64

OPTIMASI ALOKASI MANFAAT SUMBERDAYA HUTAN

Dudung Darusman
(Guru Besar Madya dan Ketua Lembaga Penelitian IPB)

Makalah disampaikan pada Acara Diskusi Kesiapan Industri Perkayuan Menyongsong Era Ekolabel dan Perdagangan Bebas, diselenggarakan oleh Badan Litbang Kehutanan, tanggal 18 - 19 Maret 1997 di Jakarta

PENGANTAR

Dalam Diskusi Kesiapan Industri Perkayuan Menyongsong Era Ekolabel dan Perdagangan Bebas ini, penulis ditugasi menulis dan menyampaikan makalah dengan topik/judul seperti di atas. Dalam matriks arahan diskusi yang diterima penulis, dikemukakan bahwa makalah tersebut hendaknya berisi : bahasan yang dapat menjawab pertanyaan apakah alokasi manfaat yang ada selama ini telah mendorong upaya pemanfaatan hutan secara lestari, dan juga bahasan yang menyangkut sistem pengenaan rente ekonomi, upaya mendorong pertumbuhan ekonomi lokal dan peningkatan nilai tambah.

Uraian berikut akan berusaha memenuhi arahan tersebut, namun agar dapat dipahami secara agak komprehensif, akan dikemukakan terlebih dahulu bagaimana kesiapan industri perkayuan dalam menyongsong Era Ekolabel dan perdagangan bebas. Kemudian setelah itu akan dibahas bagaimana pemahaman dan pemecahan masalah bahan baku yang seoptimal mungkin, pada kondisi-kondisi yang kita miliki. Dalam kaitannya dengan masalah bahan baku ini akan dibahas pula secara khusus mengenai sistem pengenaan rente ekonomi, upaya mendorong pertumbuhan ekonomi lokal dan peningkatan nilai tambah.

KESIAPAN INDUSTRI PERKAYUAN DALAM MENYONGSONG ERA EKOLABEL DAN PERDAGANGAN BEBAS

Perdagangan bebas akan membawa implikasi dan konsekuensi persaingan atau kompetisi. Keberhasilan dalam kompetisi tersebut harus diartikan sebagai keberhasilan dalam hal : pemasaran produk industri kehutanan pada pasar internasional, penerimaan bagi perusahaan dan juga bagi negara yang maksimal, kelangsungan industri dan usaha-usaha terkait, serta kelestarian sumberdaya hutannya sendiri. Keberhasilan kompetisi dengan ciri-ciri yang diharapkan tersebut sangat ditentukan oleh beberapa faktor, yakni sebagai berikut.

1. Hubungan politik luar negeri

Perdagangan akan berjalan lancar apabila rekan dagang kita merupakan negara sahabat, sekalipun mungkin dari segi faktor-faktor persaingan ekonomi yang kita miliki agak kurang memuaskan. Dalam hal ini negara kita cenderung aman dan optimistik, karena selama ini memegang prinsip politik luar negeri bebas dan aktif, serta mengutamakan hubungan persahabatan. Kenyataan menunjukkan sedikit sekali negara di dunia yang secara politik bermusuhan atau kurang bersahabat dengan Indonesia.

2. Strategi Industri

Strategi industri akan menentukan jenis, jumlah dan kualitas produk barang dan jasa yang dihasilkan dan ditawarkan ke pasar. Penentuan jenis, jumlah dan kualitas produk yang tepat sangat menentukan keberhasilan penetrasi dan pengembangan pasar, yang pada gilirannya menentukan keberhasilan dalam memperoleh pendapatan dan margin keuntungan yang sebesar-besarnya. Dalam hal ini tampaknya kita belum berada pada kondisi yang cukup baik, artinya belum memanfaatkan peluang pasar internasional yang semaksimal mungkin, yakni belum memperhatikan perkembangan yang dinamis dari pasar internasional. Sikap mengutamakan produk tertentu (misalnya : *plywood*) dan menekan perkembangan produk yang lain, walaupun tidak sejalan dengan perkembangan pasar adalah bersifat menurunkan efisiensi dan kekuatan persaingan. Sikap seperti ini perlu diperbaiki di masa mendatang.

