

ANALISIS PENERIMAAN SUMBERDAYA HUTAN (*Forest Resource Rent Tax Analysis*)

Oleh/by:
Apul Sianturi

Abstract

Concerns about the sustainability of resources and ecosystems have been expressed for a long time. However the focus of these concerns has gone through several transformation. Economists have emphasized the economic benefit of the forest especially of the production forest through income earned from harvesting the forest. The Indonesian government collects a stumpage value around 10 percent of logs price and US\$ 16 or around Rp 80,000 per m³ for reforestation fund (DR), which are around 33 percent of the rent. Hence, the exploitation of tropical forest has been characterized by a tremendous transfer of wealth from the public to the private sector.

It was found that the undervaluation of timber resources is a major factor that contributing to the present declining of the country's natural forest. In order to improve the sustainability of the forest, the rents that go to the private sectors must be cut by imposing the real stumpage value for each tree harvested from the forest. After more than 30 years of experiencing in logging operation, the Government of Indonesia should be capable of deciding the real stumpage value.

Increase in stumpage value should be followed by improving the management of the forest in order to increase the income which is collected by the Indonesian government as the owner of the forest.

Keywords: Economic rent, stumpage value, public forest, natural forest, wealth, private sector

Abstrak

Perhatian terhadap kelestarian dari sumberdaya alam dan lingkungan telah mendapat perhatian sejak lama. Namun faktor perhatian sering berubah menurut pola berpikir dari yang bersangkutan. Seorang ahli ekonomi misalnya akan menekankan pada manfaat ekonomi dari hutan terutama dari hutan produksi melalui pendapatan yang diterima dari pemanenan hutan. Pemerintah Indonesia memungut nilai tegakan sebesar 10 persen dari harga jual kayu ditambah US\$ 16 atau senilai Rp 80.000 per m³ sebaga dana reboisasi (DR), yang keseluruhannya hanya sekitar 33 persen dari rente ekonomi kayu. Karena itu, pemanenan hutan tropis ditandai dengan pemindahan kekayaan negara kepada sekor swasta.

Telah diketahui bahwa pemberian nilai rendah pada sumberdaya merupakan faktor utama penyebab berkurangnya luas areal hutan negara dewasa ini. Oleh karena itu rente ekonomi yang selama ini dinikmati pengusaha kayu harus dihentikan dengan menetapkan nilai tegakan yang mendekati nilai sesungguhnya agar kelestarian hutan dapat terjamin. Setelah lebih dari 30 tahun berpengalaman dalam pemanenan hutan alam, pemerintah seharusnya sudah dapat menetapkan nilai tegakan hutan alam.

Kenaikan nilai tegakan tidak otomatis menaikkan penerimaan negara dari pemanenan kayu. Oleh karena itu perlu dilakukan perbaikan pengelolaan hutan serta perbaikan sistim penerimaan atau penjualan tegakan.

Kata kunci: hutan alam, rente ekonomi, nilai tegakan, pemanenan hutan, kelestarian hutan

I. PENDAHULUAN

Hutan sebagai sumberdaya alam (resources) mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai penghasil kayu dan sebagai penghasil kenyamanan seperti penghasil oksigen, penyerap CO₂, pengatur tata air, pencegah erosi, serta ruang hidup untuk flora dan fauna. Tergantung dari fungsi serta sudut pandang terhadap hutan, maka penilaian terhadap hutan akan sangat bervariasi. Ekonom dan pemilik hutan dalam menilai hutan akan menekankan pada kapasitas hutan untuk memproduksi barang dan jasa yang dapat dimanfaatkan oleh umat manusia (Toman and Ashton, 1996). Pada mulanya penekanan baru pada pemaksimalan volume kayu secara lestari atau nilai lestari dari kayu yang dihasilkan (Hyde, 1980). Belakangan beberapa penelitian telah diperluas dengan memperhatikan bahwa hutan memberikan beberapa barang dan jasa yang bernilai, sebagian telah dipasarkan dan lainnya masih diluar pasar. Nilai telah diberikan pada binatang liar (wild life), pemandangan, kesehatan, dan lain-lain (Brookshire, *et al*, 1982). Nilai-nilai tersebut merupakan hasil perpaduan dari proses alam dan campur tangan manusia. Untuk hutan alam faktor manusia sangat kecil peranannya.

Dewasa ini yang paling mendapat perhatian dari hutan terutama dari hutan produksi adalah fungsi sebagai penghasil kayu, sehingga penilaian terhadap hutan produksi baru sebatas nilai kayu yang dihasilkan. Oleh karena itu nilai hutan yang diberikan akan selalu lebih rendah dari nilai yang sesungguhnya.

Penilaian terhadap hasil hutan bukan kayu terutama nilai terhadap lingkungan masih sangat sulit untuk dimasukkan kedalam nilai tegakan sebagai akibat dari tidak adanya pasar untuk itu. Produk tersebut sangat diperlukan tetapi karena bersifat barang umum (public goods) maka orang enggan untuk membayarnya atau membelinya. Namun bila kayu diambil atau ditebang maka produksi terhadap produk-produk tersebut akan terganggu. Dengan ditebangnya hutan maka pengaturan tata air, produksi oksigen, penyerapan CO₂, dan produk lain oleh hutan akan terganggu, dan dalam kaitan ini apakah hal ini dapat dimasukkan kepada nilai tegakan, dan kalau dapat apakah konsumen masih mau untuk membeli produk tersebut. Dengan kata lain bila semua nilai-nilai yang ada di hutan itu dibebankan kepada kayu maka harga kayu akan sangat tinggi sehingga permintaan terhadap kayu akan sangat sedikit.

