

Nilai Tegakan: Perspektif Ekonomi Sumberdaya Alam*

Sudarsono Soedomo[†]

Ringkasan

Bagaimana menangkap nilai rente dari sumberdaya alam, khususnya hutan, masih sering menjadi pertentangan antara pemerintah dan pengusaha. Pungutan pemerintah dalam bentuk Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) sudah lama berlangsung, diterima oleh semua pihak, dan memiliki dasar hukum. Kebijakan pemerintah dalam bentuk ganti rugi nilai tegakan (GRNT) menimbulkan kontroversi. Paper ini bertujuan untuk mengurai problem pungutan yang dikenakan pada sumberdaya hutan dengan mengembalikannya kepada teori dasarnya, yakni teori ekonomi sumberdaya alam. Rente ekonomi hutan yang dikuasai oleh negara merupakan hak seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk menangkap sebesar mungkin rente ekonomi tersebut dengan cara yang paling efisien.

1 Pengantar

Ketika minyak atau gas di Ambalat disedot oleh Perusahaan Swasta Asing dari Malaysia dan perusahaan tersebut tidak memberikan imbalan apapun kepada bangsa Indonesia, adakah pihak di Indonesia yang kehilangan? Apalagi wilayah blok Ambalat itu sendiri bukan milik Indonesia. Karena tidak ada satu pihakpun di Indonesia yang memiliki Ambalat, maka penyedotan minyak di blok Ambalat oleh Perusahaan Swasta Asing atau bahkan pencaplokan blok Ambalat oleh negara lain tidak akan merugikan satu pihakpun di Indonesia. Karena tidak ada satu pihakpun di Indonesia yang dirugikan maka menyengketakan blok Ambalat seharusnya tidak perlu terjadi karena sangat tidak rasional. Benarkah demikian? Jika Freeport tidak memberikan kompensasi apapun atas barang tambang yang diambilnya, maka adakah suatu pihak di Indonesia yang kehilangan? Sebelum melakukan penambangan, Freeport harus membuka hutan yang juga diyakini mempunyai nilai. Jika dari kayu yang terpaksa harus ditebang tersebut dapat menghasilkan nilai bersih atau profit, maka siapakah yang berhak atas profit tersebut dan apa dasarnya?

Mengacu kepada amanat konstitusi, saya berpendirian bahwa sumberdaya alam yang berada di dalam wilayah NKRI dan belum dibebani hak milik adalah milik seluruh rakyat Indonesia. Pihak yang paling tepat untuk mewakili dan mengeksekusi kepentingan rakyat Indonesia dalam memperoleh manfaat dari sumberdaya alam yang dimiliki tersebut adalah Pemerintah Republik Indonesia, baik ketika berhadapan dengan pihak swasta nasional maupun pihak swasta asing. Mengingat Pemerintah Republik Indonesia menghadapi berbagai keterbatasan dan mempunyai tujuan publik, pemanfaatan sumberdaya alam tersebut tidak harus dilakukannya sendiri secara langsung, melainkan sebagian diserahkan kepada pihak swasta yang memiliki keahlian di bidangnya. Adanya dua pihak dan potensi keuntungan dari pemanfaatan sumberdaya alam tersebut sering menimbulkan ketidaksepakatan dalam pembagian surplus, sehingga memerlukan

* Disampaikan dalam diskusi yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia di Jakarta pada tanggal 17 Februari 2012

[†] Fakultas Kehutanan IPB, Bogor

suatu aturan main yang menjamin distribusi surplus yang adil serta tetap memberikan insentif kepada pelaku swasta untuk bekerja dengan efisien.

Tulisan ini bertujuan untuk mengurai kerumitan dan keruwetan atas berbagai pungutan yang dikenakan oleh pemerintah pada eksploitasi hutan, khususnya hutan alam yang hendak dikonversi. Kerumitan dan keruwetan tersebut berawal dari tidak dikuasainya pengertian dasar yang kemudian merembet kepada masalah hukum dan administrasi. Pungutan ganti rugi nilai tegakan (GRNT) diduga tidak memiliki landasan hukum yang memadai. Untuk mengoreksi kerumitan dan keruwetan yang terjadi, maka pemahaman tentang eksploitasi sumberdaya alam mutlak diperlukan. Landasan teori dan filosofi eksploitasi sumberdaya alam itulah yang menjadi fokus tulisan ini. Tulisan ini dibagi kedalam beberapa seksi, yakni seksi 2 menguraikan secara singkat berbagai pungutan di kehutanan dengan landasan hukum atau peraturannya. Seksi 3 menjelaskan teori ekonomi eksploitasi sumberdaya alam. Seksi 4 membahas bagaimana praktek yang sedang berjalan dibandingkan dengan teori, dan akhirnya seksi 5 sebagai penutup yang berupa kesimpulan dan saran.