3. Efisiensi produksi

Efisiensi produksi yang dicirikan oleh : rendemen yang tinggi, biaya yang rendah dan harga jual produk yang tinggi akan sangat menentukan seberapa besar produk kita dibutuhkan oleh rekan dagang kita di luar negeri. Tingkat efisiensi produksi ini sangat ditentukan oleh : pasar bahan baku yang efisien, penerapan teknologi yang tepat, dan manajemen yang baik. Kondisi kita menunjukkan pasar bahan baku yang tertutup, serta penerapan teknologi yang terhalang oleh peraturan (terutama yang berkaitan dengan bahan baku dan limbah). Kondisi tersebut perlu terus diperbaiki, sementara dalam hal manajemen produksi tampaknya sudah cukup baik.

4. Manajemen Pemasaran

Pilihan strategi pemasaran, terutama produk yang dihasilkan BUMN, cenderung masih kurang efisien di mana margin pemasaran masih sedikit sekali diterima pihak produsen. Demikian pula kemantapan pelayanan yang diberikan juga masih kurang, baik dalam hal keterjaminan : jumlah (*Quantity*), kualitas (*Quality*) dan pengiriman (*Delivery*). Kondisi yang ada sekarang masih memberikan bagian margin pemasaran yang terlalu besar kepada negara perantara, karena memang strategi pemasaran dan kemampuan pelayanan pemasaran sangat unggul.

5. Ekolabel

Produk yang dihasilkan melalui proses produksi dan manajemen yang memenuhi kriteria ekolabel akan lebih menjamin dan membuka penerimaan konsumen di negara rekan dagang kita. Seperti telah diketahui bersama kriteria ekolabel itu pada dasarnya indikator dari manajemen hutan dan lingkungan (fisik, biologi, dan sosial) yang baik. Secara umum, kenyataan menunjukkan bahwa pengusahaan hutan dan industrinya di negara kita, dalam hal manajemen sumberdaya alam dan lingkungan masih kurang profesional. Peningkatan profesionalisme dalam hal tersebut pada kenyataannya masih sangat terhambat oleh : (1) rendahnya keterlibatan tenaga profesional kehutanan (rimbawan, dll), baik dalam jumlah, kualifikasi, maupun kecocokan jenis dan level posisi pekerjaan atau jabatan, dan (2) iklim dunia usaha "ekonomi biaya yang tinggi" yang mempersempit kelonggaran sumber dana untuk peningkatan profesionalisme tersebut.

Keberhasilan penetrasi pasar dan kelangsungan industri kehutanan saja di Indonesia mungkin dapat dicapai tanpa harus memperbaiki semua kondisi dari faktor-faktor tersebut di atas, misalnya bila *supply* bahan baku kurang atau habis, industri dan ekspor dapat terus jalan dan pengusaha tetap dapat memperoleh penerimaan yang tinggi dengan jalan melakukan impor bahan baku dari negara lain. Kita tentu saja tidak menginginkan keberhasilan kompetisi perdagangan bebas ditafsirkan parsial seperti itu, yang hanya menguntungkan satu pihak dan merugikan banyak pihak yang lain.

Oleh karena itu, komitmen semua pihak untuk memperbaiki kondisi semua faktor tersebut perlu ditegaskan, karena kelalaian dalam hal ini akan berarti penghianatan terhadap kepentingan seluruh Bangsa Indonesia.

Dari uraian di atas, ketersedian bahan baku : jumlah, spesifikasi (jenis, ukuran, kualitas) dan harga sangat besar peranannya dalam menentukan strategi industri dan efisiensi produksi. Ketersedian bahan baku sangat perlu dipertahankan dan ditingkatkan, khususnya agar industri kehutanan mampu menghadapi kompetisi perdagangan bebas di masa-masa yang akan datang.

OPTIMASI ALOKASI PEMANFAATAN SUMBERDAYA HUTAN

Upaya atau langkah menuju optimasi pemanfaatan sumberdaya hutan dalam rangka kesiapan industri menghadapi perdagangan bebas, dapat dilakukan melalui 2 jalan, yakni : (1) alokasi yang optimum dalam produksi/penyediaan bahan baku industri, dan (2) alokasi yang optimum dalam investasi industri (jumlah/volume, jenis, kapasitas dan pilihan teknologi dan manajemen).

