dari setiap unsur biaya dan pendapatan. Sementara para akuntan mendasarkan perhitungannya pada laporan keuangan (*cost and income statement*) yang nyata, apa adanya, terlepas dari relevansi dan kewajaran unsur-unsurnya.

(2) Ekonom sumberdaya alam menggunakan "*shadow pricing*" sedangkan akuntan menggunakan "*nominal pricing*".

(3) Ekonom sumberdaya alam melaksanakan kalkulasi pada unit pengelolaan sumberdaya atau unit produksi, sedangkan akuntan menggunakan unit perusahaan yang sangat dipengaruhi oleh skala perusahaannya.

(4) Ekonom sumberdaya alam tidak mengenal adanya "*internal trading*", yakni penetapan harga input atau output antar unit usaha dari pemilik yang sama.

Dengan alasan-alasan tersebut maka dapat dipahami bahwa penelaahan para akuntan cenderung mendapatkan angka bagian Pemerintah yang besar dan bagian pengusaha yang kecil. Khusus angka dari WALHI yang menunjukkan angka bagian Pemerintah yang sangat kecil adalah karena unit telaahannya persatuan luas, sedangkan yang lainnya atas dasar unit manajemen produksi yang memasukkan beberapa *overhead* yang muncul pada unit manajemen produksi tersebut. Sementara itu, hasil dari Tim Konsultan Akuntan APHI yang menunjukkan bagian Pemerintah yang besar adalah karena telahaannya menggunakan "*cost and income statement*" yang diberikan pengusaha sepenuhnya.

Terlepas dari bervariasinya angka tersebut di atas, sesuatu yang hampir pasti adalah bahwa Pemerintah belum memperoleh semua haknya, yakni kelebihan setelah membiarkan pengusaha mengambil haknya terlebih dahulu yang dianggap wajar sesuai dengan kondisi investasi, resiko dan kewirausahaan (*entrepreneurship*) di Indonesia.

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa besar-kecilnya bagian dari *econimic rent* yang terpungut oleh Pemerintah, yang pada hakikatnya adalah besar-kecilnya insentif/disinsentif yang diberikan kepada pengusaha, akan sangat menentukan besar-kecilnya kecepatan pengambilan atau pemanenan sumberdaya hutan. Semakin sedikit bagian *econimic rent* terpungut, yang berarti semakin besar insentif bagi pengusaha, akan semakin cepat pemanenan sumberdaya hutan yang dilakukan pengusaha. Indiksi-indikasi yang menunjukkan terlalu cepatnya pemanenan yang melebihi kemampuan produksinya banyak sudah ditunjukkan di lapangan.

Juga telah dikemukakan di bagian depan tulisan ini bahwa telah terjadi pergeseran tuntutan pembangunan yakni agar pembangunan itu sendiri dapat berkelanjutan, yang dalam kehutanan adalah jaminan kelestarian sumberdaya hutannya sendiri. Oleh karena itu kembali pada pokok permasalahan kita, maka kebijaksanaan pungutan bagian dari *econimic rent* pengusahaan hutan di Indonesia secara umum perlu ditinjau kembali dan disesuaikan, agar sumberdaya hutan lebih terjamin kelestariannya, lebih terpeliharanya lingkungan hidup, di samping penerimaan Pemerintah untuk dana pembangunan yang lebih besar. Sementara itu dunia pengusahaan hutan di Indonesia semakin produktif dan efisien.

IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN

Arah kebijaksanaan mengenai pungutan-pungutan Pemerintah terhadap pengusahaan hutan dalam rangka memenuhi tuntutan berbagai kepentingan seperti telah diuraikan di atas adalah jelas, yakni perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian. Namun dalam hal implementasi kebijaksanaan tersebut, khususnya yang menyangkut seberapa besar dan bagaimana pentahapannya, perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut, agar tujuan-tujuan dari perubahan kebijaksanaan tersebut dapat tercapai dengan lancar.