Pengenaan nilai tegakan yang tinggi terhadap kayu akan sangat menentukan keberhasilan pengelolaan hutan secara lestari. Bila harga kayu di pasar tinggi orang akan cenderung untuk menguras kayu dari hutan, namun dengan harga yang tinggi tersebut juga akan merangsang untuk mengelola hutan secara lestari. Sebaliknya bila harga kayu rendah maka orang cenderung untuk tidak melestarikan hutan, bahkan mengkonversinya pada penggunaan lain yang bukan hutan yang lebih produktif dan atau produknya lebih bernilai.

Menurut Randall (1981) sumber daya (resource) adalah sesuatu yang berguna dan bernilai dalam kondisi dimana ditemukan, dan dapat digunakan sebagai bahan baku untuk diproses lebih lanjut dalam menghasilkan barang atau dapat pula langsung dikonsumsi. Sedangkan sumberdaya alam (natural resource) adalah salah satu aspek dari sumberdaya. Sumberdaya hutan merupakan bagian dari sumberdaya alam yang dapat diperbaharui (renewable resources) yang berfungsi sebagai

penghasil kayu, pengatur lingkungan, pencegah erosi, pengatur tata air, dan tempat untuk flora dan fauna (biota). Hutan di Indonesia pada umumnya dikuasai oleh negara untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat (pasal 33 UUD 45). Dengan demikian pemanfaatan hutan harus memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemberian kemakmuran bagi rakyat dapat secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung masyarakat dapat memungut atau memanfaatkan hutan tanpa merusak fungsinya yaitu dengan memungut berbagai hasil hutan untuk keperluan hidupnya. Sedangkan secara tidak langsung melalui pengenaan pajak, dan atau penjualan hasil hutan, tanpa merusak fungsi hutan, untuk digunakan dalam program peningkatan kemakmuran rakyat.

Penjualan tegakan sebagai salah satu alternatif pemanfaatan hutan untuk mendapatkan nilai dari produk hutan, dan hasil penjualan tersebut menjadi pendapatan negara yang akan digunakan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat. Dengan demikian yang dipungut oleh pemilik hutan (pemerintah) adalah nilai tegakan (NT) dan bukan bagian dari rente ekonomi seperti anggapan yang berlaku selama ini.

Ekonom mengenal adanya dua jenis laba yaitu laba normal dan laba diatas normal. Laba normal merupakan merupakan *opportunity cost* dari suatu usaha, yaitu jumlah minimal yang diperlukan agar pengusaha bersedia menanamkan modalnya dalam suatu usaha. Dalam tulisan ini diasumsikan laba normal sebesar 25 persen dari biaya yang dikeluarkan (Brown, 1999). Sedangkan laba diatas normal (rente ekonomi) adalah laba yang diperoleh diatas laba normal. Laba normal dan laba diatas normal merupakan pendapatan perusahaan yang harus dikenakan pajak penghasilan (PPH) sesuai dengan aturan yang berlaku.

Pajak merupakan kewajiban rakyat kepada negara dengan tidak mendapatkan imbal balik yang langsung dan diatur dengan undang-undang. Dalam pengusahaan hutan, pajak yang mungkin dipungut sesuai dengan aturan adalah pajak pertambahan nilai (PPN), pajak penghasilan (PPH), pajak bumi (PBB), dan mungkin pajak atas hasil (yield tax). Sedangkan IHPH bukan merupakan pajak melainkan biaya untuk mendapatkan perijinan.

Tulisan ini merupakan hasil dari evaluasi penerimaan negara dan masyarakat dari pengelelolaan hutan yang berlaku saat ini serta membandingkannya dengan penerimaan dari pengelolaan hutan bila dilakukan dengan penghitungan nilai tegakan serta sistim yang dilakukan oleh negara tetangga Malaysia dan Philipine. Pada bab berikutnya akan diuraikan kerangka pemikiran teoritis, yang selanjutnya diikuti dengan kebijakan pajak terhadap rente ekonomi sumberdaya yang berlaku.

II. KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS

A. Hutan sebagai sumberdaya alam

Lahan dan tegakan hutan di dalamnya adalah merupakan modal utama dari perusahaan hutan, yang dapat diuangkan setiap saat melalui penjualan baik penjualan tegakan maupun penjualan keseluruhan. Penilaian terhadap hutan dapat

dilakukan dalam dua bentuk: pertama nilai pasar, dan kedua nilai kegunaan. Bila hutan telah masak tebang kedua penilaian ini memberikan nilai yang hampir sama. Nilai hutan (NH) merupakan seluruh nilai produk yang dihasilkan oleh hutan baik berupa produk kayu maupun produk non-kayu. Dengan demikian nilai tersebut merupakan penjumlahan seluruh nilai produk atau dengan rumus berikut:

$$NH = \sum Ni$$

Dimana: NH : nilai hutan (Rp/ha)

Ni : Nilai produk ke-i (i: 1.....n) dalam Rp/ha

Bila nilai hutan (NH) tersebut dibebankan kepada kayu saja yang hanya merupakan salah satu produk utama dari hutan maka nilai tegakan akan sangat mahal dan pasar terhadap kayu akan berkurang. Dalam kondisi pasar dewasa ini nilai tegakan digunakan sebagai penduga nilai hutan, sedangkan produk non-kayu dianggap merupakan produk sampingan. Dengan cara ini terjadi NT selalu akan lebih kecil dari nilai hutan.