1. Alokasi sumberdaya hutan dalam penyedian bahan baku industri

Perlu dijelaskan terlebih dahulu bahwa yang dimaksud bukanlah alokasi sumberdaya hutan menurut fungsinya (hutan produksi, lindung, suaka alam dan wisata) yang telah digariskan dalam TGHK, tapi alokasi pemanfaatan dari hutan yang telah ditetapkan fungsinya tersebut. Terhadap TGHK kita perlu teguh mempertahankannya, sementara pemanfaatan dari setiap fungsi masing-masing dalam batas-batas tertentu perlu fleksibel, sesuai dengan perkembangan permasalahan yang dihadapi.

Alokasi pemanfaatan adalah menyangkut persoalan sistem manajemen. Satu contoh yang sangat baik dan telah ada di sektor kehutanan, yakni Taman Nasional yang merupakan sistem manajemen dari kawasan (fungsi) hutan suaka alam, hutan lindung dan hutan wisata.

Di dalam Taman Nasional terdapat pembagian zonasi yang memungkinkan adanya pemanfaatan intensif dan bersifat komersial, namun tentu saja masih dalam batas-batas yang dimungkinkan.

Dalam menghadapi tantangan perdagangan bebas, upaya-upaya penguatan ketersediaan bahan baku yag selama ini ditempuh dan dicoba (TPTI, HTI, TJTI, Bina Pilih, dll) tampaknya tidak akan segera mengatasi masalah ketersedian bahan baku industri, sementara saat perdagangan bebas segera akan tiba. Oleh karena itu di samping upaya-upaya tersebut yang harus terus ditingkatkan, mungkin kita juga harus menempuh jalan lain, yakni suatu sistem manajemen yang dinamis dalam memanfaatkan fungsi-fungsi hutan yang ada. Mungkin segera muncul dalam pikiran kita akan besarnya bahaya atau resiko yang dapat terjadi.

Namun mengingat upaya mempertahankan industri kehutanan yang kuat di atas keunggulan dan ketersedian bahan baku seperti sekarang tampaknya secara strategis (walaupun agak terpaksa) masih sangat perlu dipertahankan. Dalam menyongsong perdagangan bebas yang sudah dekat itu, sejujurnya kita masih belum memiliki keunggulan di dalam faktor-faktor produksi yang lain yang dapat diandalkan, selain dalam keunggulan bahan baku.

Mungkin besarnya bahaya atau resiko tersebut berkaitan dengan kondisi kelembagaan dan struktur pengusahaan hutan yang ada sekarang. Oleh karena itu perlu juga sekaligus dipikirkan penataan kelembagaan dan struktur pengusahaan yang baru, sehingga bahaya dan resiko tersebut dapat dikurangi atau ditiadakan.

2. *Alokasi investasi industri*

Pada tahun-tahun sekarang ini adalah saat-saat yang tepat dan kritis dalam menentukan perjalanan industri kehutanan kita selanjutnya. Dianggap saat yang tepat karena bertepatan dengan reinvestasi dari industri terdahulu yang telah habis umur ekonomisnya, serta dikatakan kritis karena keputusan reinvestasi yang berkaitan dengan kesesuaian dan ketersedian bahan baku akan sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan industri kehutanan selanjutnya. Atau dapat dikatakan juga bahwa keputusan reinvestasi yang salah akan sangat berbahaya bagi kelangsungan ketersedian bahan baku dikemudian hari.

Keputusan jumlah/volume, jenis, kapasitas dan pilihan teknologi dan manajemen dari industri kehutanan pada siklus kedua harus memperhatikan kondisi ketersediaan bahan baku yang cenderung mengarah pada : (1) jenis-jenis komersial baru, (2) ukuran dan kualita yang menurun, dan (3) ketimpangan sebaran bahan baku, baik menurut jenis maupun wilayah.

Keputusan yang tepat pada tingkat makro dan mikro dalam pengembangan industri siklus kedua akan sangat menentukan kesiapan dan keberhasilan industri kehutanan kita dalam menyongsong perdagangan bebas.

