



Photo: Togu Manurung

DAMPAK KEBIJAKAN LARANGAN EKSPOR KAYU BULAT

PADA PERIODE 1985-1997
TERHADAP SEKTOR
KEHUTANAN INDONESIA

PENDAHULUAN

Studi ini bertujuan untuk mengetahui pelajaran-pelajaran penting apa saja yang dapat diambil dari pengalaman diterapkannya kebijakan larangan ekspor kayu bulat secara total pada periode tahun 1985 sampai 1997. Berbagai pelajaran selama periode waktu tersebut sangat penting untuk dipelajari mengingat ketiadaan analisis kritis terhadap dampak kebijakan larangan ekspor kayu bulat sejak

Pemerintah Indonesia kembali memberlakukan larangan ekspor kayu bulat pada tanggal 8 Oktober 2001 sampai dengan sekarang ini. Studi difokuskan pada aspek ekonomi dari pengaruh kebijakan larangan ekspor kayu bulat terhadap pasar produk per kayu Indonesia, yaitu pasar kayu bulat tropis, pasar kayu lapis dan pasar kayu gergajian. Disamping itu, hasil analisis studi ini juga bertujuan untuk mendiskusikan dampak larangan ekspor kayu bulat terhadap penebangan liar dan penyelundupan kayu di/dari Indonesia. Pelajaran-pelajaran yang diperoleh diharapkan dapat membantu para pembuat keputusan untuk menghindari kegagalan pasar yang semakin parah akibat penerapan kebijakan yang tidak tepat.

Metodologi

Metode analisis yang digunakan dalam studi ini adalah the classical welfare economics framework in an opened economy dan a non-spatial equilibrium timber market model. Prinsip umumnya adalah: pertama,

mengembangkan model yang menggambarkan kondisi aktual keseimbangan pasar, yaitu kondisi pasar (produk per kayu) dimana larangan ekspor kayu bulat diberlakukan, kemudian meng-gunakannya untuk menduga kondisi keseimbangan pasar yang baru, yaitu kondisi pasar tanpa larangan ekspor kayu bulat.

Menurut teori ekonomi, larangan ekspor kayu bulat akan mengurangi kompetisi untuk memperoleh kayu bulat dan menekan harga kayu bulat domestik, yang kemudian menyebabkan turunnya nilai tegakan dan pada gilirannya akan menurunkan penerimaan pemerintah dari sumber daya hutan.

Perlu diperhatikan bahwa efek yang ditemukan dalam studi ini bukan hanya hasil dari kebijakan larangan ekspor kayu bulat saja, namun juga dari berbagai kebijakan yang datang bersamaan dengan, dan/atau setelah diberlakukannya kebijakan larangan ekspor kayu bulat tersebut. Sebagai contohnya adalah kebijakan pemerintah untuk mempercepat (memaksa) pembangunan industri per kayu dengan berintikan industri kayu lapis yang diberlakukan pada bulan April 1981, yang kemudian diikuti dengan kebijakan pemerintah yang menyebabkan terjadinya integrasi vertikal antara perusahaan pengolahan kayu dan perusahaan HPH dalam satu holding company yang sama, dan kebijakan pemerintah mengenakan pajak ekspor yang tinggi terhadap kayu gergajian, yaitu sebesar USD 250 – USD 1000 per m³, pada bulan November 1989.

