

ANALISIS KEBIJAKAN PENYEDIAAN KAYU DALAM NEGERI *Policy Analysis of Domestic Log Supply*

By/Oleh:

Hendro Prahasto and Fitri Nurfatriani

Abstract

There has been a significant discrepancy between log supplied from forest concession and conversion area with log demanded by wood processing industry in the last five years. On the other hand log produced by plantation forest as well as community forest have not been satisfactory yet. The gap between legal log supply and demand, is predicted to cause illegal logging. The illegal logs then feeds the industry accordingly. High demand of logs depends on the potential capacity of wood processing industry. The former government policies such as vertical integration, log export ban, and the implementation of high sawnwood export tax have stimulated the development of domestic wood processing industries. To cope with the log supply deficiency, some measures can be taken such as improving forest management, importing log, and restructuring wood processing industry. The management improvement is conducted by implementation of well-practiced silviculture and harvesting system as well as waste and small diameter log utilization. Log importation is possible to be implemented if log import price can compete with the domestic price. Meanwhile industrial restructuring is simultaneously done through improving efficiency, rationalization and restructurization.

Keywords : Policy, supply, demand, and illegal logging

Abstrak

Produksi kayu yang dihasilkan oleh hutan alam baik berasal dari areal HPH maupun areal konversi selama 5 tahun terakhir tidak seimbang dengan besarnya permintaan bahan baku kayu oleh industri pengolahan kayu. Sementara itu produksi kayu dari hutan tanaman baik berasal dari hutan tanaman industri dan hutan rakyat belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Tidak seimbangnya antara pasokan legal dan permintaan kayu bulat mengakibatkan kebutuhan bahan baku kayu industri pengolahan kayu dipasok dari kayu ilegal yang berasal penebangan liar. Tingginya permintaan kayu oleh industri tidak terlepas dari besarnya kapasitas terpasang industri pengolahan kayu. Kebijakan pemerintah di masa lalu seperti mewajibkan para pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) untuk mendirikan industri pengolahan kayu, penerapan larangan ekspor kayu bulat, dan pengenaan pajak ekspor kayu gergajian yang sangat tinggi merangsang tumbuhnya industri pengolahan kayu di dalam negeri. Untuk mengatasi defisit kayu tersebut dapat ditempuh beberapa upaya melalui perbaikan manajemen hutan, impor kayu bulat dan penataan industri pengolahan kayu. Perbaikan manajemen dilakukan melalui penerapan sistem silvikultur dan pemanenan yang tepat serta pemanfaatan limbah tebangan atau kayu berdiameter kecil. Impor kayu mungkin dilakukan jika harga kayu impor mampu bersaing dengan harga kayu domestik. Sementara itu penataan industri dilakukan melalui peningkatan efisiensi, rasionalisasi dan restrukturisasi industri.

Kata kunci: Pasokan, permintaan, defisit, dan penebangan liar

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Memasuki abad 21, pembangunan kehutanan Indonesia dihadapkan pada permasalahan yang makin kompleks dan bersifat multidimensional. Salah satu masalah yang cukup menonjol adalah masalah tidak seimbangnya antara pasokan kayu bulat terhadap permintaan bahan baku industri pengolahan kayu. Beberapa faktor dominan yang menyebabkan tidak seimbangnya antara pasokan dan permintaan kayu antara lain adalah menurunnya potensi produksi hutan alam yang diakibatkan oleh menyusutnya hutan perawan (*virgin forest*) dan meningkatnya luas areal bekas tebang (*log over forest*). Selain itu pasokan kayu bulat yang berasal dari hutan tanaman yang telah lama dicanangkan oleh pemerintah sampai saat ini belum menunjukkan hasil yang menggembirakan.

Sampai saat ini produksi kayu sebagian besar masih dihasilkan oleh hutan alam baik yang berasal dari Rencana Karya Tahunan (RKT) pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) maupun dari Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) areal konversi. Selain dari hutan alam, kayu juga dihasilkan dari hutan tanaman baik milik PT Perhutani di Jawa maupun pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) di luar Jawa serta hutan rakyat. Namun produksi kayu dari hutan tanaman ini belum memberikan kontribusi secara signifikan. Dilihat dari sisi pasokan, produksi kayu (kayu bulat dan bahan baku serpih) dalam 5 tahun terakhir (1994/1995 sampai dengan 1998/1999) telah terjadi fluktuasi produksi kayu dari tahun ke tahun. Produksi kayu pada tahun 1994/1995 sampai dengan 1997/1998 cenderung meningkat dari tahun ke tahun, yaitu dari 24.850.100 m³ pada tahun 1995/1996 meningkat menjadi 29.520.300 pada tahun 1997/1998. Sementara itu produksi kayu dari tahun 1997/1998 sampai dengan 1999/2000 cenderung menurun dari tahun ke tahun. Produksi kayu pada tahun 1999/2000 hanya sebesar 20.619.900 m³ per tahun.

Jika dilihat dari sumber penghasil kayunya tampak bahwa kontribusi kayu yang berasal dari hutan alam cenderung menurun, yaitu dari 68,18% pada tahun 1995/1996 menjadi 50,31% pada tahun 1999/2000, dengan rata-rata sebesar 59,37%. Sebaliknya, kayu yang berasal dari IPK areal konversi cenderung meningkat, yaitu dari 21,72% pada tahun 1995/1996 menjadi 35,27% pada tahun 1999/2000, dengan rata-rata sebesar 28,94%. Peningkatan produksi kayu yang berasal dari IPK areal konversi diperkirakan hanya bersifat sementara, dan kontribusinya di masa mendatang cenderung menurun dan bahkan nol jika seluruh areal konversi telah dimanfaatkan untuk kepentingan lain. Produksi kayu dari hutan rakyat cenderung meningkat dari tahun ke tahun, yaitu dari 0,50% pada tahun 1995/1996 menjadi 4,34% pada tahun 1999/2000, dengan rata-rata sebesar 2,62%. Namun kontribusi kayu rakyat tersebut tidak merata di semua propinsi, karena kayu rakyat masih didominasi (74%) oleh tiga propinsi, yaitu Sumatera Utara, Jawa Barat dan Jawa Timur. Produksi kayu yang berasal dari hutan tanaman milik PT Perhutani relatif stabil, yaitu berkisar antara 1.600.000-1.800.000 m³ per tahun, yaitu berupa kayu jati dan rimba. Sementara itu produksi kayu yang berasal dari hutan tanaman pemegang HPHTI yang diharapkan mampu meningkatkan pasokan kayu Indonesia,

sampai saat ini produksinya relatif kecil, dan kontribusinya hanya berkisar antara 0,91%-2,52% atau dengan rata-rata sebesar 1,75%.

Dilihat dari sisi permintaan bahan baku industri pengolahan kayu cukup besar mengingat jumlah dan jenisnya cukup beragam. Menurut Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan (1999) Industri Kehutanan dikelompokkan menjadi dua, yaitu Industri Pengolahan Kayu Hulu (IPKH) yang menggunakan bahan baku kayu bulat, dan Industri Pengolahan Kayu Lanjutan (IPKL) yang menggunakan bahan baku kayu gergajian dan bahan baku serpih. Industri kayu lapis dan kayu gergajian tergolong dalam IPKH, sedangkan industri *moulding*, pulp dan kertas, *chip wood*, *laminated veneer lumber* (LVL), papan partikel, *medium density fibreboard* (MDF), *oriented strand board* (OSB), *furniture* dan sejenisnya tergolong IPKL

Keadaan industri kehutanan yang ada saat ini (di luar pulp) masih didominasi oleh industri kayu lapis dan kayu gergajian. Jumlah industri kayu lapis sampai dengan Juli 1998 adalah 107 unit dengan kapasitas terpasang sekitar 10,4 juta m³ per tahun, sedangkan industri kayu gergajian berjumlah 1.618 unit dengan kapasitas terpasang sekitar 11 juta m³ per tahun. Sementara itu kapasitas terpasang industri kayu olahan lainnya seperti papan blok, chopstik, korek api dan pencilslat diperkirakan mencapai 10,2 juta m³ per tahun.