2 Berbagai Pungutan di Kehutanan

Dua jenis pungutan paling populer dan telah memiliki landasan hukum adalah Dana Reboisasi (DR) yang didasarkan pada PP 35 tahun 2002 dan Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) yang dipayungi oleh PP 51 tahun 1998. Masih ada bentuk pungutan lain menurut Pasal 35 ayat (1) sampai (3), yakni iuran izin usaha yang dahulu dikenal dengan license fee, dana tahunan kinerja, dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan. Dalam PP No 6 tahun 2007, DR didefinisikan sebagai dana yang dipungut dari pemegang IUPHHK dalam hutan alam pada hutan produksi untuk mereboisasi dan merehabilitasi hutan, sedangkan PSDH didefinisikan sebagai pungutan yang dikenakan kepada pemegang izin sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil hutan yang dipungut dari hutan negara. Terlepas dari tidak jelasnya apa yang dimaksud dengan nilai intrinsik dari hasil hutan, namun PSDH secara prinsip lebih jelas landasan pijakannya, yakni nilai intrinsik tersebut.¹ Hal ini berbeda dengan definisi DR yang lebih menekankan kepada penggunaan dana yang dipungut tetapi tidak jelas pijakan pemungutannya.² Bagaimana bila seandainya pungutan sebagai pengganti nilai intrinsik (PSDH) digunakan untuk melakukan reboisasi? Dana tersebut sebagai DR atau PSDH? Pertanyaan seperti ini mustahil dapat dijawab tanpa menanggung beban inkonsistensi yang sangat membingungkan, bahkan sering menyesatkan.

Belakangan muncul jenis pungutan baru yang hanya didasarkan pada Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut). Jenis pungutan tersebut adalah ganti rugi nilai tegakan (GRNT). Awalnya adalah Permenhut P. 58/Menhut-II/2009 dan kemudian diubah menjadi P. 14/Menhut-II/2011. Sistem pungutan di Kementerian Kehutanan semakin bertambah rumit dan ruwet. Pungutan atas hutan seringkali dipandang secara sempit dan keliru, yakni semata-mata dipandang

¹ Ada yang menafsirkan nilai intrinsik hasil hutan sebagai nilai manfaat hutan (*intangible*) yang hilang akibat dipungutnya kayu dari hutan yang bersangkutan. Dengan tafsiran semacam ini timbul pertanyaan apakah jika suatu pihak membangun hutan dari tanah kosong akan dikenakan PSDH negatif, yang artinya mendapatkan kompensasi dari pemerintah karena telah menghadirkan manfaat hutan yang *intangible*?

² Ada yang menafsirkan bahwa DR merupakan tingkat depresiasi hutan, yang dalam teori kapital akan digunakan untuk investasi kembali untuk meningkatkan stok dari kapital. Benarkah atau tepatkah aset dalam bentuk hutan yang merupakan benda hidup dapat diberlakukan depresiasi? Kenyataannya, tanpa investasi baru stok tegakan akan tumbuh dan kembali ke tingkat semula jika diberi kesempatan yang cukup. Dalam hal hutan alam yang dikelola dengan sistem TPTI, bukankah volume kayu yang dipanen merupakan riapnya saja dan menyisakan stok sebagai kapital untuk menumbuhkan riap yang baru? Dipandang dengan cara ini maka stok yang disisakan merupakan prinsipal dan riap yang dipanen merupakan bunga dari prinsipal tersebut. Dengan demikian DR semacam pajak terhadap bunga.

sebagai pajak atau bukan pajak untuk meningkatkan penerimaan negara ketimbang sebagai *proxy* bagi nilai tegakan dari kayu yang ditebang (Gray, 1983). Pada prinsipnya, pungutan terhadap hutan harus didasarkan pada, atau mencerminkan sejauh mungkin, nilai tegakan dari kayu yang ditebang. Jika pemerintah berkehendak, maka pemerintah dapat saja menentukan secara mandatory bahwa sebagian dari penerimaan pungutan tersebut dapat digunakan hanya untuk kebutuhan reboisasi atau rehabilitasi lahan. Inilah yang disebut sebagai kebijakan *earmarking*.