Hasil Simulasi Model

Hasil perbandingan simulasi model pasar produk per kayu Indonesia “dengan” dan “tanpa” kebijakan larangan ekspor kayu bulat pada periode 1985-1997 memperlihatkan bahwa: dengan diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat produksi kayu lapis dan kayu gergajian meningkat, masing-masing sebesar 5 persen dan 3 persen lebih tinggi. Sebaliknya, produksi kayu bulat menjadi 18 persen lebih rendah. Jadi, kebijakan larangan ekspor kayu bulat mendukung pengembangan industri kayu lapis dan kayu gergajian di Indonesia dan menghasilkan manfaat konservasi langsung dengan semakin berkurangnya pembalakan kayu bulat. Di samping itu, ekspor kayu lapis dan kayu gergajian Indonesia meningkat, berturut-turut sebesar 5 persen dan 15 persen per tahun. Dengan demikian, kebijakan larangan ekspor kayu bulat berhasil meningkatkan ekspor kayu olahan Indonesia. Bertambahnya volume ekspor kayu lapis dan kayu gergajian dari Indonesia menyebabkan rata-rata harga internasional kayu lapis dan kayu gergajian turun, yaitu masing-masing sebesar 3 persen dan 1 persen per tahun. Sebagai akibatnya, total impor kayu lapis dan kayu gergajian oleh negara importir meningkat, masing masing sebesar 2 persen dan 1 persen. Sementara itu, harga kayu bulat domestik turun sebesar 18 persen per tahun dan harga internasional kayu bulat naik sebesar 44 persen per tahun, sehingga total ekspor kayu bulat dari negara eksportir kayu bulat tropis di luar Indonesia meningkat sebesar 24 persen.

Pelajaran-pelajaran penting untuk dipelajari

Pengaruhnya Terhadap Penurunan Harga Kayu Bulat Domestik

Dengan larangan ekspor kayu bulat, harga kayu bulat domestik selama periode 1985-1997 turun sebesar 18 persen. Harga kayu bulat domestik yang lebih murah menjadi insentif untuk membangun kapasitas industri pengolahan kayu, tetapi sebaliknya menjadi disinsentif untuk melakukan pengelolaan hutan alam secara intensif pada jangka panjang. Selanjutnya, harga kayu bulat yang murah menyebabkan rendahnya efisiensi pemanfaatan bahan baku kayu di hutan maupun di pabrik pengolahan kayu, serta menyebabkan kurangnya insentif ekonomi untuk membangun hutan tanaman.

Harga kayu bulat yang lebih murah ini juga tidak menggambarkan kenyataan terjadinya kelangkaan kayu bulat akibat semakin berkurangnya persediaan kayu bulat (*standing stock*) di hutan. Dengan demikian, harga kayu bulat yang murah memberikan signal pasar yang salah, sehingga menyebabkan terjadinya pembangunan kapasitas industri pengolahan kayu domestik yang berlebihan. Perlu kita mengerti bahwa sesungguhnya harga kayu bulat domestik yang murah selama periode 1985-1997 juga disebabkan oleh terjadinya “kelimpahan” pasokan kayu bulat yang berasal dari penebangan liar (*illegal logging*) yang dilakukan oleh perusahaan HPH maupun oleh masyarakat lokal/pendatang. Disamping itu, produksi kayu IPK (Ijin Pemanfaatan Kayu), yang berasal dari kegiatan konversi hutan alam, menambah “kelimpahan” pasokan kayu bulat sehingga turut menyebabkan murahnya harga kayu bulat domestik.

Pengaruhnya terhadap penerimaan riil devisa

Dengan kebijakan larangan ekspor kayu bulat, selama periode 1985-1997, penerimaan ekspor Indonesia dari produk perikanan, dihitung dalam nilai riil, berkurang sebanyak 12 persen, atau secara total berkurang sebesar 6 milyar USD. Peningkatan penerimaan riil devisa dari ekspor kayu lapis dan kayu gergajian ternyata jauh lebih kecil

dibandingkan dengan kehilangan devisa akibat dihentikannya ekspor kayu bulat. Disamping itu, pemerintah Indonesia juga mengalami kerugian tambahan, yaitu hilangnya total penerimaan pajak ekspor kayu bulat (*export revenue foregone*) karena ekspor kayu bulat dilarang.