Menurut data statistik kehutanan dan perkebunan (1999) kapasitas industri pulp di Indonesia berkembang dengan pesat, yaitu dari 2.054.700 ton per tahun (1994) meningkat menjadi 4.914.100 ton per tahun (1999). Jumlah industri pulp pada tahun 1999 tercatat sebanyak 16 unit, dimana 10 unit terintegrasi (pulp dan kertas) dan 6 unit berdiri sendiri. Dilihat dari sebaran kapasitas terpasangnya, sebagian besar (80%) berada di Sumatera, 11,5% (Kalimantan) dan 85% (Jawa).

Dengan memperhatikan rendemen dan kapasitas terpasang dari masing-masing industri maka besarnya kebutuhan bahan baku kayu bulat untuk industri kayu olahan tersebut diperkirakan mencapai sekitar 46,4 juta m³ kayu bulat per tahun. Sedangkan kebutuhan bahan baku industri pulp pada tahun 1999 diperkirakan sekitar 22,1 juta m³ bahan baku serpih per tahun.

Dibandingkan dengan besarnya produksi kayu yang dihasilkan oleh berbagai sumber dengan kapasitas terpasang IPKH dan IPKL, maka besarnya pasokan kayu tidak seimbang dengan besarnya permintaan kayu oleh industri pengolahan kayu. Dengan pasokan kayu yang tersedia tersebut, maka pada tahun 1999/2000 industri pengolahan kayu hanya mampu bekerja sekitar 30% dari kapasitas terpasang. Namun dalam kenyataannya masih banyak industri pengolahan kayu yang bekerja di atas rata-rata tersebut. Menurut Departemen Perindustrian dan Perdagangan (1999) industri kayu gergajian dan kayu lapis pada tahun 1997/1998 mampu memanfaatkan kapasitas terpasangnya berturut-turut adalah 60,42% dan 80,94%. Sementara itu, untuk industri pulp bahkan mampu bekerja sekitar 90,98% dari kapasitas terpasangnya. Peningkatan pemanfaatan kapasitas terpasang ini dimungkinkan karena berbagai faktor seperti bertambahnya pasokan kayu ilegal yang berasal dari tebangan liar.

Penebangan liar akhir-akhir ini banyak terjadi di berbagai tempat yang dilakukan oleh berbagai pihak. Penebangan liar ini tidak hanya merugikan negara karena tidak membayar pungutan pemerintah baik berupa Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) maupun Dana Reboisasi (DR), tetapi juga akan merusak dan

mengganggu kelestarian hutan. Harga kayu ilegal jauh lebih murah dibandingkan dengan harga pokok kayu yang dihasilkan oleh para pemegang HPHTI, sehingga tebangan liar dituduh sebagai salah satu penyebab keengganan para pengusaha memanen atau membeli kayu yang berasal dari HTI.

B. Tujuan

Untuk mengkaji kemampuan pasokan kayu dari berbagai sumber untuk memenuhi permintaan kayu oleh industri pengolahan kayu.

C. Manfaat

Untuk memberikan tambahan informasi kepada Departemen Kehutanan dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan dalam merumuskan kebijakan dalam mekanisme penyediaan kayu dalam negeri.

II. KERANGKA PEMIKIRAN (KONSEPTUAL)

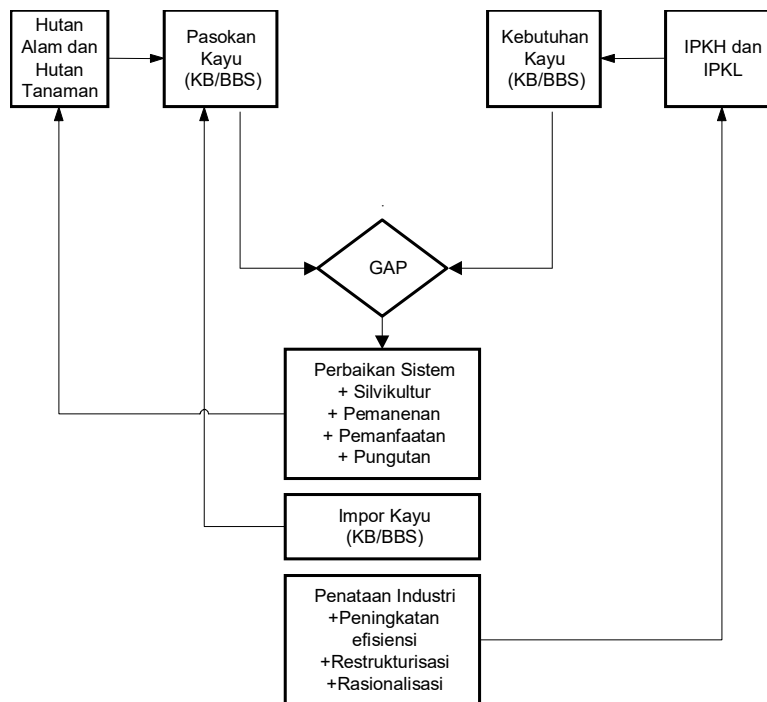
Peran hutan sebagai sumber devisa untuk pembangunan nasional dalam 10 tahun terakhir (1979-1998) masih cukup penting. Devisa yang dihasilkan oleh produk-produk kayu dalam 10 tahun terakhir adalah sekitar US\$ 52.5 juta atau sekitar 20.8% dari devisa yang dihasilkan oleh produk-produk non-migas (Badan Pusat Statistik, 1999). Untuk meningkatkan atau mempertahankan perolehan devisa tersebut, sektor kehutanan mengalami banyak masalah. Salah satu masalah yang menonjol dalam pembangunan kehutanan adalah tidak seimbang antara pasokan kayu yang dihasilkan oleh hutan alam dan hutan tanaman dengan permintaan bahan baku kayu bulat dan bahan baku serpih oleh IPKH dan IPKL.

Sumberdaya hutan merupakan sumberdaya yang bersifat *renewable* dan dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan apabila dalam pemanfaatannya memperhatikan kapasitas daya regenerasinya. Dalam pelaksanaannya, perusahaan hutan yang diberikan dalam bentuk HPH kepada pemegang HPH banyak mengandung kelemahan-kelemahan. Para pemegang HPH kurang memperhatikan pengelolaan hutan berkelanjutan dan bahkan cenderung memaksimalkan keuntungan dengan mengeksploitasi hutan secara berlebihan. Selain itu, kerusakan hutan juga akibat penebangan liar yang dilakukan oleh berbagai pihak. Kerusakan sumberdaya hutan ini pada gilirannya akan menyebabkan hilangnya potensi aliran-aliran manfaat dari sumberdaya hutan yang bersangkutan.