BEBERAPA KEBIJAKSANAAN YANG BERKAITAN DENGAN KETERSEDIAAN BAHAN BAKU

1. Sistem pemungutan rente ekonomi

Sistem pemungutan rente ekonomi yang berlaku sekarang cenderung mengakibatkan semakin lemahnya ketersedian bahan baku bagi industri kehutanan. Hal itu dapat dilihat secara mudah melalui ketiga analisis berikut.

a. Perhitungan rente ekonomi sebagai dasar pungutan Pemerintah selama ini pada prakteknya kurang didasarkan pada perkembangan pasar dan pada prinsip rente ekonomi yang sesungguhnya. Karena itu, maka pungutan Pemerintah (sebagai instrumen ekonomi yang sangat potensial untuk digunakan) selama ini pada kenyataannya tidak mampu mengendalikan tingkat pemanenan hutan sebagaimana mestinya.

b. Relatif kecilnya pungutan Pemerintah dibandingkan dengan rente ekonomi yang sesungguhnya yang terjadi selama ini cenderung tidak mendidik (memaksa) para pengusaha HPH dan industrinya untuk membangun efisiensi usahanya, terutama dalam hal penghematan dan keberhati-hatian dalam pemanfaatan sumber bahan bakunya.

c. Tahapan kegiatan produksi di mana pungutan ditetapkan, yang selama beberapa periode terakhir tidak berada pada tahapan penebangan pohon di hutan, telah "membebaskan" pertanggungjawaban pengusaha terhadap limbah kayu di beberapa tahapan produksi, atau tidak memaksa pengusaha untuk seefisien mungkin melakukan penebangan pohon.

Sistem dan praktek pungutan Pemerintah seperti tersebut di atas pada dasarnya tidak memanfaatkan pungutan Pemerintah sebagai suatu instrumen ekonomi yang cukup potensial dalam mengendalikan penebangan dan pemeliharaan ketersediaan bahan baku kayu bagi industri kehutanan selanjutnya.

Mengenai metoda "*self assesment*" dalam penetapan pungutan Pemerintah sesungguhnya merupakan masalah kemampuan manajemen (kapasitas kerja, kejujuran aparat, dll) dari Pemerintah di satu sisi dan kejujuran pengusaha di sisi yang lain. Masalah ini sangat sulit apabila dibahas secara obyektif, namun yang pasti kita inginkan adalah Pemerintah yang kuat, efisien dan jujur mengahadapi pengusaha yang juga kuat, efisien dan jujur. Dalam keadaan seperti itu apakah sistem "*self assesment*" ataupun tidak adalah tidak penting.

2. Upaya mendorong pertumbuhan ekonomi lokal

Sistem pengusahaan hutan, dalam rangka penyediaan bahan baku industri, yang selama ini berjalan ternyata sedikit sekali memberi dorongan terhadap pertumbuhan ekonomi lokal, yang justru merupakan target utama yang ingin dicapai oleh kegiatan pembangunan di tanah air ini. Upaya memberi dorongan terhadap ekonomi lokal yang dilakukan para pengusaha mungkin di beberapa kasus tidaklah kecil. Namun jalan atau cara yang ditempuh masih kurang tepat atau kena, sehingga dampaknya kurang berarti dan tidak berkelanjutan.

Sesungguhnya setiap kegiatan ekonomi di suatu daerah atau wilayah dapat memberikan peluang kepada mayarakat setempat untuk memperoleh : kesempatan kerja, pendapatan, kesempatan berusaha, serta transfer teknologi dan manajemen. Dengan memanfaatkan peluang tersebut maka pertumbuhan ekonomi lokal akan berkembang terus sejalan dengan kegiatan ekonomi pokok tersebut di atas. Manfaat-manfaat yang dapat menumbuhkan perekonomian lokal tersebut dapat diperoleh masyarakat melalui beberapa jalan atau cara sebagai berikut.

a. Keterlibatan langsung pada kegiatan ekonomi pokok yang bersangkutan, baik sebagai : (1) pekerja atau pegawai perusahaan, (2) pemilik saham perusahaan, dan atau (3) pengusaha atau pemilik perusahaan.