Pengaruhnya terhadap nilai tambah

Total kumulatif nilai tambah kotor pada industri kayu lapis dan industri kayu gergajian berturut-turut 12 persen dan 9 persen (atau, masing-masing 3 milyar USD dan 2,6 milyar USD) lebih tinggi dengan diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat. Nilai tambah kotor yang lebih tinggi dihasilkan dari harga bahan baku kayu bulat domestik yang jauh lebih murah sebagai akibat dilarangnya ekspor kayu bulat, sementara harga ekspor kayu olahan hanya turun relatif kecil.

Besarnya nilai tambah yang sebenarnya diperoleh oleh perekonomian Indonesia (yaitu nilai tambah bersih) lebih kecil daripada yang disebutkan di atas mengingat nilai tambah kotor tersebut masih harus dikurangi dengan total biaya input yang diimpor (yaitu: biaya mesin, biaya modal, biaya bahan baku penolong, dan biaya tenaga kerja asing), yang total nilainya tidak diketahui.

Pengaruhnya terhadap nilai tegakan

Dari tahun 1985 sampai 1997, dengan diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat, total nilai tegakan di hutan alam berkurang sebesar 33 persen atau 5,5 milyar USD lebih rendah. Hal ini disebabkan oleh turunnya harga kayu bulat domestik, dan karena volume panen kayu yang lebih kecil. Nilai tegakan yang lebih rendah sebagai akibat diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat merupakan disinsentif untuk melakukan pengelolaan hutan secara berkelanjutan, dan mendorong pemanenan hutan tropis secara sangat selektif, yaitu mencari dan menebang pohon-pohon berdiameter besar dan yang mempunyai nilai komersial tinggi dengan meninggalkan banyak sekali limbah kayu di hutan. Kebijakan kehutanan seperti ini menyebabkan cepat habisnya sumber daya hutan. Kurangnya penghargaan terhadap hasil hutan non-kayu yang dapat dihasilkan dari hutan

tropis menambah cepat habisnya sumber daya hutan Indonesia. Lebih lanjut, nilai tegakan yang lebih rendah juga menyebabkan turunnya penerimaan pemerintah dari timber royalties.

Pengaruhnya terhadap konservasi hutan alam

Meskipun kebijakan larangan ekspor kayu bulat menghasilkan dampak langsung yang positif terhadap konservasi karena pembalakan kayu bulat berkurang, turunnya harga kayu bulat domestik merupakan disinsentif terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan Indonesia.

Disamping itu, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, harga kayu bulat yang murah memberikan signal pasar yang salah untuk membangun kapasitas industri pengolahan kayu domestik yang berlebihan. Sebagai akibatnya, permintaan bahan baku kayu bulat malah semakin meningkat sehingga eksploitasi hutan untuk bahan baku kayu bulat bertambah tinggi. Overcapacity industri pengolahan kayu menjadi semakin bertambah besar dengan adanya keputusan pemerintah untuk memprioritaskan pembangunan industri pulp dan kertas di Indonesia pada awal dekade 90-an, walaupun sumber bahan baku kayu pulp dari



hutan tanaman industri belum tersedia. Fakta terjadinya kehancuran sumber daya hutan Indonesia dengan laju deforestasi yang semakin meningkat dari tahun ke tahun (khususnya selama periode larangan total ekspor kayu bulat: 1985 sampai 1997, laju deforestasi rata-rata mencapai 1,6–1,8 juta hektar per tahun) menunjukkan bahwa manfaat langsung konservasi dikalahkan oleh berbagai dampak negatif yang dihasilkan sebagai akibat harga kayu bulat domestik yang murah.