Dalam ekonomi dikenal dua jenis keuntungan. Pertama adalah keuntungan normal yang diartikan sebagai keuntungan yang minimal yang diharapkan agar mau berusaha atau bertahan dalam usaha tersebut. Kedua adalah kelebihan laba (excess profit) atau disebut juga rente ekonomi yang diartikan sebagai kelebihan laba di atas keuntungan normal. Adanya rente ekonomi yang tinggi dalam pengusahaan hutan terlihat dari jumlah peminat yang ingin bergerak dalam pengusahaan hutan. Hal ini kemungkinan karena rendahnya nilai tegakan (NT) yang ditentukan pemerintah sebagai pemilik sumberdaya hutan serta produk lain belum dimasukkan dalam nilai tegakan. Oleh karena itu rente ekonomi SDH seharusnya diambil oleh pemilik sumberdaya (pemerintah) dalam bentuk nilai tegakan sehingga rente ekonomi yang jatuh ke perusahaan mendekati nol, dan perusahaan hanya mendapatkan keuntungan normal. Dalam kaitan ini maka penerimaan negara dari penjualan tegakan kepada perusahaan sebaiknya didasarkan pada nilai tegakan suatu areal:

$$NT = R - C - M \dots\dots\dots 1)$$

Dimana: NT : nilai tegakan (Rp/m³)

R : harga jual atau pasar produk yang dihasilkan (Rp/m³)

C : biaya produksi (Rp/m³)

M : marjin keuntungan dan resiko berusaha yang nilainya sebesar (Rp/m³) atau sebesar sekian persen dari biaya yang terjadi.

Bila NT dibayarkan ketika masih dalam bentuk tegakan atau kayu masih di hutan maka NT merupakan bagian dari biaya perusahaan. Oleh karena itu rumus di atas menjadi:

$$NT = R - C - p(C + NT)$$

Rumus di atas dapat disederhanakan menjadi :

$$NT = R/(1+ p) - C \dots\dots\dots 2)$$

Dimana: p adalah persentase keuntungan (laba normal) dari biaya yang dikeluarkan termasuk resiko berusaha, sedang yang lain sama dengan di atas.

Namun dalam sistim pembayaran yang berlaku saat ini, pembayaran PSDH dan DR yang dianggap sebagai pengganti nilai tegakan dilakukan setelah produk sampai di pasar atau lokasi industri pengolahan kayu bahkan mungkin setelah kayu tersebut diproses lebih lanjut. Dalam situasi yang demikian maka besaran nilai tegakan tidak lagi menjadi cost dari perusahaan, sehingga rumus untuk menentukan nilai tegakan menjadi:

$$NT = R - C - pC$$

Disederhanakan menjadi:

$$NT = R - (1 + p) C \dots\dots\dots 3)$$

Bilamana tegakan tersebut berasal dari hutan tanaman dan biaya yang terjadi masih dapat ditelusuri maka penentuan nilai tegakan dilakukan dengan catatan biaya dengan rumus sebagai berikut:

$$NT_n = \left[\left\{ \sum C_i (1+r)^{(n-i)} \right\} + \frac{A \{ (1+r)^n - 1 \}}{r} \right] / V_n$$

- dimana: NT_n : nilai tegakan hutan tanaman pada umur ke-n (Rp/m³)
 C_i : biaya yang terjadi pada tahun ke-i (Rp/ha)
 i : tahun terjadinya biaya (i=1.....n)
 n : tahun penilaian
 A : biaya tahunan tetap (Rp/ha)
 r : marjin keuntungan dan resiko berusaha
 V_n : Volume kayu pada tahun ke-n (m³/ha)

Nilai tegakan yang dipungut dari hutan tanaman yang dilaksanakan oleh pemerintah bila dipungut oleh pihak lain harus membayar paling tidak sebesar NT_n di atas. Tetapi bila tanaman hutan dibuat oleh pihak lain maka pemerintah tidak berhak memungut nilai tegakan tersebut. Dalam hal ini pemerintah hanya dapat mengenakan sewa tanah yang dapat berupa pajak bumi (PBB) dan pajak atas hasil, serta pajak penghasilan (PPH) dan atau pajak pertambahan nilai (PPN) sesuai dengan aturan yang berlaku.

2. Rente ekonomi

Brown (1999) menyatakan bahwa rente ekonomi (economic rent) adalah setiap keuntungan di atas keuntungan normal yang didapat oleh perseorangan atau perusahaan disebut sebagai rente ekonomi. Dengan demikian nilai tegakan seharusnya bukan merupakan bagian dari rente ekonomi. Oleh karena itu penghitungan rente ekonomi adalah dengan rumus:

$$ER = R - C - NT - p C \dots\dots\dots 4)$$

bila NT dibayar setelah kayu ada di lokasi industri, atau

$$ER = R - C - NT - p (C+NT) \dots\dots\dots 5)$$

bila NT dibayar pada saat kayu masih berada di hutan atau tegakan.

Oleh karena itu kedua keuntungan ini yaitu keuntungan normal dan keuntungan di atas normal (ER) harus dikenakan pajak. Dalam kaitan hutan dikuasai negara seperti di Indonesia maka ER harus diusahakan mendekati nol, dengan cara meningkatkan nilai NT

3. Pajak

Menurut Mardiasmo (1999) pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan jasa timbal balik yang langsung, dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Selanjutnya diuraikan mengenai fungsi pajak sebagai fungsi budgeter dan fungsi mengatur (regulated), dimana pajak sebagai sumberdana bagi pemerintah dan sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan dalam bidang sosial dan ekonomi. Terdapat beberapa teori yang menjelaskan dan mendukung pemberian hak kepada pemerintah untuk memungut pajak, diantaranya adalah (Mardiasmo, 1999):