Menurut peraturan menteri P.58/Menhut-II/2009 yang di kemudian hari diubah menjadi P.14/Menhut-II/2011, GRNT diformulasikan sebagai berikut:

$$\text{GRNT} = \text{HP} - \text{DR} - \text{PSDH} - \text{BP} \quad (1)$$

dimana HP adalah harga patokan yang ditetapkan oleh menteri perdagangan, DR adalah dana reboisasi, PSDH adalah provisi sumberdaya hutan, dan BP adalah biaya produksi. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis, pemerintah menjual tegakan siap tebang melalui lelang yang kompetitif (Berck, 1979; Washburn and Binkley, 1990; Boltz et al., 2002; Elyakime and Loisel, 2005; Yang, 2008). Untuk melengkapi perhitungan dengan formula diatas, pemerintah mengatur berapa biaya produksi yang diberlakukan dengan Permenhut P.65/Menhut-II/2009.

Dalam P.58/Menhut-II/2009, pemegang IUPHHK-HTI masih dimungkinkan untuk bebas dari beban GRNT yang dianggap merugikan usahanya atau terlalu tinggi karena pemerintah dapat memberikan IPK kepada pemohon lain (Pasal 26 ayat (3)). Dengan cara ini, pemegang IUPHHK-HTI praktis mendapatkan lahan kosong untuk diusahakan sebagai HTI. Namun, peluang seperti itu nampaknya sudah tidak dimungkinkan lagi dalam P.14/Menhut-II/2011; pemegang IUPHHK-HTI sendiri yang harus melakukan IPK dan membayar GRNT. Secara hukum, istilah "ganti rugi" dapat menimbulkan komplikasi tersendiri, karena istilah "ganti rugi" masuk dalam domain hukum privat. Ganti rugi lebih sesuai untuk kasus ketika ada pihak yang harus melepaskan suatu obyek padahal yang bersangkutan telah mengeluarkan biaya bagi keberadaan obyek tersebut.

Sebenarnya, pungutan hutan dapat menjadi instrumen yang penting dan berguna bagi kebijakan kehutanan dan kebijakan pembangunan ekonomi. Jika pungutan tersebut ditetapkan pada level yang tepat, maka pungutan dapat mempengaruhi kegiatan pembalakan dan pemanfaatan hutan, serta mendukung tujuan pengelolaan hutan. Sebaliknya, pungutan hutan dapat mempunyai dampak yang tidak diharapkan pada pengelolaan dan pemanfaatan hutan, serta proses lanjutannya. Pungutan hutan juga mempunyai efek distribusi manfaat, bukan hanya distribusi antara pemerintah dan pembeli kayu, tetapi juga pada harga produk hutan, ketenagakerjaan, dan pendapatan dari pekerja hutan.

Selanjutnya, demi mengurai keruwetan sistem pungutan kehutanan, saya akan kembali kepada teori dasar tentang pemanfaatan sumberdaya alam. Diharapkan, teori tersebut dapat memberikan gambaran bagaimana sebaiknya pungutan kehutanan diberlakukan sehingga tidak menimbulkan kerumitan administrasi dan komplikasi hukum.

3 Teori Ekonomi Sumberdaya

Sumberdaya alam yang telah tersedia di alam dapat dimanfaatkan hari ini atau ditunda hingga beberapa waktu yang akan datang. Dengan kata lain, pemanfaatan hari ini mengorbankan kesempatan nilai pemanfaatan di waktu yang akan datang (Fisher, 1981). Inilah yang membedakan ekstraksi sumberdaya alam dengan memproduksi barang manufaktur biasa. Biaya kesempatan tersebut harus dipertimbangkan dalam pengalokasiannya dari waktu ke waktu. Penentuan daur optimal dalam tradisi ekonomi kehutanan yang dipelopori oleh Faustmann pa-

da dasarnya juga memperhitungkan biaya kesempatan ini. Sayangnya, pembuat kebijakan kehutanan sering melepaskan atau melupakan diri dari berbagai teori yang pernah dipelajarinya di bangku sekolah, termasuk teori yang disampaikan oleh Faustmann tersebut. Padahal, teori Faustmann tersebut merupakan teori dasar dari perilaku pengambilan keputusan perusahaan hutan.