Pengaruh terhadap penebangan liar

Kebijakan larangan ekspor kayu bulat selama periode 1985-97 dapat mengurangi volume penebangan liar (*illegal logging*) dari berbagai lokasi hutan di Indonesia, yaitu dari 253 juta m³ (tanpa larangan ekspor kayu bulat) menjadi 161,8 juta m³ (dengan larangan ekspor kayu bulat). Namun demikian, kebijakan ini tidak dapat meniadakan penebangan liar. Sebab, dengan atau pun tanpa larangan ekspor kayu bulat, penebangan liar di Indonesia tetap terjadi. Penyebab utama terjadinya penebangan liar di Indonesia sesungguhnya karena supremasi penegakan hukum selama ini tidak pernah terjadi, dan praktik KKN terus marak berlangsung. Praktik penebangan liar bahkan sesungguhnya



Tebangan Kayu Bulat, Tanjung Puting Kalteng

sudah terjadi sejak awal dimulainya kegiatan operasi pembalakan kayu oleh perusahaan-perusahaan HPH.

Permasalahan lain yang menyebabkan terjadinya penebangan liar adalah karena ketidakjelasan hak kepemilikan lahan hutan (*land tenurial right problems*) dan karena hak masyarakat adat (*indigenous people*) selama ini tidak dihormati dalam peraturan-perundangan yang berlaku dan/atau yang mengatur tentang kehutanan di Indonesia. Kesenjangan yang (semakin) besar antara permintaan dan pasokan kayu bulat di dalam negeri, sebagai akibat dari kapasitas industri perkayuan yang berlebihan, juga mendorong terjadinya pencurian kayu (penebangan liar) di hutan-hutan Indonesia.

Pengaruhnya terhadap penyelundupan kayu

Larangan ekspor kayu bulat menyebabkan penyelundupan kayu menjadi lebih besar karena keuntungan yang diperoleh dari hasil penjualan kayu yang berhasil diselundupkan sangat besar, yaitu sebagai akibat perbedaan yang sangat besar antara harga kayu bulat domestik dengan harga kayu bulat di pasar internasional. Tidak terjadinya penegakkan supremasi hukum yang seharusnya, dan terus maraknya praktik KKN yang dilakukan oleh petugas bea dan cukai serta aparat penegak hukum lainnya menyebabkan penyelundupan kayu sulit untuk diberantas.

Pengaruh terhadap pembangunan hutan tanaman (skala kecil dan HTI)

Harga kayu bulat domestik yang murah sebagai akibat dari diberlakukannya kebijakan larangan ekspor kayu bulat (dan sebagai akibat dari resultante berbagai kebijakan lainnya yang diberlakukan oleh pemerintah bersamaan dan/atau setelah diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat pada dekade 80-an) menyebabkan disinsentif untuk membangun hutan tanaman skala kecil dan hutan tanaman industri.

Dalam perkembangannya, pembangunan HTI skala besar baru mulai dilakukan pada awal tahun 1990. Namun demikian, pembangunan HTI tersebut sesungguhnya terjadi karena adanya “insentif ekonomi” yang berasal dari suntikan dan/atau fasilitas dana

murah serta Penyertaan Modal Pemerintah yang berasal dari Dana Reboisasi (DR). Dana murah ini diberikan oleh pemerintah kepada perusahaan swasta dan BUMN yang hendak membangun HTI. Insentif ekonomi lainnya yang seringkali diperoleh oleh perusahaan HTI adalah mendapatkan keuntungan besar dari hasil kayu IPK yang diperolehnya dari kegiatan konversi hutan alam (melalui kegiatan *land clearing*) di areal konsesi HTI yang diberikan oleh pemerintah kepada perusahaan tersebut. Tanpa adanya suntikan dana murah dari DR dan tanpa adanya insentif terselubung berupa keuntungan besar dari kayu IPK, dan sebagai akibat harga kayu bulat domestik yang murah, sesungguhnya tidak ada insentif ekonomi untuk membangun HTI di Indonesia.

Pengaruh terhadap dorongan untuk mengkonversi hutan alam

Larangan ekspor kayu bulat menyebabkan terjadinya penurunan nilai tegakan hutan. Penurunan total nilai tegakan ini terjadi akibat menurunnya produksi dan harga kayu bulat domestik. Hal ini menaikkan *opportunity cost* dari pengelolaan hutan alam, dan oleh karena itu mendorong untuk melakukan konversi hutan alam ke berbagai bentuk penggunaan lahan lainnya, misalnya untuk bisnis usaha pertanian ataupun perkebunan kelapa sawit.