Industri pengolahan kayu baik IPKH maupun IPKL berkembang cukup pesat di Indonesia. Pertumbuhan industri yang pesat tersebut tidak terlepas dari adanya berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah seperti kewajiban pemegang HPH untuk mendirikan industri, larangan ekspor kayu bulat dan diberlakukannya pajak ekspor kayu gergajian secara lumpsum yang sangat tinggi. Akibat dari berbagai kebijakan pemerintah tersebut, tumbuh industri (IPKH dan IPKL) dengan kapasitas terpasangnya melebihi kemampuan hutan dalam menyediakan bahan

bakunya. Dengan tidak seimbangnya antara pasokan kayu dan permintaan bahan baku oleh industri telah mengakibatkan terjadinya defisit kayu.

Secara teoritis masalah defisit atau kurangnya bahan baku kayu tersebut dapat diselesaikan melalui mekanisme sebagaimana digambarkan oleh bagan alur berikut:



Gambar 1. Bagan Alur Defisit Bahan Baku Kayu
Figure 1. Flow chart of Gap of Wood Raw Material

Untuk mengatasi defisit kayu perlu ditempuh tiga cara, yaitu perbaikan manajemen hutan alam dan hutan tanaman, impor kayu dan penataan industri (IPKH dan IPKL). Perbaikan manajemen perlu dilakukan dengan menerapkan teknik silvikultur, sistem pemanenan yang tepat, pemanfaatan kayu berdiameter kecil dan penerapan pungutan yang adil terhadap kayu berdiameter kecil, sehingga diharapkan tingkat produktivitas hutan dan pemanfaatan kayu akan meningkat. Sementara itu impor kayu saat ini dapat dilakukan jika harga kayu impor mampu bersaing dengan harga kayu domestik. Dengan adanya pasar bebas kayu di masa mendatang peluang impor kayu cukup besar, karena harga kayu domestik juga akan meningkat. Penataan industri pengolahan kayu baik IPKH maupun IPKL dapat dilakukan melalui peningkatan efisiensi pengolahan, rasionalisasi dan restrukturisasi industri. Melalui tiga upaya tersebut diharapkan defisit bahan baku kayu bulat dan bahan baku serpih dapat diatasi.

III. METODE PENELITIAN

Untuk mengkaji kemampuan pasokan kayu dari berbagai sumber untuk memenuhi permintaan kayu oleh industri baik IPKH maupun IPKL maka digunakan perhitungan-perhitungan untuk mengetahui pasokan kayu bulat dan permintaan aktual maupun potensial kayu bulat.

A. Pasokan Kayu Bulat

Pasokan kayu bulat diambil dari produksi kayu bulat dari hutan alam dan hutan tanaman. Produksi kayu bulat dari hutan alam berasal dari RKT para pemegang HPH maupun IPK areal konversi. Sedangkan produksi kayu bulat dari hutan tanaman berasal dari HPHTI, PT. Perhutani dan hutan rakyat.

B. Permintaan Bahan Baku Kayu Bulat

Permintaan bahan baku kayu bulat dibagi atas permintaan kayu bulat potensial dan aktual.

B.1. Permintaan Kayu Bulat Potensial (PKB Potensial)

Permintaan kayu bulat potensial didekati dari perhitungan sebagai berikut :

- 1) PKB Potensial Kayu Lapis = $\frac{\text{Kapasitas Output Kayu Lapis}}{\text{Rendemen Kayu Lapis}}$
- 2) PKB Potensial Kayu Gergajian = $\frac{\text{Kapasitas Output Kayu Gergajian}}{\text{Rendemen Kayu Gergajian}}$
- 3) PKB Potensial Moulding/Wood Working = $\frac{\text{Kapasitas Output Moulding/Wood Working}}{\text{Rendemen Moulding/Wood Working}}$
- 4) PKB Potensial Bahan Baku Serpih = Kapasitas Output X Faktor Koreksi

B.2. Permintaan Kayu Bulat Aktual (PKB Aktual)

Permintaan kayu bulat aktual didekati dari perhitungan sebagai berikut :

- 1) PKB Aktual Kayu Lapis = $\frac{\text{Produksi Kayu Lapis}}{\text{Rendemen Kayu Lapis}}$
- 2) PKB Aktual Kayu Gergajian = $\frac{\text{Produksi Kayu Gergajian}}{\text{Rendemen Kayu Gergajian}}$
- 3) PKB Aktual Moulding/Wood Working = $\frac{\text{Produksi Moulding/Wood Working}}{\text{Rendemen Moulding/Wood Working}}$
- 4) PKB Potensial Bahan Baku Serpih = Produksi pulp (ton) X Faktor Koreksi

Asumsi-asumsi :

- 1) Rendemen Kayu Lapis = 50 %

- 2) Rendemen Kayu Gergajian = 50 %
- 3) Rendemen Moulding/Wood Working = 35 %
- 4) Faktor Koreksi = 4.5 m³ per ton pulp

III. PRODUKSI DAN KEBUTUHAN KAYU

A. Hutan dan Hak Pengusahaan Hutan

Sejak dikeluarkannya Undang Undang Penanaman Modal Asing (PMA) Nomor 1 Tahun 1967 dan Undang Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) Nomor 5 tahun 1968, modal swasta asing maupun modal swasta nasional ikut secara aktif dalam pengusahaan hutan di Indonesia. Hutan alam tropis di luar Jawa merupakan sumberdaya hutan yang sangat penting dan sangat menarik perhatian pemilik modal asing maupun nasional. Dengan dikeluarkannya kedua Undang-undang tersebut maka kegiatan pengusahaan hutan di luar Jawa sangat meningkat dari tahun ke tahun.

Jumlah HPH selama Pelita I sampai dengan Pelita V mengalami kenaikan dari Pelita ke Pelita, dan baru pada Pelita VI jumlah HPH mengalami penurunan. Demikian pula dengan luas HPH. Kenaikan drastis terjadi pada Pelita I untuk seterusnya mengalami peningkatan dari Pelita ke Pelita kecuali pada Pelita VI seperti dijelaskan pada tabel berikut :

Tabel 1. Jumlah dan Luas HPH pada Pelita I – Pelita VI
Table 1. Numbers and Extent of Forest Concession in Pelita I – Pelita IV

Pelita	Jumlah HPH (unit)		Persentasi Peningkatan (%)	Luas HPH (Juta Ha)		Persentasi Peningkatan (%)
	Awal Pelita	Akhir Pelita		Awal Pelita	Akhir Pelita	
Pelita I	34	229	573.53	3.947	21.709	450,01
Pelita II	237	382	61.18	24.163	32.887	36,10
Pelita III	462	521	12.77	44.93	52.892	17,72
Pelita IV	526	542	3.04	53.121	55.966	5,36
Pelita V	565	579	2.47	57.656	60.345	4,66
Pelita VI	579	421	-27.29	60.345	51.63	14,44

Turunnya jumlah HPH pada Pelita VI disebabkan oleh banyak faktor, seperti tidak diperpanjangnya izin HPH yang telah habis masa berlakunya dan kinerja HPH-nya buruk, luas virgin forest yang tersisa tidak layak lagi untuk diusahakan dengan sistem silvikultur Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) atau sebagian besar areal HPH-nya telah dikonversi untuk tanaman perkebunan atau pemukiman transmigrasi.