Untuk barang biasa yang dapat diproduksi kembali, kaidah alokasi kompetitif yang lazim digunakan adalah menyamakan biaya marginal dengan harga. Untuk sumberdaya alam, ada faktor lain yang harus dimasukkan dalam persamaan, yakni biaya kesempatan tadi. Pernyataan lengkapnya menjadi harga komoditi sumberdaya alam sama dengan biaya marginal ditambah biaya kesempatan atau harga bayangan dari sumberdaya *in situ* (Fisher, 1981). Ini adalah salah satu syarat yang harus dipenuhi bagi ekstraksi optimal. Disebut harga bayangan karena tidak ada harga pasar dari sumberdaya alam yang dijual di tempatnya (*in situ*). Biaya kesempatan sumberdaya alam mempunyai sebutan lain, seperti *rental rate* (Brown and Field, 1978), *royalty* (Fisher, 1981), *resource rent* (Vincent, 1990) *scarcity rent* (Livernois and Martin, 2001), *in situ value* (Lee, 2007), dan di kehutanan dikenal dengan *stumpage price* (Klemperer, 1996) atau *stumpage rate* (Grafton et al., 1998). Satu istilah yang digunakan oleh satu penulis dapat mempunyai pengertian yang berbeda ketika digunakan oleh penulis yang berbeda. Sebutan itu sendiri tidak ada yang salah, tetapi pembaca yang perlu waspada tentang apa yang dimaksud dengan sebutan yang digunakan penulis tersebut.

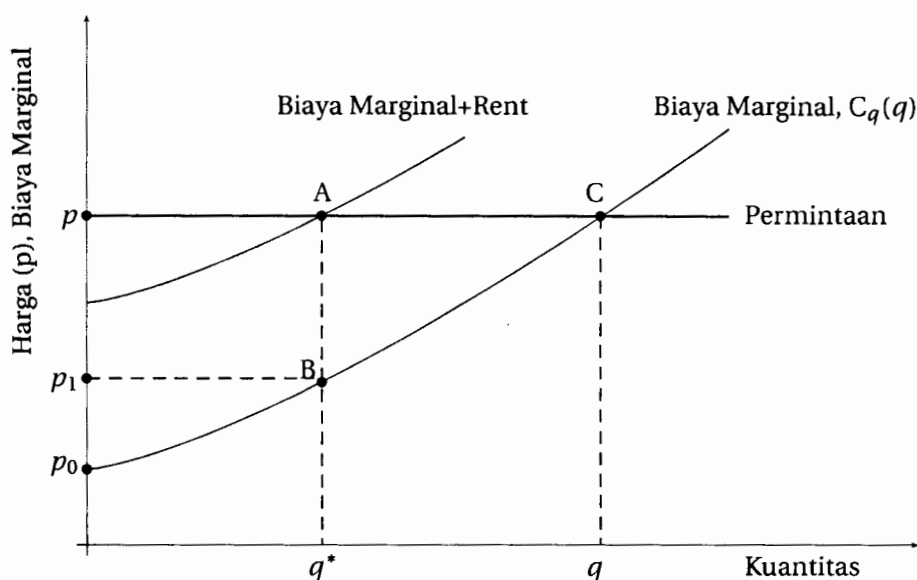
Nilai tegakan (*stumpage value*) adalah jumlah yang dibayarkan oleh pembeli bagi kayu berdiri yang siap panen (Klemperer, 1996; Gray, 2002). Nilai tegakan yang dinyatakan dalam dimensi harga per m^3 kayu disebut dengan *stumpage price* atau ada juga yang menyebut *stumpage rate*.³ Pendekatan yang banyak digunakan dalam menentukan *stumpage price* adalah dengan menghitung nilai sisa dari nilai pasar kayu dikurangi biaya angkut, biaya produksi, dan keuntungan serta resiko. Komponen lain yang juga perlu ditambahkan dalam perhitungan adalah eksternalitas atau dampak pada lingkungan; positif jika dampaknya positif dan negatif jika dampaknya negatif. Kesulitan utama penentuan *stumpage value* adalah menghitung secara tepat biaya produksi (Ruzicka and Costa, 1997). Jika tegakan masak terbang (atau tegakan yang hendak dilikuidasi) hendak dilelang dalam kondisi kompetitif yang ideal, nilai sisa tersebut merupakan harga yang ditawarkan oleh pemenang lelang.