- a. Teori asuransi, dimana negara melindungi keselamatan jiwa, harta benda, dan hak rakyatnya, sehingga rakyat harus membayar pajak yang disamakan sebagai suatu premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan.
- b. Teori kepentingan, dimana pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingan masing-masing orang. Makin besar kepentingan seseorang terhadap negara, makin tinggi pajak yang harus dibayarkan.
- c. Teori daya pikul, dimana beban pajak untuk semua orang harus sama beratnya sesuai dengan daya pikul masing-masing orang.
- d. Teori bakti, dimana dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat pada negaranya. Sebagai warga negara yang berbakti, rakyat harus selalu menyadari bahwa pembayaran pajak adalah sebagai suatu kewajiban.
- e. Teori asas daya beli, dimana pemungutan pajak akan mengakibatkan terjadinya keadilan, yaitu dengan memungut pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat untuk rumah tangga negara dan selanjutnya menyalurkannya kembali dalam bentuk pemeliharaan kesejahteraan masyarakat sehingga kepentingan seluruh masyarakat lebih diutamakan.

Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi persyaratan (Mardiasmo, 1999) :

- a. Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan),
- b. Pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang (syarat yuridis),
- c. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis),
- d. Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial), dan
- e. Sistem pemungutan pajak harus sederhana (syarat kesederhanaan).

Menurut Clutter *et al* (1983) hutan negara seharusnya dibebaskan dari pengenaan pajak, namun pajak harus dikenakan untuk setiap aktivitas usaha dari hutan tersebut. Selanjutnya dijelaskan mengenai penghitungan pajak pendapatan dari setiap anggota masyarakat atau perusahaan dengan rumus :

$$T = tr [f(I) - g(E)] - C \dots\dots\dots 6)$$

Dimana: T : jumlah pajak
f(I) : fungsi pendapatan yang diterima,
g(E): fungsi pengeluaran yang terjadi,
tr : tarif pajak, dan
C : kredit pajak.

Selanjutnya tarif pajak terdiri dari (Mardiasmo, 1999) :

- a. Tarif sebanding atau proporsional,
- b. Tarif tetap,
- c. Tarif progresif, dan
- d. Tarif regresif.

Menurut Davis dan Johnson (1987) pajak yang mungkin dikenakan kepada hutan adalah pajak “ad valorem” , pajak produktivitas, dan pajak hasil (yield). Dari ketiga ini pajak ad valorem memerlukan perhitungan yang rumit, karena setiap tahun nilai tegakan bertambah. Ketiga pajak ini mungkin dapat digunakan untuk memungut pajak dari hutan tanaman. Tetapi untuk hutan alam mungkin hanya di pungut pajak keuntungan normal beserta pajak di atas keuntungan normal, disamping pembayaran Nilai tegakan.

III. KEBIJAKAN PAJAK TERHADAP RENTE SUMBERDAYA YANG BERLAKU

Perhitungan nilai tegakan dari hutan alam sangat berbeda dari perhitungan nilai tegakan hutan tanaman. Kalau pada hutan tanaman ada biaya mulai dari menanam, memelihara, melindungi dan lain-lain yang akan diperhitungkan sebagai biaya produksi tegakan, maka pada hutan alam biaya tersebut tidak terjadi. Dengan demikian pendekatan metode perhitungan nilai tegakan juga harus berbeda. Untuk hutan alam pendekatan yang dilakukan adalah dengan cara “residual value approach” seperti pada rumus 2) dan 3) di atas. Namun diantara para rimbawan masih ada perbedaan paham yang menganggap nilai tegakan sama dengan rente ekonomi, sehingga selama ini yang ditarik pungutan dan royalti adalah dari rente ekonomi. Dari uraian di atas telah dibedakan antara nilai tegakan dari rente ekonomi dan yang dipungut selama ini adalah bagian dari rente ekonomi tetapi bukan nilai tegakan. Dalam perhitungan nilai tegakan seperti yang ditunjukkan oleh rumus 2) dan 3) di atas terdapat faktor yang sangat kritis yaitu penentuan nilai biaya atau C dan penentuan margin keuntungan dan resiko. Harga pasar masih dapat didekati dengan berbagai cara walaupun tidak akan didapat harga yang benar. Biaya atau C akan sangat dipengaruhi oleh jarak hutan dari pasar (makin jauh dari pasar makin besar biaya), Volume tegakan (makin besar volume tegakan/ha makin kecil biaya persatuan produk), dan kondisi lapangan. Hasil penelitian dari Fakultas Kehutanan UGM (Anonimous, 1999) menunjukkan biaya produksi kayu bulat di tiga lokasi adalah sebesar Rp 205.809; Rp 417.472; dan Rp 252.469; per m³ masing-masing secara berurutan untuk Riau (rawa), Kalimantan Selatan (jarak jauh) dan Maluku

(jarak kelaut dekat) menunjukkan perbedaan yang sangat besar. Oleh karena itu dalam penentuan nilai tegakan faktor jarak dari pasar sangat berpengaruh, sehingga diperlukan pengadaannya adanya besaran nilai tegakan untuk berbagai lokasi. Dewasa ini pungutan yang dikenakan terhadap pemanfaatan kayu oleh perusahaan hutan adalah :

1. Iuran hak pengusahaan hutan (IHPH): iuran yang dikenakan untuk mendapatkan hak mengusahakan satu kawasan hutan. (Rp/ha)
2. Pajak bumi dan bangunan (PBB) (Rp/ha)
3. Provisi sumberdaya hutan (PSDH) (Rp/m³)
4. Dana reboisasi (DR) (Rp/m³)
5. Dana pengukuran dan Penilaian kayu (Rp/m³)
6. pajak ekspor (Rp/m³)