Luas hutan di Indonesia dalam kurun 12 tahun telah terjadi penurunan seluas 22.779.000 ha, yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti makin luasnya kerusakan hutan dan beralihnya sebagian kawasan hutan untuk tujuan lain baik secara legal maupun ilegal. Laju deforestasi hutan Indonesia berdasarkan data yang dicatat oleh Fraser (1999), FAO, World Bank dan ITTO berkisar antara 800.000 sampai dengan 1,2 juta ha per tahun. Berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)

tahun 1984 luas hutan di Indonesia adalah 143.970.000 ha, sedangkan luas hutan di Indonesia berdasarkan hasil Inventarisasi Hutan Nasional atau National Forest Inventory of Indonesia (NFI) tahun 1996 adalah 121.191.000 ha. Luas hutan produksi berdasarkan data TGHK tahun 1984 seluas 64 juta ha kini berkurang menjadi seluas 50 juta hektar berdasarkan data NFI tahun 1999. Rincian luas hutan Indonesia baik berdasarkan TGHK maupun NFI disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Luas Hutan Indonesia Menurut TGHK tahun 1984 dan NFI tahun 1996
Table 2. Indonesian Forest Extent According to TGHK 1984 and NFI 1996

No	Fungsi Hutan	Luas (ha)	
		TGHK	NFI
1	Hutan Lindung	30.316.000	25.277.000
2	Hutan Suaka Alam dan Wisata	18.725.000	14.971.000
3	Hutan Produksi		
	a. Hutan Produksi Tetap	33.867.000	24.822.000
	b. Hutan Produksi Terbatas	30.525.000	25.529.000
	c. Hutan Produksi Konversi	30.537.000	22.728.000
4	Areal Penggunaan Lain	-	7.866.000
	Jumlah	143.970.000	121.191.000

B. Produksi Kayu

Sebagian besar produksi kayu bulat Indonesia berasal dari hutan alam, baik yang berasal dari RKT para pemegang HPH maupun IPK areal konversi. Produksi kayu bulat dari RKT dan IPK selama 6 Pelita (30 tahun) telah mencapai 632.589.000 m³. Rincian untuk masing-masing Pelita dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Produksi Kayu Bulat Indonesia Selama 30 tahun (1969/1970-1998/1999)
Table 3. Indonesian Log Production during 30 years (1969/1970-1998/1999)

Pelita	Tahun					Total	Rataan
	1	2	3	4	5		
I	6.026.000	10.889.000	13.706.283	17.717.059	26.297.295	74.635.637	14.927.127
II	21.753.021	16.295.873	21.427.807	22.938.848	26.255.900	108.671.449	21.734.290
III	25.313.638	25.190.434	15.954.426	13.376.513	15.208.568	95.043.579	19.008.716
IV	15.957.641	14.551.890	19.758.294	27.565.919	27.760.196	105.593.940	21.118.788
V	22.315.795	26.127.874	23.809.761	26.049.496	26.848.001	125.150.927	25.010.185
VI	24.027.277	24.850.061	26.069.282	29.520.322	19.026.944	123.493.886	24.698.777

Sumber: Departemen Kehutanan (2000)

Produksi kayu bulat berfluktuasi dari tahun ke tahun atau dari pelita ke pelita. Produksi kayu bulat selama Pelita I adalah 74.635.637 m³ atau dengan rata-rata sebesar 14.927.127 m³ per tahun, sedangkan produksi kayu bulat selama Pelita II adalah 108.671.449 m³ atau dengan rata-rata sebesar 21.734.290 m³ per tahun. Dibandingkan dengan Pelita I, produksi kayu bulat pada Pelita II mengalami

kenaikan sebesar 34.035.812 m³ atau 45,60%. Produksi kayu bulat pada Pelita III mengalami penurunan dibandingkan dengan produksi kayu bulat Pelita II. Penurunan produksi kayu bulat tidak terlepas dari kebijakan pemerintah tentang pembatasan ekspor kayu bulat. Produksi kayu bulat selama Pelita III adalah 95.043.579 m³ atau dengan rata-rata sebesar 19.008.716 m³ per tahun.

Produksi kayu bulat pada Pelita IV mulai kembali meningkat dan besarnya tidak jauh berbeda dengan produksi kayu bulat Pelita III, yaitu sebesar 105.593.940 m³ atau dengan rata-rata 21.118.788 m³ per tahun. Produksi kayu bulat pada Pelita IV meningkat sekitar 3.891.397 m³ atau sekitar 3,68% dibandingkan dengan produksi kayu bulat Pelita III. Produksi kayu bulat Pelita V juga mengalami peningkatan dibandingkan dengan produksi kayu bulat Pelita IV. Produksi kayu bulat Pelita V sekitar 125.150.927 m³ atau dengan rata-rata sebesar 25.010.185 m³ per tahun. Produksi kayu bulat mulai menurun pada Pelita VI, khususnya pada tahun ke lima Pelita VI. Produksi kayu bulat Pelita VI adalah sebesar 123.493.886 m³ dengan rata-rata sebesar 24.698.777 m³ per tahun.

Produksi kayu yang berasal dari hutan tanaman yang diharapkan dapat memberikan kontribusi cukup berarti terhadap pasokan kayu nasional, ternyata sampai saat ini produksinya belum menunjukkan hasil yang signifikan. Produksi kayu yang berasal dari hutan tanaman milik PT Perhutani dalam kurun 5 tahun terakhir (1994/1995-1998/1999) tidak banyak mengalami perubahan dari tahun ke tahun, yaitu berkisar antara 1.623.545 - 1.871.737 m³ per tahun atau dengan rata-rata sebesar 1.773.454 m³ per tahun. Demikian pula, kayu yang berasal dari hutan rakyat walaupun produksinya cenderung meningkat dari tahun ke tahun, namun kontribusinya relatif sangat kecil. Sementara itu, produksi kayu yang berasal dari hutan tanaman para pemegang HPHTI yang diharapkan mampu menurunkan tekanan terhadap hutan alam dan sekaligus menggantikan peran hutan alam dalam memasok kebutuhan kayu industri pengolahan kayu, sampai saat ini belum menunjukkan hasil yang nyata. Produksi kayu dari hutan tanaman selama lima tahun terakhir dapat diikuti pada Tabel 4 berikut ini.

Tabel 4. Produksi Kayu yang Berasal dari Hutan Tanaman Selama 5 tahun

Table 4. Log Production Come From Forest Plantation during 5 years

Tahun	Sumber Produksi			Jumlah	Kontribusi
	Hutan Rakyat	Hutan Tanaman			
		PT Perhutani	HPHTI		
1994/1995	138.106	1.871.737	-	2.009.843	8,36
1995/1996	124.883	1.868.356	514.692	2.507.931	10,09
1996/1997	682.006	1.623.545	474.268	2.779.819	10,66
1997/1998	1.266.455	1.821.297	425.893	3.513.645	11,90
1998/1999	628.818	1.682.336	480.210	2.791.364	14,67
Rataan	568.054	1.773.454	379.013	2.720.520	11,01

Sumber: Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan, 1999

Tabel di atas menggambarkan bahwa produksi kayu dari hutan tanaman selama 5 tahun terakhir (Pelita VI) hanya berkisar antara 2.009.843 – 3.513.645 m³ atau

dengan rata-rata sebesar 2.720.520 m³ / tahun. Dengan demikian kontribusi kayu dari hutan tanaman dalam Pelita VI sangat rendah yaitu hanya berkisar antara 8,36% - 14,67 % dengan rata-rata sebesar 11,01 % dari produksi kayu legal nasional.

Walaupun pembangunan HTI telah dicanangkan oleh pemerintah 15 tahun yang lalu, namun produksi kayu yang berasal dari HTI baru mencapai sekitar 500.000 m³ per tahun. Jika dibandingkan dengan kebutuhan bahan baku industri perkayuan yang ada, maka kemampuan pasokan bahan baku dari HTI sangat diragukan. Produksi kayu tertinggi dihasilkan dari HTI Pulp, sedangkan HTI Pertukangan dan HTI Transmigrasi produksinya sangat rendah. Rendahnya produksi kayu dari HTI Pertukangan dan HTI Transmigrasi disebabkan oleh ketidaksesuaian jenis-jenis yang ditanam dengan tuntutan pasar industri pengolahan kayu pertukangan. Banyak perusahaan yang menunda pemanenan HTI-nya karena tidak ada pasarnya. Di lain pihak pasokan kayu untuk industri tersebut masih dapat dipenuhi dengan mudah dari hutan alam baik secara legal maupun ilegal.