Pengaruh terhadap keuntungan HPH sebagai profit center atau sebagai pemasok industri pengolahan kayu lanjutan yang terintegrasi

Jika harga kayu bulat domestik turun (menjadi murah) sebagai akibat diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat, maka keuntungan HPH sebagai profit center pasti menurun. Terintegrasinya perusahaan HPH dengan industri pengolahan kayu (dalam satu *holding company*) menyebabkan tidak terjadinya mekanisme pasar kayu bulat domestik. Produksi kayu bulat dari hasil operasi pembalakan HPH langsung dipergunakan untuk memasok kebutuhan bahan baku perusahaan pengolahan kayu yang berada satu grup perusahaan yang sama. Hal ini

menyebabkan “distorsi” pasar kayu bulat. Sebagai akibatnya, harga kayu bulat menjadi semakin murah. Dengan murahannya harga bahan baku kayu bulat maka biaya produksi pengolahan kayu menjadi lebih murah. Hal ini dapat menjadi sumber peningkatan keuntungan perusahaan pengolahan kayu tersebut. Walaupun harga kayu bulat murah, dan keuntungan perusahaan HPH menurun, perusahaan HPH tersebut akan terus melakukan operasi pembalakan kayu untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri pengolahan kayu yang terintegrasi dengan perusahaan HPH tersebut. Jadi, keuntungan yang diperoleh oleh industri pengolahan kayu harus dibayar dengan semakin tipisnya persediaan kayu di hutan sebagai akibat dari operasi pembalakan HPH, sementara upaya rehabilitasi hutan tidak dilakukan karena harga kayu bulat yang murah tidak memberikan insentif untuk melakukan pengelolaan hutan lestari.

Pengaruh kebijakan larangan ekspor kayu bulat terhadap prospek alternatif solusi permasalahan penebangan liar

Indikasi tentang prospek kebijakan tersebut dapat dilihat pada : a/. kebijakan pengelolaan hutan yang berkembang (PP 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan), b/. pelaksanaan desentralisasi kehutanan, c/. kebijakan nasional yang berkait dengan pencegahan/pemberantasan KKN.

Orientasi PP No. 34/2002 masih bertumpu pada eksploitasi hutan alam dan tidak melihat masalah “*open access*” sumberdaya hutan sebagai masalah penting yang perlu diatasi. PP pada eksploitasi hutan alam dan tidak melihat masalah “*open access*” sumberdaya hutan sebagai masalah penting yang perlu diatasi. PP tersebut juga berpotensi menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah karena masih sentralistik. Hal demikian ini menunjukkan belum adanya arah kejelasan bagaimana masalah ketidakpastian kebijakan pengelolaan hutan saat ini dapat diselesaikan. Juga dapat diartikan penyelesaian masalah *over cutting* dan *illegal logging* belum terlihat dengan adanya PP baru

tersebut. PP tersebut juga telah menetapkan bahwa kayu bulat dan bahan baku kayu serpih, baik dari hutan alam maupun dari hutan tanaman, dilarang diekspor. Hal ini menunjukkan bahwa prospek peningkatan insentif ekonomi untuk konservasi hutan alam dan pengelolaan hutan lestari, serta insentif untuk melakukan penanaman hutan menjadi semakin suram. Belum dapat diadilinya 11 nama yang diduga sebagai dalang/pelaku utama pencurian kayu juga mengindikasikan bahwa pelaksanaan penegakan supremasi hukum dan penyelesaian masalah KKN secara nasional memang belum ditangani secara serius.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan umum hasil studi ini adalah Indonesia akan lebih baik/beruntung dengan memperbolehkan ekspor kayu bulat walaupun hal ini menyebabkan ekspansi produksi kayu lapis dan kayu gergajian lebih lambat.