Dengan menggunakan angka dari hasil penelitian Fakultas Kahutanan UGM (Anonimous, 1999) serta dengan menggunakan rumus 2) dan 3) maka besarnya PSDH dan DR yang diharapkan sama dengan nilai tegakan (NT) disajikan pada tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. Besar Biaya, Nilai Tegakan, dan Kewajiban terhadap Negara, Lingkungan serta Sosial (Rp/m³)

Table 1. Cost, stumpage value, and payment to the state and social (Rp/m³)

Uraian(Description)	Riau	Kalsel	Maluku	mean
Biaya / Cost (Rp/m ³)	205 809	417 472	252 469	291 917
NT(stumpage value) bila dibayar di hutan (Rp/m ³) dimana NT=R/(1+p)- C				
R = US\$ 50 per m ³	194 191	- 17 472	99 045	94 765
R = US\$ 60 per m ³	274 191	62 528	227 531	188 083
R = US\$ 70 per m ³	354 191	142 528	307 531	266 083
R = US\$ 80 per m ³	434 191	222 528	387 531	348 083
NT bila dibayar di logpond industri dimana NT= R-(1+p)C				
R = US\$ 50 per m ³	242 739	- 21.84	184414	135 104
R = US\$ 60 per m ³	342 739	78 160	284 414	235 104
R = US\$ 70 per m ³	442 739	178 160	384 414	335 104
R = US\$ 80 per m ³	542 739	278 160	484 414	435 104
Kewajiban thd Negara & sosial	75 711	109 538	99 045	94 765
Rente Ekonomi (RE) bila menggunakan kenyataan pembayaran kewajiban pd negara & social				
R = US\$ 50 per m ³	167027.75	-131 378	85368.75	40338.75
R = US\$ 60 per m ³	267027.75	- 31 378	185368.75	140338.75
R = US\$ 70 per m ³	367027.75	68 622	285368.75	240338.75
R = US\$ 80 per m ³	467027.75	168 622	385368.75	340338.75
RE bila menggunakan NT				
R = US\$ 50 per m ³	-0.25	-36	-0.25	-0.25
R = US\$ 60 per m ³	-0.25	0.0	-0.25	-0.25
R = US\$ 70 per m ³	-0.25	0.0	-0.25	-0.25
R = US\$ 80 per m ³	-0.25	0.0	-0.25	-0.25

Catatan (Notes): diolah dari Laporan Akhir Kajian Optimalisasi Sistem Pajak/iuran/pungutan pada Pengusahaan Hutan (1999).

Dari tabel ini terlihat bahwa nilai tegakan masih jauh lebih besar dari realisasi pembayaran perusahaan terhadap negara dan lingkungan serta sosial. Hal ini menunjukkan bahwa pembayaran nilai tegakan masih sangat rendah, dengan kata lain negara menjual tegakan dengan nilai yang terlalu rendah, apalagi dalam biaya ini sudah banyak yang ditambahkan yang didalam kenyataan tidak dikeluarkan seperti penanaman, pemeliharaan dan pembinaan hutan, serta adanya *mark up* biaya.

IHPH serta PBB bukan merupakan bagian dari nilai tegakan tetapi merupakan biaya dari perusahaan yaitu masuk biaya tetap, demikian juga dana pengukuran dan penilaian kayu seharusnya merupakan biaya variabel dari perusahaan bukan merupakan nilai tegakan atau rente ekonomi. Sedangkan pajak ekspor seharusnya juga tidak dimasukkan pada nilai tegakan ataupun rente ekonomi yang diterima pemerintah. Pajak ekspor hanya merupakan alat untuk mengontrol peredaran kayu untuk penggunaan dalam negeri.

Dari tabel 1 terlihat bahwa NT bila dibayar di lokasi industri seharusnya jauh lebih besr dari NT bila dibayar pada saat kayu masih di hutan, pertama sebagai akibat dari NT bukan lagi merupakan biaya (cost) yang dikeluarkan industri tetapi hanya sebagai biaya pembelian, dan kedua industri tidak lagi mengalami resiko terhadap pembelian kayu tersebut. Walaupun dalam biaya yang disajikan kalau dilihat dari rincian biaya terlihat telah ada *mark-up* yang cukup tinggi, serta dengan keuntungan dan resiko yang cukup baik (25 %) masih terdapat perbedaan yang mencolok antara NT dengan besar kewajiban terhadap negara (pemerintah dan sosial) bila harga kayu dolok di atas US\$ 60 per m³ padahal menurut Scotland dan Whiteman (1997) harga kayu dolok berkisar antara US\$ 75 – US\$ 130 penjualan dalam satu grup dan antara US\$ 80 – US\$ 140 dalam pasar bebas, tergantung dari jenis kayu dolok. Harga kayu di pasar internasional relatif stabil, walaupun ada perubahan harga hanya merupakan fluktuasi harga menurut pasar dan besar perubahan relatif kecil. Walaupun dengan adanya krisis finansial (Adams, 1999) namun prospek pasar untuk kayu tropis masih diharapkan tetap baik untuk lima tahun mendatang dimana ditunjukkan bahwa lebih dari 50 % responden menilai akan ada perbaikan pasar, dan kurang dari 20 % menyatakan tetap, sedangkan 30 % menyatakan akan ada pengurangan pasar terhadap kayu dolok dari tropis. Oleh karena itu harga pasar kayu dalam negeri seharusnya harus diatas US\$ 60 per m³. Dalam kondisi demikian dan bila terjadi pasar yang sempurna harga kayu dalam negeri akan mendekati harga kayu dunia, tidak seperti selama ini harga pasar kayu dalam negeri selalu terdistorsi oleh adanya kayu curian serta adanya pasar dalam satu grup perusahaan. Sebaliknya dalam kondisi pasar lesu (US\$ 50 per m³) maka rente ekonomi (RE) menjadi minus di Kalimantan Selatan. Dalam keadaan demikian apakah nilai tegakan menjadi NOL bahkan perusahaan harus disubsidi kalau NT bagian dari rente ekonomi? Tentu NT tetap harus dibayar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk menghindari ini maka sebaiknya NT tidak merupakan bagian dari rente ekonomi tetapi dihitung tersendiri, dan ditentukan berdasarkan jarak dari pasar disamping jenis maupun kualitas kayu. Hal ini dapat dilakukan berdasarkan pengalaman dalam mengelola hutan selama ini atau dari pengalaman negara lain seperti Malaysia dan Philippine. Kalau Malaysia menentukan Nilai tegakan sebesar 85 persen dari *Conversion return* dan Philippine sebesar 25 persen dari harga logs (Bote, 1991) maka Indonesia tentu dapat