Implikasi dari dimasukkannya biaya kesempatan adalah kuantitas yang diproduksi menjadi lebih kecil dibandingkan jika seandainya dia dapat diproduksi kembali. Tingkat output yang ditentukan berdasarkan kaidah harga atau penerimaan marginal sama dengan biaya marginal merupakan batas atas dari produksi. Semakin melimpah sumberdaya alam, semakin kecil biaya kesempatan pemanfaatan sumberdaya alam. Bahkan dalam keadaan sumberdaya alam sangat melimpah, biaya kesempatan mendekati nol sehingga ekstraksi sumberdaya alam mengikuti kaidah harga atau penerimaan marginal sama dengan biaya marginal.

Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1, ekstraksi optimal tanpa memperhitungkan biaya kesempatan adalah pada q , sedangkan ekstraksi optimal dengan mempertimbangkan biaya kesempatan adalah q^* . Jarak antara titik A dan titik B mencerminkan perbedaan antara harga dan biaya marginal yang disebut dengan biaya kesempatan.⁴ Dalam kasus ada dampak terha-

³ Perlu dicatat bahwa ada yang menggunakan istilah nilai (*value*) dan harga (*price*) dalam konteks yang lebih filosofis; bahwa antara nilai (*value*) dan harga (*price*) tidak harus sama. Dalam konteks ini, nilai dimaknai sebagai *willingness to pay* dari sisi pembeli dan *willingness to sell* dari sisi penjual. Adapun harga merupakan keseimbangan diantara keduanya, yang merupakan jumlah yang benar-benar diterima oleh penjual dan dibayarkan oleh pembeli.

⁴ Fungsi biaya lazim dituliskan dalam bentuk $C(q, w)$, dimana q adalah output dan w adalah vektor harga input. Biaya marginal, C_q , adalah biaya tambahan bila output meningkat sebanyak satu satuan. Biaya marginal yang meningkat mungkin terjadi dalam kasus sebagai berikut: penebangan mulai dari tempat yang



Gambar 1: Ekstraksi Sumberdaya Alam takterbarukan dengan Teknologi *Decreasing Return to Scale*

dap lingkungan maka kurva biaya marginal ditambah *rent* tersebut masih harus disesuaikan lagi, bergeser keatas bila dampak lingkungannya negatif dan sebaliknya bergeser kebawah bila dampak lingkungannya positif. Agar dapat dibandingkan dengan persamaan (1), esensi dari Gambar 1 adalah sebagai berikut:

$$p = C_q + \lambda \quad (2)$$

dimana p adalah harga kayu bulat, C_q adalah biaya marginal, dan λ adalah nilai tegakan.⁵ Area $pABp_1$ juga disebut dengan *scarcity rent*, sedangkan area p_1Bp_0 disebut *ricardian rent*. Nilai yang timbul karena kelangkaan (*scarcity rent*) merupakan hak dari pemilik sumberdaya, sementara *ricardian rent* tercipta oleh kreativitas dari pelaku eksploitasi sumberdaya sehingga *ricardian rent* ini sepantasnya menjadi hak dari yang memiliki kreativitas. Namun harus diakui bahwa memisahkan kedua bentuk *rent* tersebut bukan pekerjaan yang mudah.

Meskipun nilai tegakan dapat diturunkan dari harga kayu bulat atau bahkan kayu olahan, nilai tegakan yang kompetitif dapat diperoleh bila tersedia pasar kayu bulat atau kayu olahan yang kompetitif sejauh pasar input untuk memproduksi kayu bulat dan kayu olahan juga kompetitif. Nilai tegakan yang diturunkan dari harga kayu bulat atau kayu olahan dapat mendekati nilai tegakan yang terbentuk dari lelang kompetitif. Nilai λ dalam persamaan (2) mencerminkan kelangkaan sumberdaya alam yang dimaksud. Nilai tegakan dari lelang tegakan tetap dianggap sebagai ukuran kelangkaan yang lebih baik dibandingkan dengan nilai tegakan yang diturunkan dari harga kayu bulat atau dari harga produk lainnya yang terbuat dari kayu (Brown and Field, 1978).

Gara-gara *stumpage price*, Amerika Serikat dan Kanada terlibat perselisihan perdagangan *softwood* yang memakan waktu panjang (Boyd and Krutilla, 1987; Gagné, 2003; Biggs et al., 2006;

mudah dijangkau lalu merambah ke tempat yang lebih sulit dengan semakin tingginya tingkat produksi.