Pada awal tahun 1998, melalui penandatanganan dokumen kesepakatan *Letter of Intent* antara pemerintah Indonesia dan IMF (yang berisi 50 butir), larangan ekspor kayu bulat ditiadakan. Sebagai penggantinya, pengenaan pajak ekspor yang baru diberlakukan. Pajak ekspor kayu bulat diberlakukan sebesar 40%, dan kemudian dikurangi menjadi maksimum 10% sebelum akhir Desember 2000 dan 0% pada tahun 2003. Namun demikian, meskipun LoI masih berlaku dan walaupun belum ada evaluasi kritis terhadap dampak pengenaan pajak ekspor kayu bulat terhadap sektor kehutanan Indonesia, pemerintah Indonesia akhirnya kembali membolehkan kebijakan larangan ekspor kayu bulat pada tanggal 8 Oktober 2001. Bila kebijakan pengenaan pajak ekspor dipercaya sebagai hal yang diinginkan untuk dilakukan, tarif pajak ekspor kayu bulat yang optimal perlu dihitung dan diberlakukan. Tarif pajak ekspor yang optimal tersebut kemungkinan besar akan tetap memperbolehkan ekspor kayu bulat, dan akan menghasilkan dampak peningkatan kesejahteraan bagi perekonomian Indonesia, yaitu dengan cara menghasilkan total penerimaan tertinggi dari hasil produk perikanan. Pelajaran-pelajaran dari diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat

seharusnya memberikan peringatan bagi pemerintah Indonesia terhadap berbagai efek negatif yang dapat ditimbulkan dari berbagai kebijakan serupa. Berbagai pelajaran tersebut juga dapat membantu para pembuat keputusan untuk menghindari kegagalan pasar yang semakin parah akibat penerapan kebijakan yang kurang tepat.

Pemerintah Indonesia seharusnya mempertimbangkan pengambilan langkah-langkah untuk meningkatkan harga kayu bulat domestik, yang saat ini jauh lebih murah dibandingkan dengan harga di pasar internasional. Harga kayu bulat domestik yang lebih tinggi akan mendorong para pemilik industri pengolahan kayu untuk menggunakan kayu bulat secara lebih efisien sedemikian sehingga limbah pada berbagai pabrik pengolahan kayu dan limbah di hutan akan berkurang. Harga kayu bulat domestik yang lebih tinggi juga akan meningkatkan penerimaan pemerintah melalui peningkatan penerimaan provisi sumber daya hutan (*timber royalties*) yang dibayar oleh perusahaan HPH. Selanjutnya, harga kayu bulat yang lebih tinggi akan mengurangi permintaan. Hal ini, pada gilirannya, akan mengurangi laju kerusakan hutan dan membantu pencapaian pengelolaan hutan lestari di Indonesia. Akhirnya, peningkatan harga kayu bulat akan menyediakan insentif ekonomi untuk pembangunan hutan tanaman sebagai alternatif atau tambahan sumber pasokan bahan baku disamping dari eksploitasi hutan alam. Keberhasilan dalam pembangunan hutan tanaman dan pengelolaan hutan alam secara berkelanjutan akan menjamin suatu sumber bahan baku kayu untuk industri pengolahan kayu pada jangka panjang.

Permasalahan penebangan liar dan penyelundupan kayu di/dari Indonesia tidak dapat diberantas dengan diberlakukannya kebijakan larangan ekspor kayu bulat. Pencurian kayu (*over-cutting*) dari hutan-hutan di luar Jawa sesungguhnya sudah terjadi sejak awal beroperasinya kegiatan pembalakan kayu perusahaan HPH. Tidak adanya penegakan supremasi hukum secara benar dan konsisten, serta masih terus maraknya praktik KKN menyebabkan permasalahan penebangan liar dan penyelundupan kayu sangat sulit untuk dihentikan di/dari Indonesia.