menentukan NT tersendiri apakah dengan mengambil contoh kedua negara tersebut atau dengan menggunakan rumus 2) atau 3) di atas. Menggunakan rumus atau tarif yang dilakukan di Philippina atau tarif PSDH di Indonesia tidak memperhatikan jarak, sedangkan ketentuan di Malaysia dan rumus 2) dan 3) di atas akan memberikan besaran nilai tegakan yang hampir sama serta memperhatikan factor jarak. Dengan cara ini maka keuntungan perusahaan yang dekat dengan pasar dan yang jauh dari pasar akan relatif sama. Khusus untuk Philippina jarak mungkin tidak begitu berpengaruh mengingat pulau-pulaunya yang relatif kecil yang berarti jarak hutan ke pasar relatif sama.

Kenaikan nilai tegakan belum tentu berdampak naiknya penerimaan negara bila sistim pengelolaan hutan serta moral para pelaksana terutama aparat penegak hutan tidak dapat diperbaiki. Hal ini terjadi karena dengan naiknya NT akan mengakibatkan kecenderungan pengusaha untuk mencari cara-cara lain untuk menghindari pembayaran NT baik dengan cara membuat laporan hasil produksi (LHP) yang tidak benar maupun dengan menggunakan kayu haram (illegal logging). Oleh karena itu usaha meningkatkan besaran NT harus disertai dengan sistem pengelolaan hutan yang lebih baik dan lebih benar. Dengan demikian peningkatan pendapatan negara akan disertai oleh pengelolaan hutan yang lestari.

IV. ALTERNATIF KEBIJAKAN

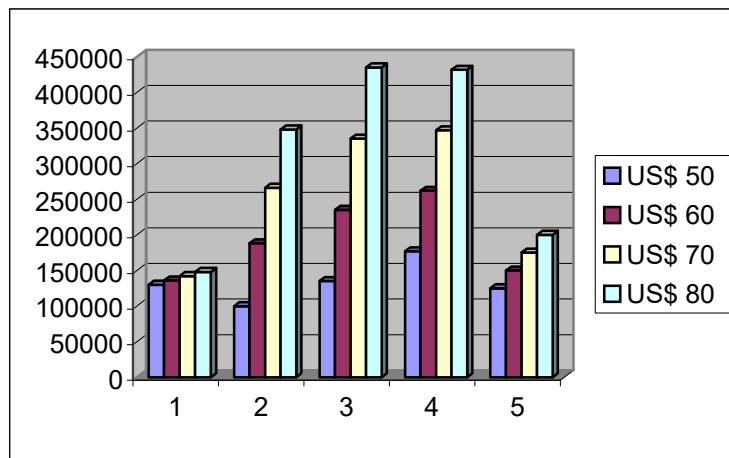
Adanya perbedaan yang besar antara penerimaan negara yang selama ini berlaku dengan nilai tegakan mengharuskan pemerintah untuk mengkaji ulang terhadap usaha pengelolaan hutan, apalagi dengan mengingat pengelolaan hutan yang telah berlangsung cukup lama (lebih dari 30 tahun).

Tabel 2. Nilai tegakan (NT) di tiga Negara (Rp/m³)
Table 2. Stumpage value in three countries (Rp/m³)

Uraian (Description)	Menggunakan biaya di (using cost of)			
	Riau	Kalsel	Maluku	Average
Pungutan yang berlaku	75 711	109 538	99 045	94 765
NT = R/(1+p) - C				
R = US\$50	194 191	- 17 472	147 531	108 083
R = US\$ 60	274 191	62 528	227 531	188 083
R= US\$ 70	354 191	142 528	307 531	268 083
R= US\$ 80	434 191	222 528	387 531	348 083
NT = R - (1+p)C bila				
R = US\$ 50	242 739	- 21 840	184 414	135 104
R = US\$ 60	342 739	78 160	284 414	235 104
R = US\$ 70	442 739	178 160	384 414	335 104
R = US\$ 80	542 739	278 160	484 414	435 104
Malaysia NT = 0,85(R-C)				
R = US\$50	250 062	70 149	210 401	176 871
R = US\$ 60	335 062	155 149	295 401	261 871
R= US\$ 70	420 062	240 149	380 401	346 871
R= US\$ 80	505 062	325 149	465 401	431 871
Philippine NT = 0,25 R				
R = US\$50	125 000	125 000	125 000	125 000
R = US\$ 60	150 000	150 000	150 000	150 000
R= US\$ 70	175 000	175 000	175 000	175 000
R= US\$ 80	200 000	200 000	200 000	200 000

Dari tabel 2 terlihat bahwa penerimaan serta kewajiban terhadap lingkungan dan sosial masih sangat rendah bila dibandingkan dengan nilai tegakan dengan menggunakan rumus 2) dan 3) maupun bila dibandingkan dengan nilai tegakan yang dipungut di Malaysia dan Philippine, dimana Malaysia menggunakan rumus nilai tegakan adalah 85 persen dari *conversion return*, sedang di Philipina adalah 25 persen dari harga jual kayu (logs)(Bote, 1991). Dengan menggunakan rumus 2) dan 3) maka nilai tegakan yang akan didapat hampir sama dengan nilai tegakan di Malaysia dan tetapi lebih besar dari NT di Philipina bila harga kayu diatas US\$ 60 per m³. Apalagi kalau harga kayu menjadi US\$ 80 per m³ atau lebih maka NT akan mendekati Rp 400.000 per m³ tergantung dari jarak dan kondisi hutan yang dikelola.