⁵ Agar dapat dibandingkan dengan persamaan (1) secara langsung maka DR dan PSDH harus diperhitungkan sebagai komponen dari λ dalam persamaan (2). Persamaan (2) diperoleh dari optimisasi dinamis eksploitasi sumberdaya alam (lihat Fisher, 1981).

Carmody, 2006). Kanada dituduh menerapkan subsidi terselubung pada harga kayu softwood yang diekspor ke Amerika Serikat. Kanada menetapkan *stumpage price* secara administratif dan dipandang terlalu rendah oleh Amerika Serikat, sementara Amerika Serikat menetapkan *stumpage value* melalui lelang kompetitif (Yang, 2008). Untuk mengatasi perselisihan tersebut, Anderson and Cairns (1988) menunjukkan bahwa pajak ekspor dianggap lebih unggul ketimbang koreksi langsung terhadap nilai tegakan.

Produk dari kayu Indonesia juga pernah dipersoalkan di pasar internasional dengan isu *dumping*. Pemerintah Indonesia dituduh telah melakukan subsidi terselubung terhadap bahan baku industri per kayu, khususnya industri bubur kayu, sehingga harga pulp dari Indonesia menjadi sangat murah. Pemerintah Indonesia telah membantah tuduhan tersebut, tetapi pemberlakuan GRNT terhadap kayu IPK yang sebagian besar untuk persiapan HTI pulp akan menegasikan pembelaan pemerintah itu sendiri. Dengan kata lain, pungutan dalam bentuk GRNT sesungguhnya membenarkan bahwa selama ini telah terjadi subsidi besar-besaran terhadap bahan baku industri pulp.

Ilustrasi pada Gambar 1 merupakan penyederhanaan dari masalah yang sebenarnya. Jenis kayu yang berbeda kemungkinan mempunyai harga satuan yang berbeda juga (Boltz et al., 2002). Jika heterogenitas hutan tidak diperhatikan dan hanya satu tarif pungutan nilai tegakan yang diberlakukan, maka akan terjadi inefisiensi (Vincent, 1990). Jika hal seperti ini diberlakukan pada hutan alam yang dikelola dengan sistem TPTI, maka akan terjadi apa yang disebut dengan perilaku "*high-grading*" (Paarsch, 1993). Hanya kayu dari jenis yang bernilai dan berkualitas tinggi yang dipanen, sementara kayu yang bernilai dan berkualitas rendah ditinggalkan tidak dipungut karena tidak menguntungkan. Dalam jangka panjang, struktur dan komposisi tegakan akan mengalami perubahan. Namun, untuk IPK (hutan alam) perilaku mengutamakan kayu bernilai tinggi tidak terjadi lagi.

4 Teori dalam Praktek

Dalam konteks persamaan (2), tugas pemerintah adalah menangkap nilai tegakan (λ) se-maksimal mungkin. Bila pungutan terhadap hutan tidak sepenuhnya mencerminkan nilai tegakan, maka ada bagian dari nilai tegakan yang mengalir ke pihak lain (Gray, 1983). *Stumpage value* yang terkumpul dapat digunakan untuk berbagai kepentingan, termasuk untuk menunjang kegiatan reboisasi. Untuk membandingkan persamaan (2) dan persamaan (1), persamaan (2) dapat ditulis sebagai berikut:

$$\lambda = p - C_q \quad (3)$$

Dalam bahasa persamaan (1), λ adalah GRNT + PSDH + DR, p adalah harga patokan, dan C_q adalah biaya produksi. Dengan kata lain, GRNT hanya merupakan bagian dari λ , yakni *stumpage price* dalam teori ekonomi sumberdaya.

Jika apa yang sedang terjadi dalam IPK dirumuskan dalam bahasa teori ekonomi sumberdaya, maka syarat yang harus dipenuhi pada titik optimal adalah sebagai berikut:

$$\text{GRNT} = \lambda_n = p - C_q - \theta p - \delta \quad (4)$$

dimana θ adalah tarif PSDH dalam % sehingga θp tidak lain adalah PSDH, dan δ adalah tarif DR dalam satuan uang per m^3 . Notasi lain mengikuti penjelasan sebelumnya.