Mengingat kontribusi produksi kayu HTI terhadap produksi kayu nasional masih sangat rendah maka dapat dikatakan bahwa pembangunan HTI masih belum mencapai sasaran sebagaimana yang diharapkan, yaitu untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi serta untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri perkayuan nasional.

C. Kapasitas Terpasang Industri Pengolahan Kayu

Kapasitas terpasang IPKH cukup besar baik yang terkait maupun yang tidak terkait dengan perusahaan HPH. Dilihat dari sebaran kapasitas terpasang IPKH menurut pulau, maka pulau Sumatera dan Kalimantan menduduki urutan pertama dan kedua, yaitu 44,73% dan 25,44%. Sisanya diduduki oleh Jawa dan Bali (12,69%), Irian jaya (6,08%), Nusa Tenggara dan (5,53%), Maluku (3,31%) dan Sulawesi (2,23%). Rincian kapasitas terpasang IPKH untuk masing-masing jenis industri disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Kapasitas Terpasang IPKH Menurut Jenis Industri Tahun 1997

Table 4. Potencial Capacity of IPKH Based on Industry Variety in 1997

No	Jenis Industri	Kapasitas Terpasang IPKH			Keterangan
		Terkait HPH	Tidak Terkait HPH	Jumlah	
1	Kayu gergajian ¹⁾	6.245.740	7.041.808	13.287.548	
2	Moulding ²⁾	-	-	10.106.400	
3	Kayu lapis ¹⁾	10.198.934	348.916	10.547.850	
4	Papan blok ¹⁾	1.293.870	398.604	1.692.474	
5	Pulp ³⁾	2.530.000	-	2.530.000	Data tahun 1999
6	Chip ¹⁾	679.236	1.008.000	1.687.236	
7	Peti ¹⁾	162.000	-	162.000	
8	Chopstick ¹⁾	-	1.530.557	1.530.557	
9	Korek api ¹⁾	-	6.576.800	6.576.800	
10	Pencilslat ¹⁾	-	40.000	40.000	

Sumber: 1) Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan, 1997, 2) Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 1997, 3) Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia, 1999

Menurut Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan (1999) kapasitas industri pulp di Indonesia berkembang dengan pesat, yaitu dari 2.054.700 ton per tahun (1994) meningkat menjadi 4.914.100 ton per tahun (1999). Jumlah industri pulp pada tahun 1999 tercatat sebanyak 16 unit, dimana 10 unit terintegrasi (pulp dan kertas) dan 6 unit berdiri sendiri. Dilihat dari sebaran kapasitas terpasangnya, sebagian besar (80%) berada di Sumatera, 11,5% (Kalimantan) dan 8,5% (Jawa).

D. Permintaan Bahan Baku Kayu

a. Permintaan Potensial

Permintaan potensial bahan baku kayu bulat oleh IPKH sangat ditentukan oleh kapasitas mesin industri terpasang. Besarnya rendemen dari kayu bulat ke kayu olahan untuk masing-masing industri adalah kayu lapis (50%), kayu gergajian (50%), moulding dan wood working (35%), dan produk kayu olahan lainnya (50%). Sementara itu untuk menghitung kebutuhan bahan baku serpih didekati dengan konversi pulp ke bahan baku serpih, yaitu 4,5 m³ bahan baku serpih untuk setiap ton pulp yang dihasilkan.

Dengan memperhatikan kapasitas terpasang industri kayu olahan dan tingkat rendemen untuk masing-masing industri pengolahan kayu, maka besarnya kebutuhan bahan baku kayu IPKH dan IPKL pada tahun 1998/1999 adalah 97,4 juta m³, terdiri dari 75,3 juta m³ kayu bulat dan 22,1 juta m³ bahan baku serpih.

b. Permintaan Aktual

b.1. Kayu Bulat

Permintaan aktual kayu bulat didekati dari besarnya produksi kayu olahan dengan memperhatikan tingkat rendemennya sebagai faktor konversi. Produksi kayu olahan diperoleh dari produksi tiga jenis kayu olahan utama yang membutuhkan bahan baku kayu dalam jumlah yang besar yaitu kayu lapis, kayu gergajian, dan moulding/wood working.

Besarnya produksi kayu olahan diperoleh dari tiga sumber data yaitu Departemen Kehutanan (Dephut), Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag), serta Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia. Produksi kayu olahan berdasarkan data Dephut dan Deperindag tercantum dalam tabel berikut.

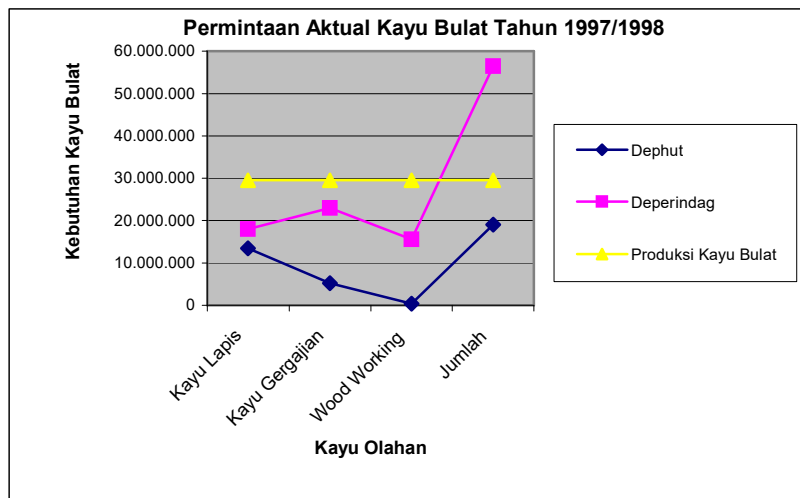
Tabel 5. Produksi Kayu Olahan Tahun 1997/1998

Table 5. Wood Proccesed Production in 1997/1998

No	Jenis Kayu Olahan	Sumber Data	
		Dephut	Deperindag
1	Kayu Lapis (m ³)	6.709.836	8.994.700
2	Kayu Gergajian (m ³)	2.613.452	11.465.100
3	Moulding (m ³)	141.589	5.447.200
	Jumlah	9.464.877	25.907.000

Produksi kayu olahan menurut versi Dephut pada tahun 1997/1998 adalah 9.464.877 m³ sedangkan menurut versi Deperindag adalah 25.907.000 m³. Dengan menggunakan rendemen sebagai faktor konversi dari kayu bulat menjadi kayu olahan yaitu sebesar 50 % untuk kayu lapis dan kayu gergajian serta 35 % untuk moulding maka besarnya kebutuhan bahan baku kayu bulat adalah sebesar 19.051.116 m³ menurut versi Dephut dan 56.483.028 m³ menurut versi Deperindag. Terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara kebutuhan kayu bulat menurut versi Dephut dan Deperindag. Hal tersebut dapat disebabkan oleh berbagai faktor seperti sumber data, teknik pengumpulan data dan lain-lain.