Perbedaan hasil antara Riau, Kalsel, dan Maluku terutama disebabkan oleh kondisi areal hutan, jarak hutan ke pasar, dan sistim eksploitasi hutan. Riau yang merupakan hutan rawa serta jarak dari pasar hanya 45 km menyebabkan biaya yang paling rendah (Rp 205.809 per m³) dibanding dengan Maluku yang merupakan hutan tanah kering walaupun jarak dari pasar hanya 15 km (Rp 252.469 per m³), apalagi dengan Kalimantan Selatan yang merupakan hutan tanah kering dengan jarak kepasar 120 km (Rp 417.472 per m³). Meskipun dalam biaya ini sudah terjadi penambahan (*mark-up*) biaya, tetapi jarak sangat menentukan nilai tegakan terutama nilai kayu, sedangkan kondisi areal hutan serta sistim eksploitasi walaupun berpengaruh tetapi pengaruhnya relatif kecil dibanding dengan jarak. Oleh karena itu zonasi besaran nilai tegakan perlu ditentukan berdasarkan jarak dari pasar atau industri. Makin besar jarak dari hutan ke pasar atau industri makin kecil nilai tegakan hutan khususnya kayu dan sebaliknya makin dekat jarak dari hutan ke pasar atau industri makin besar nilai tegakan yang harus dikenakan. Dengan cara rayonisasi nilai tegakan berdasarkan jarak diharapkan tidak terjadi penumpukan rente ekonomi pada perusahaan yang arealnya dekat dengan pasar, dan sebaliknya keuntungan murnipun tidak tercapai pada perusahaan yang arealnya jauh dari pasar.



Gambar 1. Besarnya Nilai Tegakan (NT) pada tiga Negara (Rp/m³)
Figure 1. Stumpage value in three counties (Rp/m³)

Dari gambar 1 terlihat bahwa penerimaan negara dengan aturan yang selama ini berlaku (kode 1) jauh lebih kecil dari penerimaan negara di Malaysia (kode 4) dan Philippine (kode 5) pada tingkat harga yang sama. Demikian juga bila dibandingkan dengan menggunakan rumus 2) (kode 3) dan rumus 3) (kode 2). Rumus 3) akan menghasilkan NT yang hampir sama dengan Malaysia dan lebih besar dari Philippine.

Bila penerimaan negara sudah sama dengan nilai tegakan maka pemilik hutan tidak selayaknya lagi untuk memungut PSDH dan DR karena keduanya telah dimasukkan kedalam nilai tegakan. Penyatuan semua pungutan tersebut kedalam nilai tegakan (NT) akan mengurangi biaya administrasi, serta mengurangi perasaan banyaknya pungutan. Pengalokasian nilai tegakan akan dapat ditetapkan untuk berbagai kegiatan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Disamping itu pengenaan nilai tegakan (NT) untuk HPHH yang berlaku saat ini yaitu untuk pemanfaatan hasil hutan harus dibedakan mengingat usaha untuk pelestarian sumberdaya hutan tidak akan diadakan mengingat waktu dan persyaratan yang diberikan. Untuk pemberian HPHH kiranya hanya dapat diberikan dari areal hutan yang sudah dikelola dalam arti pemberian HPHH hanya merupakan pemberian ijin blok atau petak tebangan yang telah ditetapkan oleh pengelola hutan. Pengelola hutan dalam hal ini sebaiknya adalah unit dari Dinas Kehutanan Kabupaten yang langsung mengelola hutan dilapangan (Sianturi, 2001).

Untuk itu sebaiknya ada pembedaan terhadap bentuk pengelolaan hutan. Pengelolaan hutan negara pada prinsipnya dapat dilakukan dengan swakelola dan dapat pula dengan menyerahkan izin pengelolaannya pada pihak kedua, masing-masing dapat dilakukan dengan sistim sistim silvikultur tebang pilih dan tebang habis. Dalam swakelola yang memakai sistim tebang pilih maka tebangan ditentukan oleh pengelola dengan menjual secara lelang areal tebangan yang telah ditentukan. Taksiran harga lelang adalah dengan mengurangi harga pasar dolok dengan biaya produksi dolok dan marjin keuntungan serta resiko berusaha, hal ini sebaiknya diberlakukan juga untuk HPHH yang luasnya 100 ha. Dengan demikian pemberian HPHH yang selama ini tidak jelas sistim pengelolaannya kiranya dapat dihentikan.

Penentuan nilai tegakan pada hutan tanaman dengan swakelola dapat dilakukan berdasarkan perhitungan biaya pembangunan hutan dimasa lalu (cost recovery value) (Anonimous, 1999). Dalam kondisi yang demikian hanya ada pajak penghasilan dan atau pajak pertambahan nilai dari penjualan kayu dolok (logs), disamping pengenaan pembayaran nilai tegakan. Namun bila hutan tanaman dikelola oleh pihak kedua maka pengenaan pajak bumi (PBB) sebagai pengganti sewa lahan dan pajak hasil (yield tax) pada perusahaan yang mendapat ijin pengelolaan kawasan hutan yang keduanya tidak berpengaruh terhadap rotasi tanaman. Nilai tegakan dalam hal ini bukan lagi menjadi milik pemerintah.