Mengingat PSDH, DR, dan GRNT sebenarnya mempunyai landasan yang sama, yakni per m^3 kayu yang dipungut, sebenarnya pemerintah cukup memperlakukan satu jenis pungutan saja sebagaimana disarankan oleh Gray (1983). Dengan demikian pemerintah dapat terhindar dari anggapan bahwa pemerintah terlalu banyak menciptakan jenis pungutan, lebih buruk lagi berbagai jenis pungutan dengan landasan yang sama. Apalagi, semua komponen dalam persamaan

(1) ditentukan oleh pemerintah sendiri, sehingga tidak ada faedahnya memilahnya menjadi tiga jenis pungutan yang berbeda. Sementara itu, biaya administrasi dengan tiga jenis pungutan pasti tidak lebih kecil dari biaya administrasi hanya dengan satu jenis pungutan.

Meskipun namanya bukan pajak, tetapi efek terhadap perilaku yang ditimbulkan oleh berbagai pungutan tersebut adalah identik dengan efek perilaku yang ditimbulkan oleh pajak. Oleh karena itu, tidaklah buruk bila beberapa prinsip pajak yang disampaikan oleh Adam Smith lebih dari dua abad yang lalu juga digunakan dalam pungutan kehutanan, yakni:

1. Wajib pajak harus berkontribusi terhadap dukungan pemerintah yang sedapat mungkin sebanding dengan kemampuan masing-masing; yakni, sebanding dengan penerimaan yang dinikmati oleh masing-masing orang yang memperoleh perlindungan dari negara;
2. Pajak yang harus dibayarkan oleh setiap individu haruslah pasti dan tidak semaunya. Waktu pembayaran, cara pembayaran, jumlah yang harus dibayar, hendaknya jelas dan sederhana bagi wajib pajak dan bagi siapapun.
3. Setiap pajak harus ditarik pada waktu dan dengan cara yang paling memudahkan bagi wajib pajak untuk membayarnya.
4. Setiap pajak hendaknya dipungut dengan cara sehemat mungkin dan biaya-biaya yang terkait dengan pemungutan pajak tersebut tidak melampaui pajak yang disetorkan kepada negara.⁶

Pungutan yang berlaku di kehutanan sudah melanggar paling tidak prinsip kedua dan keempat. Pemungutan *stumpage value* yang dilakukan dalam berbagai bentuk jelas bukan merupakan cara pemungutan yang efisien. Pungutan *stumpage value* juga harus diberlakukan pada kayu yang dipanen oleh pemegang izin IUPHHK Hutan Alam. Belum adanya payung hukum yang melandasi pemungutan dalam bentuk GRNT telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan usaha. Segala bentuk pungutan atau pajak adalah disinsentif bagi proses produksi. Jenis pungutan dan cara memungut dapat menimbulkan disinsentif tambahan. Dalam kondisi bisnis kehutanan yang sedang menghadapi banyak tantangan di satu pihak tetapi menjadi tumpuan pengurangan emisi karbon di pihak lain, maka kondisi yang diharapkan adalah datangnya insentif atau paling sedikit tidak bertambahnya disinsentif baru.

5 Kesimpulan dan Saran

5.1 Kesimpulan

Tiga jenis pungutan yang diberlakukan pemerintah terhadap hutan, yakni PSDH, DR, dan GRNT, dapat disederhanakan menjadi satu jenis pungutan saja, yakni *stumpage price*. Dengan penyederhanaan tersebut biaya administrasi akan dapat ditekan. Dengan pemberlakuan PSDH dan DR seperti sekarang sebenarnya sudah terjadi *double taxation*. Bila ditambah dengan GRNT akan menjadi *triple taxation*. Terlebih lagi, istilah “ganti rugi” dari sudut pandang hukum adalah kurang tepat karena pemerintah belum atau tidak pernah mengeluarkan anggaran bagi terbentuknya obyek yang dimaksud. Harapan bahwa kehutanan dapat menjadi pemain utama dalam pengurangi emisi karbon dunia, maka pemberian insentif atau pengurangan disinsentif atau setidaknya tidak bertambahnya disinsentif baru sangat diharapkan.

⁶ Prinsip keempat ini merupakan terjemahan bebas dari “Every tax ought to be so contrived as both to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible over and above what it brings into the public treasury of the state” dengan menyarikan penjelasan dari pernyataan tersebut yang terdapat dalam *The Wealth of Nations*.