Dengan melihat produksi kayu bulat pada tahun 1997/1998 yaitu sebesar 29.520.322 m³ (Dirjen PHP, 2000) maka jika dikaitkan dengan kebutuhan kayu bulat versi Dephut tidak tampak adanya kesenjangan yang berarti. Sebaliknya jika menggunakan data kebutuhan kayu bulat menurut Deperindag terdapat kesenjangan atau terlihat adanya defisit kayu bulat yang cukup besar yaitu sebesar 26.962.706 m³ seperti digambarkan pada grafik berikut.



Gambar 2. Permintaan Aktual Kayu Bulat Tahun 1997/1998
 Figure 2. Log Actual Demand in 1997/1998

b.2. Bahan Baku Serpih (BBS)

Data produksi BBS secara nasional tidak tersedia, sehingga hal tersebut menyulitkan dalam penghitungan permintaan dan pasokan BBS secara nasional. Kebutuhan BBS didekati dari produksi pulp, dengan menggunakan faktor konversi yaitu jumlah bahan baku kayu yang dibutuhkan untuk menghasilkan 1 ton pulp. Untuk menghasilkan 1 ton pulp dibutuhkan 4,5 m³ BBS. Produksi pulp pada tahun 1998 menurut data APKI tahun 1999 adalah sebesar 3.430.000 ton sehingga besarnya kebutuhan BBS pada tahun 1998 adalah 15.435.000 m³.

IV. KEBIJAKAN YANG TELAH DIAMBIL PEMERINTAH

A. Larangan Ekspor Kayu Bulat

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 mengatur kewajiban para Pemegang HPH untuk mendirikan industri pengolahan hasil hutan di Indonesia yang terintegrasi dengan perusahaan hutan. Keinginan pemerintah untuk mengembangkan industri pengolahan kayu juga dituangkan dalam Perjanjian Perusahaan Hutan dengan para pemegang HPH yang menetapkan bahwa dalam tenggang waktu 3 (tiga) tahun setelah memperoleh SK-HPH sudah harus membangun perusahaan penggergajian, dan paling lambat 7 (tujuh) tahun sudah membangun perusahaan kayu lapis.

Di samping menganjurkan pembangunan industri pengolahan kayu, pemerintah juga mewajibkan para pemegang HPH agar menyediakan kayu bulat untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri pengolahan kayu bagi masyarakat di dalam negeri. Namun anjuran pemerintah tersebut tampaknya kurang mendapat perhatian dari para pemegang HPH. Selama tahun 1970-an pemasaran kayu bulat di pasar internasional masih sangat baik. Di samping itu selama tahun 1970-an kayu bulat juga merupakan komoditas ekspor hasil hutan Indonesia yang utama.

Dengan berlakunya kebijakan pemerintah di bidang ekonomi pada tanggal 15 Nopember 1978, volume dan nilai ekspor kayu Indonesia meningkat dengan pesat, sementara itu kebutuhan kayu di dalam negeri juga semakin meningkat. Mempertimbangkan keadaan tersebut, pada tahun 1980 dikeluarkan peraturan mengenai pembatasan ekspor kayu bulat melalui Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri (SKBTM), yaitu Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan dan Koperasi, yang mengatur tentang penyediaan kayu untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang dikaitkan dengan ekspor kayu bulat dan kayu olahan, seperti kayu gergajian dan kayu lapis. Dalam SKBTM tersebut diatur bahwa untuk merealisasikan ekspor kayu bulat, para pemegang HPH harus menunjukkan bukti tentang penyediaan kayu untuk kebutuhan dalam negeri. Bukti-bukti tersebut dapat berupa Daftar Penggunaan Kayu untuk industri, Pas Angkutan, atau Surat Izin Pengangkutan Antar Pulau (SIPAP). Secara umum apabila HPH sudah berumur lebih dari 7 (tujuh) tahun maka perusahaan tersebut diperkenankan mengekspor 40% dari produksi kayu bulatnya, sedangkan 60% sisanya harus diolah atau dipasarkan di dalam negeri.

Keinginan pemerintah untuk mengembangkan industri pengolahan kayu selanjutnya dituangkan lagi dalam Surat Keputusan Bersama Empat Dirjen (SKBED), yaitu Dirjen Kehutanan, Dirjen Aneka Industri, Dirjen Perdagangan Dalam Negeri, dan Dirjen Perdagangan Luar Negeri. Dalam SKBED tersebut ditekankan bahwa dalam tahun-tahun mendatang semua kayu akan diolah di dalam negeri. Keinginan pemerintah untuk mengembangkan industri pengolahan kayu terpadu seiring dengan sasaran yang ingin dicapai dalam Program Pembangunan Lima Tahun.

Dalam tahapan pembangunan ekonominya, secara makro perekonomian Indonesia mengarah pada industrialisasi, di mana sektor industri diarahkan sebagai penggerak utama pembangunan. Hal ini telah ditetapkan dalam Garis-Garis Besar

Haluan Negara (GBHN) bahwa pembangunan jangka panjang harus mampu membawa perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia. Produksi nasional yang semula sebagian besar berasal dari sektor pertanian diharapkan bergeser ke sektor-sektor di luar pertanian dengan industri sebagai tulang punggungnya. Sehubungan dengan maksud tersebut, secara bertahap pemerintah melakukan berbagai kebijakan deregulasi, terutama untuk memacu pertumbuhan industri di dalam negeri yang memproduksi komoditas ekspor non-migas.

Pada bulan Januari 1982 pemerintah mengeluarkan paket kebijakan ekspor dan perdagangan imbal-beli yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1982. Para eksportir yang memerlukan modal kerja dapat memperoleh kredit dengan suku bunga rendah yaitu 9% per tahun, yang mana lebih rendah dari pada suku bunga yang berlaku sejak tahun 1976 yaitu 12% per tahun. Mengenai perdagangan imbal-beli ditetapkan bahwa kontraktor asing yang memenangkan tender dalam proyek pemerintah diharuskan membeli komoditas non-migas senilai tender yang dimenangkan. Barang ekspor yang ditetapkan ada 11 (sebelas) jenis termasuk kayu lapis, kayu gergajian dan kayu olahan lainnya.

Pada tahun 1985 kebijakan penghapusan ekspor kayu bulat mulai diterapkan. Dengan menerapkan kebijakan tersebut diharapkan industri pengolahan kayu terpadu yang berintikan kayu lapis sebagaimana dipolakan oleh pemerintah dapat berkembang di dalam negeri. Dalam realisasinya, industri yang banyak berkembang akibat penerapan kebijakan tersebut adalah industri kayu gergajian. dan industri kayu lapis

B. Pajak Ekspor Kayu Gergajian

Untuk memacu berkembangnya industri pengolahan kayu hilir, pada tahun 1989 pemerintah menetapkan kebijakan pajak ekspor kayu gergajian. Tujuan yang ingin dicapai adalah peningkatan ekspor barang jadi kayu dan pelestarian hutan di satu pihak, serta intensifikasi penerimaan negara di lain pihak. Melalui kebijakan tersebut diharapkan bahwa kekayaan alam Indonesia yang berupa kayu dapat diolah di dalam negeri sehingga dapat memberikan manfaat yang seluas-luasnya bagi bangsa Indonesia.

Industri kayu gergajian termasuk kelompok industri pengolahan kayu hulu, sedangkan industri barang jadi kayu termasuk kelompok industri pengolahan kayu hilir. Oleh karena itu, dengan menetapkan tarif pajak ekspor kayu gergajian yang cukup tinggi maka industri barang jadi kayu diharapkan dapat berkembang.