Bila hutan dikelola oleh pihak kedua dengan sistim tebang pilih maka penaksiran nilai tegakan hutan dilakukan dengan rumus 2) atau 3) di atas sesuai dengan sistim pembayaran yang akan dilakukan. Dalam kaitan ini PBB dapat terus dilakukan seperti selama ini, disamping itu tentu pula dapat dikenakan pajak penghasilan dan atau pajak pertambahan nilai. Sedangkan bila hutan dikelola oleh pihak kedua maka nilai tegakan hasil tanaman tidak perlu lagi ditentukan oleh

negara, namun pengelola harus dikenakan PBB, pajak produksi, dan atau pajak hasil. Namun perlu diingat bahwa PBB dan pajak produksi pada intinya mengandung makna yang sama yaitu sebagai sewa terhadap salah satu faktor produksi.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Nilai hutan akan sangat besar bila semua produk dari hutan baik berupa *tangible* dan *intangibile* diperhitungkan di dalamnya.

Nilai tegakan sebagai cerminan dari nilai hutan akan selalu lebih kecil dari nilai hutan, apalagi dengan aturan yang selama ini berlaku. Nilai tegakan seharusnya ditentukan berdasarkan pasar yang tidak terdistorsi, dan nilai ini menjadi hak dari pemilik sumberdaya atau produk.

Dengan pengalaman mengelola hutan selama 30 tahun lebih, Departemen Kehutanan seharusnya sudah dapat menentukan besaran NT dan tidak lagi didasarkan pada rente ekonomi seperti yang selama ini.

Rente ekonomi adalah merupakan keuntungan di atas keuntungan normal perusahaan dan tentu menjadi milik perusahaan. Terjadinya rente ekonomi karena adanya peningkatan permintaan di pasar dan seharusnya akan makin kecil bahkan mendekati nol bila nilai tegakan telah ditentukan dengan baik dan benar.

Rente ekonomi dan keuntungan normal dikenakan pajak pendapatan seperti yang diatur oleh undang-undang dan peraturan yang berlaku.

Pungutan-pungutan yang berlaku saat ini sebaiknya disatukan dalam satu nilai yang ditentukan berdasarkan nilai tegakan untuk mengefisienkan administrasi pemungutan.

Penentuan nilai tegakan sebaiknya dilakukan berdasarkan rayonisasi yang didasarkan pada jarak dari pasar disamping jenis kayu.

Untuk menjamin adanya peningkatan penerimaan negara dari naiknya ketentuan nilai tegakan (NT) harus diadakan perbaikan pengelolaan hutan yang akan menjamin terlaksananya monitoring dan pengawasan hutan dengan baik dan benar.

Pemberian HPHH sebaiknya dihentikan dan diganti dengan pemberian ijin penebangan pada petak tebang yang telah ditentukan dari areal hutan yang telah dikelola dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, M. 1999 Price Trends: The marked is picking up, but what are the longer-term prospects?. ITTO Tropical Forest Update. Volume 9, No 4.
- Anonimous, 1999. Kajian Optimalisasi SistimPajak/Turan/ pungutan pada Pengusahaan Hutan TA 19998/1999. Laporan Akhir. Fakultas Kehutanan UGM kerja sama Direktorat Pemanfaatan dan Peredaran Hasil Hutan, Ditjen Pengusahaan Hutan.

- Bote, P. P. 1991. Forest Economy and Forest Revenue Collection System In The Philippines. Country Report presented to the Third Joint Meeting of AIFM Forest Management and Policies Studies. Technical Working Group and Forest Operations and Work Studies. Technical Working Group, Muak Lek, Thailand.
- Brookshire, D. S., M. A. Thayer, W. D. Schulze, and R. C. d'Arge. 1982 Valuing public goods: A comparison of survey and hedonic approaches. *American Economic Review* 72(1): 165-177
- Brown, D.W. 1999. Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia; implication for forest sustainability and government policy. Indonesia-UK Management Programme Provincial Forest Management Programme. Jakarta
- Clutter, J.L.; J.C. Fortson, L.V. Pienaar, G.H. Brister, and R.L. Bailey, 1983. *Timber Management: A quantitative approach*. John Wiley & Sons. New York.
- Davis, L. & K.N. Johnson, 1987. *Forest Management*. 3rd ed. MxGraw-Hill Book Company. New York.
- Hyde, W.F. 1980. *Timber Supply, Land Allocation, and Economic Efficency*. Johns Hopkins Press for Resources for the future. Baltimore, MD.
- Mardiasmo, 1999. *Perpajakan*. Cetakan ketujuh. Penerbit Andi Yogyakarta.
- Pearce, J.K. & G. Stenzel, 1972. *Logging and Pulp production*. The Ronald Press Company, New York.
- Randal, A. 1981. *Resource Economics: An Economic Approach to Natural Resource and Environmental Policy*. Grid Publishing, Inc., Columbus, Ohio.
- Scotland, N & A. Whiteman. 1997. *Economic Rent in The Indonesian Forest Sector. Volume 3: The Sawmill Industry*. Indonesian-UK Tropical Forest Management Program. Gedung Manggala Wanabakti, Jakarta.
- Toman, M.A. and P.M.S. Ashton, 1996. Sustainable Forest Ecosystem and Management: A Review article. *Forest Science* 42(3): pp 366- 377.