Selanjutnya, *stumpage value* yang berasal dari hutan yang dibangun oleh pemerintah dan dari hutan alam merupakan hak seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pungutan *stumpage value* tidak terbatas hanya pada kayu hasil IPK, melainkan juga harus diberlakukan pada kayu dari izin IUPHHK Hutan Alam. Pemerintah sebagai wakil publik rakyat Indonesia berkewajiban menangkap sebesar mungkin *stumpage value* tersebut. Hutan tanaman yang diusahakan oleh swasta sebaiknya dibebaskan dari segala bentuk pungutan.

5.2 Saran

Sebaiknya pemerintah menyederhanakan dan mengharmoniskan pungutan yang diberlakukan dalam bisnis atau industri kehutanan. Hilangkan segala bentuk pajak ganda terhadap obyek yang sama, sehingga pemerintah dapat keluar dengan satu jenis pungutan yang mencerminkan *stumpage value*. Pemungutan GRNT perlu dipertimbangkan ulang, khususnya dari segi hukum dan implikasinya bagi perdagangan internasional industri hasil hutan.

Pustaka

- Anderson, F. J. and Cairns, R. D. 1988. The softwood lumber agreement and resource politics. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 14(2):pp. 186–196.
- Berck, P. 1979. The economics of timber: A renewable resource in the long run. *The Bell Journal of Economics*, 10(2):pp. 447–462.
- Biggs, J., Laaksonen-Craig, S., Niquidet, K., and Kooten, G. C. v. 2006. Resolving Canada-US trade disputes in agriculture and forestry: Lessons from lumber. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 32(2):pp. 143–155.
- Boltz, F., Douglas, R. C., and Michael, G. J. 2002. Shadow pricing diversity in U. S. national forests. *Journal of Forest Economics*, 8(3):pp. 185 – 197.
- Boyd, R. and Krutilla, K. 1987. The welfare impacts of U.S. trade restrictions against the Canadian softwood lumber industry: A spatial equilibrium analysis. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, 20(1):pp. 17–35.
- Brown, Gardner M, J. and Field, B. C. 1978. Implications of alternative measures of natural resource scarcity. *Journal of Political Economy*, 86(2):pp. 229–43.
- Carmody, C. 2006. Softwood lumber dispute (2001-2006). *The American Journal of International Law*, 100(3):pp. 664–674.
- Elyakime, B. and Loisel, P. 2005. An optimal standing timber auction? *Journal of Forest Economics*, 11(2):pp. 107 – 120.
- Fisher, A. C. 1981. *Resource and environmental economics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gagné, G. 2003. The Canada-US softwood lumber dispute: A test case for the development of international trade rules. *International Journal*, 58(3):pp. 335–368.
- Grafton, R. Q., Lynch, R. W., and Nelson, H. W. 1998. British Columbia's stumpage system: Economic and trade policy implications. *Canadian Public Policy*, 24(2):pp. S41–S50. Special.
- Gray, J. 1983. *Forest revenue systems in developing countries: their role in income generation and forest management strategies*. FAO forestry paper. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

- Gray, J. A. 2002. Forest concession policies and revenue systems: Country experience and policy changes for sustainable tropical forestry. Technical paper no. 522, The World Bank, Washington, D. C.
- Klemperer, W. D. 1996. *Forest Resource Economics and Finance*. McGraw-Hill, Inc, New York.
- Lee, M. 2007. Measurement of the in situ value of exhaustible resources: An input distance function. *Ecological Economics*, 62(3-4):490 – 495.
- Livernois, J. and Martin, P. 2001. Price, scarcity rent, and a modified r per cent rule for non-renewable resources. *Canadian Journal of Economics*, 34(3):pp. 827–845.
- Paarsch, H. J. 1993. The effect of stumpage rates on timber recovery. *Canadian Journal of Economics*, 26(1):pp. 107–20.
- Ruzicka, I. and Costa, P. M. 1997. Sustainable forest management: Allocation of resources and responsibilities. Report for the British Overseas Development Agency.
- Vincent, J. R. 1990. Rent capture and the feasibility of tropical forest management. *Land Economics*, 66(2):pp. 212–223.
- Washburn, C. L. and Binkley, C. S. 1990. Informational efficiency of markets for stumpage. *American Journal of Agricultural Economics*, 72(2):pp. 394–405.
- Yang, F. 2008. *Economic Analysis of Ontario's Stumpage Pricing System*. PhD thesis, University of Toronto.