Sebelum kebijakan tersebut diberlakukan, pajak ekspor dan pajak ekspor tambahan kayu gergajian dipungut berdasarkan persentase terhadap besarnya harga ekspor, yaitu sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 418/KMK.011/1985. Besarnya pajak ekspor kayu gergajian dalam berbagai jenis, baik kayu jati maupun kayu tropis ditetapkan sebesar 5% dari harga ekspornya. Khusus untuk kayu mewah dikenakan pajak ekspor tambahan, seperti kayu eboni sebesar 20,8% dan sonokeling 8,1%. Di samping itu ada perkecualian yang berlaku bagi kayu gaharu, cendana dan laka, di mana pajak ekspornya ditetapkan sebesar 20%.

Sementara itu menurut kebijakan perpajakan yang baru, besarnya pajak ekspor kayu gergajian ditetapkan berdasarkan jumlah kubikasi yang diekspor, yang lebih lanjut dibedakan menurut jenisnya. Besarnya pajak ekspor kayu gergajian Kelompok I adalah US\$ 1,200/m³, Kelompok II adalah US\$ 500/m³, dan Kelompok III adalah US\$ 250/m³. Kayu gergajian yang masuk Kelompok I adalah jenis kayu mewah eboni dan sonokeling, sedangkan Kelompok II antara lain adalah kayu agathis, pinus, ramin, sonokembang, jati. Kayu gergajian yang masuk dalam Kelompok III adalah kayu yang termasuk dalam kelompok jenis kayu tidak mewah seperti cempaka, durian burung, kapur, keruing, meranti, nyatoh, dan pulai.

Apabila dibandingkan dengan harga ekspor kayu yang berlaku pada tahun 1989, maka tarif pajak ekspor yang ditetapkan dalam kebijakan tersebut sangat tidak sebanding. Dilihat dari jenis kayunya, maka jenis kayu gergajian yang banyak diekspor saat itu didominasi oleh kayu gergajian tropis yang termasuk dalam Kelompok III. Harga FOB rata-rata kayu gergajian kelompok ini pada tahun 1989 adalah sekitar US\$ 319. Dengan demikian tariff pajak ekspor kayu gergajian Kelompok III yang berlaku pada tahun 1989 adalah sekitar 78,3% dari harga eksportnya. Ini menggambarkan bahwa kenaikan pajak ekspor kayu gergajian yang ditetapkan oleh pemerintah pada akhir tahun 1989 adalah sangat tinggi.

Menurut Groves (1958) pemungutan pajak seperti pajak penebangan atau pajak hasil, yang dipungut pada sumberdaya hutan cenderung membantu melestarikan hutan melalui penurunan laju eksploitasi hutan akibat pajak. Herber (1983) menyatakan bahwa pajak penebangan merupakan pajak produksi kotor, sehingga merupakan alat distribusi yang dapat mengoptimalkan penggunaan sumberdaya hutan. Dalam jangka panjang jenis pajak tersebut akan mengarahkan penggunaan sumberdaya hutan secara rasional dan lestari.

Prest (1985) mengemukakan bahwa pajak ekspor membedakan komoditas yang dipajaki dan yang tidak, sehingga alokasi sumber akan terpengaruh dalam 3 (tiga) cara: (i) Ada kecenderungan bagi eksportir komoditas yang dipajaki untuk mengalihkan output ke pasar dalam negeri atau mencari jalur yang tidak legal; (ii) Bila ada komoditas ekspor yang tidak menjadi sasaran pajak maka akan terjadi beberapa pergeseran sumber ke jenis komoditas tersebut; (iii) Bila pajak ekspor meliputi seluruh komoditas yang akan dipasarkan ke luar negeri, maka akan ada kecenderungan terpusat pada jalur output lain yang dipersiapkan untuk komoditas dalam negeri, dan kemungkinan kecenderungan selanjutnya adalah mundur ke dalam sektor ekonomi subsisten.

Sementara itu Boadway dan Wildasin (1984) berpendapat bahwa perpajakan adalah salah satu alat kebijakan pemerintah yang kuat. Perubahan tarif pajak ekspor kayu gergajian dapat merubah keputusan bisnis para eksportir atau pengusaha industri kayu gergajian, yang selanjutnya akan mengakibatkan perubahan alokasi kayu gergajian. Dengan kebijakan perpajakan maka tinggi-rendahnya tarif pajak ekspor gergajian dapat diatur sehingga kayu gergajian dapat dialokasikan ke pasar ekspor atau ke pasar dalam negeri sesuai dengan yang dikehendaki oleh pemerintah.

Namun bagi para pengusaha, kenaikan pajak ekspor kayu gergajian berarti timbulnya tambahan biaya bisnis yang harus ditanggung. Apabila melihat posisi perekonomian Indonesia di pasar internasional, maka tidak mungkin bagi pengusaha kayu gergajian Indonesia untuk menggeserkan beban pajak eksportnya ke

depan, yaitu kepada konsumen luar negeri dalam bentuk harga yang lebih tinggi. Dalam hal ini alasannya bahwa konsumen atau importir luar negeri masih memiliki banyak pilihan untuk memperoleh kayu gergajian dari negara selain Indonesia yang tidak menaikan pajak serupa sehingga harga yang berlaku tidak mengalami perubahan. Oleh karena itu para pengusaha kemungkinan memilih pilihan kedua, yaitu menanggung sendiri beban kenaikan pajak ekspor tersebut. Namun untuk mengambil pilihan kedua para pengusaha juga harus menanggung resiko berkurangnya keuntungan perusahaan. Apabila para pengusaha hanya menikmati keuntungan normal, maka pilihan kedua kemungkinan tidak mudah untuk dilaksanakan. Selain itu masih terdapat kemungkinan pilihan ketiga, yaitu para pengusaha industri kayu gergajian dapat mengalihkan daerah pemasaran produknya ke pasar dalam negeri. Untuk melaksanakan pilihan ketiga tersebut para pengusaha harus siap menghadapi kenyataan bahwa permintaan konsumen atau industri pengolahan kayu hilir di dalam negeri masih sangat rendah. Selain itu pasar di dalam negeri sebelumnya telah diisi oleh produk dari pengusaha industri kayu gergajian non-HPH yang disinyalir banyak menggunakan bahan baku kayu bulat illegal. Dengan demikian pilihan ketiga juga membawa resiko akan menurunnya volume pemasaran dan harga produk.

C. Pengaturan Tata-niaga Ekspor

Dalam upaya meningkatkan pertumbuhan industri pengolahan kayu lanjutan serta peningkatan ekspor kayu lapis dan kayu olahan lainnya, pemerintah telah mengeluarkan serangkaian kebijakan baik berupa pengaturan tata-niaga ekspor maupun berupa pengendalian ekspor melalui larangan ekspor dan pajak ekspor.

Kebijakan larangan ekspor ini ditempuh untuk menghambat ekspor kayu bulat yang merupakan bahan baku industri pengolahan kayu di Indonesia. Dengan adanya larangan ekspor ini pasokan kayu bulat di dalam negeri tersedia dan industri pengolahan kayu, khususnya kayu lapis tidak mengalami kesulitan dalam memperoleh bahan baku.

Mengingat kebijakan pengendalian ekspor melalui mekanisme larangan ekspor oleh pihak luar negeri dinilai sangat tidak populer dan bertentangan dengan ketentuan GATT, maka pengendalian ekspor selanjutnya dirubah menjadi pajak ekspor. Pajak ekspor dikenakan secara lumpsom dengan tingkat pajak antara US\$ 250 sampai dengan US\$ 4,800 per m³. Pengenaan pajak ekspor ini berlangsung sejak tahun 1989, melalui Keputusan Menteri Keuangan.

