20

TINJAUAN KEBIJAKSANAAN EKONOMI PEMANFAATAN SUMBERDAYA ALAM HUTAN INDONESIA

Dudung Darusman
(Dekan Fakultas Kehutanan IPB)

Makalah Bahan Seminar Pengusahaan Hutan, 11 Januari 1992 di Jakarta

I. PERSPEKTIF SEJARAH

1.1. Sumberdaya alam hutan produksi di Indonesia, sebagai *asset* warisan generasional, terdiri dari: 2 juta ha Hutan Tanaman di Pulau Jawa dan 62 ha Hutan Alam di luar Jawa. Sampai dengan awal Orde Baru, pemanfaatannya pada tingkat kepentingan nasional baru terbatas pada Hutan Tanaman yang luasnya 2 juta ha.

1.2. Tanggung jawab Orde Baru untuk membangun Bangsa Indonesia seutuhnya, khususnya di bidang ekonomi, pada permulaannya sangat membutuhkan modal pembangunan berupa dana cair. Kepercayaan pihak luar untuk memberi pinjaman modal pembangunan belumlah setinggi seperti sekarang. Upaya yang ditempuh saat itu adalah meningkatkan ekspor sumberdaya alam yang dimiliki dalam bentuk bahan mentah. Di antara sumberdaya alam yang dimiliki, hutan memberikan alternatif penyediaan dana cair yang paling *feasible*.

1.3. Walaupun sumberdaya alam hutan tersedia, tentu tetap masih diperlukan modal kerja untuk mengeksploitasi dan kemudian mengekspornya. Untuk itu Pemerintah mengeluarkan UUPMA dan UUPMDN. Keterpanggilan para investor asing dan dalam negeri telah sangat berperan dalam pemecahan masalah pembangunan waktu itu.

1.4. Kenyataan saat itu menunjukkan bahwa modal yang dibawa 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 mempunyai *opportunity cost* yang tinggi, juga akan menganggap dunia kehutanan sebagai "*high risk investment*" karena kurangnya pengalaman dan pengetahuan.

1.5. Menghadapi kenyataan di atas Pemerintah saat itu telah mengambil kebijaksanaan yang rasional yakni menyediakan berbagai bentuk insentif investasi; misalnya biaya investasi yang rendah, pajak dan pungutan yang rendah dan sebagainya, sehingga para investor memperoleh keuntungan yang relatif tinggi, yang dianggap memadai saat itu.

1.6. Sekarang ini, telah kurang lebih 20 tahun Pemerintah dan Pengusaha bergandengan tangan dalam memajukan kegiatan ekonomi kehutanan, serta memberi *multiplier effect* kepada sektor ekonomi lainnya. Sementara itu telah terjadi pergeseran perubahan tuntutan kepentingan dan permasalahan pembangunan yang dihadapi, sejalan dengan kemajuan-kemajuan pembangunan itu sendiri.

1.7. Pergeseran/perubahan kepentingan dan permasalahan pembangunan yang paling menonjol adalah apa yang disebut tuntutan pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Yang dari sisi kepentingan dunia usaha tiada lain adalah mempertahankan input-input produktif untuk kelangsungan dunia usahanya itu sendiri. Dalam kehutanan input produktif itu terutama adalah kelanjutan kapasitas produksi sumberdaya hutannya, di samping kelanjutan kemampuan sumberdaya manusianya sendiri.

II. EVALUASI UNTUK KEBIJAKSANAAN YANG AKAN DATANG

2.1. Keberhasilan masa lalu harus disambung dengan keberhasilan-keberhasilan baru dimasa mendatang. Keberhasilan masa lalu jangan sampai tertelan oleh kegagalan dimasa mendatang. Keberhasilan yang baru itu akan dapat dicapai apabila kita mampu menghindarkan dan memperbaiki dampak negatif atau kelemahan-kelemahan yang terjadi pada masa yang lalu. Tampaknya pada tahap sekarang, perbaikan yang dimaksud tidak berarti harus merubah pokok kebijaksanaan pembangunannya itu sendiri.

2.2. Dampak negatif atau kelemahan-kelemahan masa lalu di bidang pemanfaatan hutan paling tidak dapat dilihat dari 2 segi yakni dalam hal kelestarian sumberdaya alam hutannya dan kemampuan sumberdaya manusianya.

2.3. Khusus dari sisi sumberdaya alam hutannya, dapat dikemukakan evaluasi masa lalu sebagai berikut :

a. *Cost of Investment* yang rendah, *Opportunity Cost of Capital* yang tinggi dan *Economy of Scale* di bidang pengusahaan hutan telah menyebabkan terjadinya *over investment* yang berakibat pemanenan hutan yang terlalu cepat. Banyak 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 waktu.

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

c. Pembebanan *fee* yang berlaku umum telah menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan kegiatan ekomomi kehutanan. Kegiatan usaha kehutanan, sebagai bagian dari kegiatan ekonomi yang lebih luas, di satu daerah menjadi sangat tinggi sementara di daerah lain sangat rendah. Jenis kayu yang bernilai tinggi lebih cepat habis sementara jenis yang bernilai rendah kurang termanfaatkan. Hutan yang dekat dengan sungai cepat terkuras sementara hutan yang di pedalaman tertinggalkan.

   Ketidakseimbangan kegiatan tersebut telah menghasilkan keadaan sumberdaya alam hutan sekarang yang tidak seimbang, baik antar jenis hutan maupun potensi antar wilayahnya.