1. Penyesuaian besarnya pungutan harus dilakukan secara bertahap, sejalan dengan usaha pembenahan terhadap "*high cost economy*", khususnya penekanan atau peniadaan berbagai bentuk biaya-biaya yang tidak wajar dan tidak relevan dengan kegiatan pengusahaan hutan. Dari pihak Pemerintah, perlu diusahakan kemantapan berbagai aturan kelembagaan yang jelas, tegas dan tidak mudah berubah. Sementara dari pihak pengusaha, perlu diperluas dan diperdalam *entrepreneurship* dan *managerial skill.*
2. Perlu penentuan besarnya pungutan, iuran dan pajak yang bervariasi atau bersifat kondisional, yakni tergantung kondisi sumberdaya hutan, sarana/prasarana dan sosial ekonomi setempat, agar tujuan pemerataan pembangunan beserta pemeliharaan sumberdaya hutan dapat tercapai. Walaupun misalnya secara keseluruhan perlu dinaikkan, maka hendaknya tidak sama rata, bahkan mungkin pada wilayah-wilayah tertentu perlu diturunkan.
3. Penyesuaian besarnya pungutan pada pengusahaan hutan dari sudut kepentingan kelestarian sumberdaya hutan akan memberi dampak yang diharapkan apabila secara hakikat pungutan tersebut bersifat variabel terhadap kegiatan pemanenan hutan di lapangan. Oleh karena itu dasar perhitungan dan prosedur pembayarannya sangatlah menentukan, dan karenanya perlu dirumuskan sebaik-baiknya.
4. Perlu memperhatikan kondisi apa yang disebut dengan Elastisitas Penerimaan, yakni berapa kenaikan relatif penerimaan yang akan diperoleh Pemerintah dengan adanya kenaikan relatif besarnya satuan pungutan-pungutan tersebut. Mungkin saja terjadi, dimana kenaikan besarnya satuan pungutan tidak menyebabkan kenaikan penerimaan, bahkan mungkin juga terjadi penurunan. Hal mana sangat ditentukan oleh dua hal, yakni : *elastisitas supply* hasil hutan kayu, dan adanya kemungkinan kolusi antara petugas pemungutan dengan pengusaha.
5. Perlu memperhatikan kemungkinan ekses pencurian kayu atau penebangan kayu secara liar dalam rangka penghindaran terhadap pungutan yang lebih besar. Namun demikian, baik kemungkinan adanya kolusi maupun ekses pencurian, semuanya menunjukkan betapa pentingnya pengawasan yang efektif yang diperlukan untuk menunjang keberhasilan dan kelancaran penyesuaian kebijaksanaan pengusahaan hutan dimasa yang akan datang.
6. Tekanan terhadap kelestarian sumberdaya hutan dengan segala permasalahan yang menyertainya, dalam batas-batas tertentu adalah disebabkan oleh tekanan

dari industri perkayuan yang berlebihan. Oleh karena itu kebijaksanaan pengembangan industri kehutanan perlu dikendalikan sesuai dengan kemampuan produksi sumberdaya hutannya sendiri, dan yang mengetahui hal itu adalah para profesional kehutanan sendiri.

Demikianlah hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan strategi dan pentahapan penyesuaian kebijaksanaan pungutan di bidang pengusahaan hutan, yang seperti telah ditegaskan di muka tidak hanya untuk kepentingan peningkatan efisiensi pengusahaan hutan dan pemanfaatan bahan mentah kayu, serta kelestarian sumberdaya hutan dan lingkungan.

Terakhir perkenankan saya menyatakan bahwa di atas segalanya, rasa nasionalisme (persaudaraan sekebangsaan) akan sangat menentukan keberhasilan kita dalam menghadapi segala tantangan pembangunan. Tanpa itu, di antara kita akan mudah saja mencari jalan untuk menghindari segala aturan dan perundangan, yang hanya sementara dirasakan menyulitkan dirinya.