b. Keterlibatan dalam usaha yang menyediakan keperluan-keperluan usaha ekonomi pokok, misalnya : bahan makanan/minuman, bahan bakar, bibit, sarana angkutan, dsb., baik sebagai pegawai maupun pengusahanya. Usaha terkait seperti itu disebut sebagai keterkaitan ke belakang atau "*backward linkages*".

c. Keterlibatan dalam usaha yang menggunakan output usaha ekonomi pokok, misalnya : industri lanjutan, industri kerajinan yang memanfaatkan output atau limbah, dll., baik sebagai pekerja maupun sebagai pengusahanya. Usaha terkait seperti ini disebut keterkaitan ke depan atau "*forward linkages*".

d. Bantuan atau sumbangan dari pengusaha ekonomi pokok kepada masyarakat untuk mengembangkan kegiatan ekonomi yang tidak terkait dengan usaha ekonomi yang pokok tersebut.

Akan sangat mudah dipahami bahwa perolehan manfaat masyarakat akan semakin bear dan berkelanjutan apabila semakin banyak jalan atau cara yang ditempuh dan semakin dekat terkait dengan kegiatan ekonomi yang pokok. Sementara itu upaya yang dilakukan para pengusaha (yang mungkin biaya yang dikeluarkan sudah cukup besar) selama ini masih cenderung terkonsentrasi pada jalan yang terakhir saja, yang jauh kurang terkait dengan usaha pokok mereka, sehingga dampaknya kurang berarti dan kurang berkelanjutan.

3. Upaya peningkatan nilai tambah

Sebagaimana kita amati, volume industri pengolahan kayu sampai sekarang masih terkonsentrasi pada industri primer/hulu dan masih kurang sekali bergeser ke industri hilir. Bahkan perkembangan terakhir, investasi besar-besaran masih terus di industri hulu, yakni industri pulp dan MDF. Dalam keadaan seperti ini nilai tambah per satuan bahan baku masih tetap rendah, sehingga upaya menggenjot pertumbuhan ekonomi total akan berarti pengambilan dan tekanan terhadap ketersediaan bahan baku akan lebih besar dan berat.

Dengan asumsi para pengusah/investor bertindak rasional, keadaan tersebut di atas menunjukkan bahwa pilihan usaha/investasi pada industri-industri primer/hulu masih terlalu menguntungkan dan terlalu berat untuk ditinggalkan. Oleh karena itu tampaknya kebijaksanaan yang bersifat disinsentif bagi industri primer/hulu perlu diterapkan semakin ketat. Sementara itu di sisi lain, mungkin juga pergeseran usaha/investasi ke industri hilir kurang menggairahkan dan perlu diberikan insentif seperlunya.

Sementara itu perlu dipahami bahwa peningkatan nilai tambah tidak selalu berkaitan dengan peningkatan penggunaan teknologi yang semakin tinggi, apabila penerapan teknologi tersebut memerlukan lebih banyak impor input-inputnya. Justru seringkali penggunaan teknologi sederhana yang dipadukan dengan keterampilan dan seni lokal dapat memberikan nilai tambah yang luar biasa tinggi, misalnya sebongkah kayu hitam berdiameter 60 cm dan panjang hanya 1 m dapat dibuat menjadi patung yang sangat indah yang harganya puluhan juta rupiah.

Pengembangan yang sungguh-sungguh terhadap industri lokal yang memasukan unsur keterampilan dan seni lokal yang tinggi di samping dapat meningkatkan nilai tambah, juga akan dapat menghemat dan memelihara ketersediaan bahan baku dan sumberdaya hutan kita.

PENUTUP

Semua yang telah diuraikan di atas adalah rincian analitis hal-hal yang berkaitan dengan optimasi alokasi manfaat sumberdaya hutan, agar industri perkayuan kita mampu dan siap menyongsong era ekolabel dan perdagangan bebas. Walaupun dalam jangka pendek pihak-pihak tertentu akan merasa dirugikan atau kurang diuntungkan, namun pada akhirnya semua pihak akan merasakan manfaatnya dan secara keseluruhan akan menjadi kuat dan siap menghadapi segala tantangan ekolabel dan perdagangan bebas yang kita bicarakan di atas.