2.4. Berdasarkan evaluasi masa lalu tersebut, maka kebijaksanaan kehutanan dimasa yang akan datang hendaklah dapat mengatasi kelemahan/dampak negatif tersebut. Apabila ditelaah secara seksama, maka sebagian dari perubahan kebijaksanaan yang perlu diambil sangat terkait dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang selama ini digarap oleh pihak non-kehutanan.

2.5. Sesungguhnya telaahan evaluasi sisi sumberdaya manusia juga ikut sangat menentukan pengambilan kebijaksanaan dimasa yang akan datang. Pada kesempatan ini kita tidak cukup leluasa untuk membahasnya.

III. ECONOMIC RENT VS. KEUNTUNGAN PERUSAHAAN (Penelaahan Kembali)

3.1. *Economic rent* adalah nilai sewa maksimum yang dapat diperoleh pemilik suatu *asset*, yang dapat dikenakan kepada investor/pengusaha yang memanfaatkan *asset* tersebut, dalam batas-batas dimana pengusaha tersebut masih dapat dan bersedia memelihara kelangsungan usahanya :

Worrel (1950) mengemukakan :

Economic rent is not necessarily synonymous with ordinary rent. As the word is used un everyday affairs, " rent " is an amount paid by a user to the owner of 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 user a could pay for the use of a piece of land for some productive purpose during some normal period of time while still earning his normal profit and paying all of his other produvtive factors at their alternative rate. (Economic of American Forestry. pp. 248)

Sedangkan Gregory (1972) dalam hal hak para pengusaha/investor untuk memelihara kelangsungan usaha mereka, menyatakan :

"..................including what ever return on investment is necessary to keep the lumber producer content in his bussiness". (Forest Resource Economic. pp.354)

Untuk sumberdaya alam hutan di Indonesia, kebetulan pemiliknya adalah pemerintah, atas nama Bangsa Indonesia. Di kebanyakan negeri lain *asset* tersebut dimiliki oleh perorangan/swasta.

3.2. Sementara itu di sisi lain, keuntungan perusahaan, adalah nilai minimum kelebihan dari pengembalian investasi yang bersedia diterima oleh pengusaha/investor agar dapat dan bersedia memelihara kelangsungan usahanya.

3.3. Telaahan tentang *economic rent* dan keuntungan perusahaan di bidang kehutanan, khususnya dalam pemanenan sumberdaya alam hutan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.

***Economic Rent* = Harga Jual (?) - Biaya-biaya produksi yang relevan (?) (1 + (?) %)**

Pemerintah tidak menunggu laporan tentang "sisa" ini, tapi aktif mengenakan pungutan iuran dan pajak :
1. *License fee/IHH*
2. *Royalty/IHH*
3. *Dana Reboisasi*
4. *IHHT*
5. *IWPL*
6. *IPEDA*
7. *PBB*

1. *Penyusutan*
2. *Pemeliharaan investasi*
3. *Kantor, administrasi, gaji*
4. *Upah langsung pemanenan*
5. *TPTI*
6. *Bunga bank*

Allowance for the investor to cover :
1. *Opportunity cost of capital*
2. *Business risk*
3. *Entrepreneurship*

Plus iuran/pungutan "no name"
1. *Iuran Asosiasi*
2. *Sumbangan OR daerah/PON, Kesenian*
3. *Prasarana sosial : jembatan, balai desa, sekolah, dst.*
4. *Biaya pergaulan : ticket dan akomodasi tamu/pejabat, dsb.*

Windfall profit

Harga Jual	-	***Biaya-Biaya Produksi yang Relevan***	-	***Pungutan, iuran, pajak***	=	***Keuntungan kotor***	=	***Pajak keuntungan***	+ ***Keuntungan bersih***

Harga Jual	-	***Biaya-Biaya Produksi yang Relevan***	=	***Conversion return***	=	***Pajak keuntungan***	+	***Keuntungan kotor***

IV. TELAAHAN KRITIS

4.1. Peningkatan penerimaan negara (pungutan, pajak, dsb.) dapat ditingkatkan tanpa mengurangi keuntungan bersih perusahaan dengan mengusahakan :

a. Penurunan suku bunga investasi
b. Stabilitas politik ekonomi, aturan kelembagaan yang jelas dan tidak mudah berubah.
c. Perluasan *entrepreneurship* dan manajerial *skill*.

Sehingga tuntutan pengusaha/investor terhadap *allowance* tersebut tidak tinggi.

4.2. Untuk mencapai tujuan pada butir 4.1. dapat juga dicapai melalui upaya menaikan harga jual dengan cara perbaikan strategi pemasaran, pembinaan pasar kayu sebagai bahan mentah dan olahan yang bersifat monopolistik, dan sebagainya. Dalam menghadapi globalisasi ekonomi upaya pembinaan pasar bahan baku yang bersifat monopolistik adalah rasional dan urgen.

4.3. Perlu penentuan pungutan/iuran/pajak yang bervariasi atau bersifat kondisional, yakni tergantung kondisi sumberdaya alam hutan dan kondisi sosial ekonomi setempat. Walaupun secara keseluruhan akan dinaikan, tapi tidak sama rata, bahkan ada di antara wilayah-wilayah yang diturunkan. Untuk memudahkan dapat diadakan klasifikasi regional pungutan/ iuran/pajak sesuai dengan regionalisasi pembangunan atau propinsi-propinsi di Indonesia.

4.4. Masalah pungutan/iuran *"no-name"* adalah soal distribusi pendapatan dan/atau kewenangan. Untuk mengatasi atau mengkompensasikannya perlu dilaksanakan desentralisasi yang sesuai dengan kondisi-kodisi penunjang yang ada (*proper desentralization*).