Tujuan yang ingin dicapai dengan dikeluarkannya kebijakan pemasaran melalui pengaturan tata-niaga ekspor adalah untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat diantara sesama eksportir dalam memperebutkan pasar di luar negeri. Melalui Keputusan Menteri Perdagangan maka pemerintah telah menetapkan tiga komoditas kehutanan yang diatur tata-niaga ekspornya, yaitu kayu lapis, kayu gergajian dan lampit rotan. Ekspor komoditas tersebut hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang telah memperoleh pengakuan sebagai Eksportir Terdaftar (ET) dari Menteri Perdagangan.

Untuk lebih memberdayakan pengaturan tata-niaga ekspor tersebut, Menteri Perdagangan telah mengukuhkan berdirinya Badan Pemasaran Bersama (BPB) yang merupakan kesepakatan antara asosiasi dengan para anggotanya. Selanjutnya BPB mendirikan agen pemasaran di beberapa pasar utama komoditas ekspor Indonesia.

Pendirian agen pemasaran tersebut telah menimbulkan reaksi yang cukup keras dari pihak luar negeri karena dinilai baik importir maupun eksportir tidak mempunyai kebebasan dalam melakukan transaksi. Hal ini disebabkan setiap eksportir harus menjual melalui agen yang ditunjuk oleh asosiasi sesuai wilayah pasar masing-masing eksportir.

D. Kebijakan Era Reformasi

Berkaitan dengan terpuruknya perekonomian Indonesia sejak pertengahan tahun 1997, dimana hampir semua sektor mengalami penurunan telah mengakibatkan matinya roda perekonomian Indonesia, yang ditandai dengan banyaknya pemutusan hubungan kerja (PHK), maka Pemerintah Indonesia meminta bantuan International Monetary Fund (IMF) untuk memulihkan perekonomian Indonesia. Bantuan tersebut otomatis disertai dengan beberapa kebijakan yang harus ditempuh oleh Pemerintah Indonesia, yang dituangkan dalam Letter of Intents (LoI).

Beberapa kesepakatan dengan IMF yang berkaitan dengan komoditas kehutanan antara lain adalah:

- a. Pembubaran Badan Pemasaran Bersama kayu lapis, kayu gergajian dan kayu olahan lainnya, serta lampit rotan;
- b. Penghapusan tata-niaga ekspor kayu gergajian dan kayu olahan lainnya serta lampit;
- c. Penghapusan sistem penjatahan ekspor kayu lapis;
- d. Perubahan mekanisme pemungutan pajak ekspor dari sistem lumpsum menjadi ad valorem;

Harga patokan ekspor ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan cq Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri secara periodik, sedangkan tarif pajak ekspor ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Besarnya pajak ekspor ditetapkan maksimal 30% dan secara gradual turun menjadi 20%, 10%, yang pada akhirnya akan menjadi 0%. Di samping itu, pemerintah diwajibkan menerapkan Resources Rent Tax (Provisi Sumberdaya Hutan) untuk kayu bulat dan turunannya. Pengenaan PSDH tersebut harus bersifat non-diskriminatif, artinya bahwa pungutan tersebut diberlakukan baik untuk tujuan ekspor maupun penjualan dalam negeri.

Dengan pengenaan PSDH secara non-diskriminatif tersebut, pihak pengusaha Indonesia dituntut untuk melakukan efisiensi di segala lini agar tetap dapat bersaing dengan negara pesaing lainnya yang mempunyai tingkat teknologi dan efisiensi yang lebih tinggi dari Indonesia.

Perubahan mekanisme pemungutan pajak ekspor tersebut maka telah terbuka untuk mengekspor kayu bulat dan kayu gergajian yang selama ini hampir tidak ada

ekspornya, karena tingginya tarif pajak ekspor. Untuk mengantisipasi terjadinya ekspor kayu bulat dan kayu gergajian, maka Menteri Kehutanan dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan telah menetapkan mekanisme pengaturan ekspor komoditas tersebut. Untuk tahun 1998/1999 Menteri Kehutanan menetapkan jumlah yang dapat diekspor yang tidak mengganggu kelestarian hutan dan pasokan bahan baku kayu bulat dalam negeri, yaitu 5 juta m³ untuk kayu bulat dan 1,5 juta m³ untuk kayu gergajian. Dari jumlah yang dialokasikan tersebut baru diberikan kepada 40 perusahaan HPH yang telah memenuhi persyaratan, dengan alokasi 920.000 m³. Dari alokasi tersebut, sampai dengan bulan Maret 1999 baru terealisasi 163.500 m³ atau sekitar 17,78%. Rendahnya realisasi ekspor tersebut antara lain karena harga di dalam negeri juga mengalami kenaikan sehingga dinilai lebih menguntungkan jika menjualnya di dalam negeri.

Volume ekspor kayu bulat pada tahun 2000 mengalami kenaikan menjadi 313.089 m³ dengan perolehan devisa sebesar US\$ 45,162,457. Dengan demikian harga ekspor kayu bulat mencapai US\$ 144.25/m³. Pada tahun yang sama, harga kayu bulat dalam negeri untuk bahan baku kayu lapis dan kayu gergajian berdasarkan data dari ITTO berkisar antara US\$ 70–110/m³ dengan rata-rata sebesar US\$ 90/m³. Dengan melihat perbedaan harga kayu bulat dan domestik yang cukup besar, terdapat kecenderungan di kalangan pengusaha untuk meng-ekspor kayu bulat baik secara legal dan illegal. Kondisi ini diperparah dengan rendahnya harga kayu olahan (kayu lapis) di pasar internasional yaitu hanya sebesar US\$ 314.44/m³. Selama harga kayu olahan masih mengalami fluktuasi yang besar, pada akhirnya kondisi yang terjadi adalah industri kayu lapis akan semakin mengalami kesulitan dalam memperoleh bahan baku kayu dengan adanya perubahan orientasi pengusaha untuk lebih berorientasi pada ekspor kayu bulat.

V. ALTERNATIF KEBIJAKAN

A. Perbaikan Manajemen Hutan Alam dan Hutan Tanaman

Rendahnya produktivitas hutan saat ini dalam penyediaan kayu bulat dan hasil hutan non kayu lainnya merupakan hasil dari penerapan manajemen hutan alam dan hutan tanaman yang kurang tepat di lapangan. Beberapa alternatif solusi ditawarkan untuk mengatasi permasalahan tersebut yaitu dengan berpegang pada prinsip-prinsip kelestarian dalam pengelolaan hutan yang menitikberatkan pada aspek ekologis, sosial, dan ekonomis. Di antara kebijakan yang ditawarkan adalah pemolaan sumber daya hutan sedemikian rupa sehingga dapat ditentukan kombinasi luas optimal antara hutan alam, hutan tanaman, perkebunan, pertanian, dan pemukiman serta industri. Optimasi luas hutan produksi tersebut diharapkan akan dapat menyeimbangkan kemampuan produksi bahan baku untuk memenuhi kebutuhan industri kayu (Effendy, 2000). Beberapa langkah perbaikan pada aspek-aspek di bawah ini diharapkan dapat menjadi upaya untuk terus meningkatkan produktivitas hutan dalam kaitannya dengan penyediaan kayu bulat.

1. Sistem Silvikutur

Sistem silvikultur adalah rangkaian kegiatan berencana mengenai pengelolaan hutan yang meliputi penebangan, peremajaan, dan pemeliharaan tegakan hutan guna menjamin kelestarian produksi kayu atau hasil hutan lainnya. Pemilihan, penetapan dan penerapan salah satu sistem silvikultur diarahkan untuk mencapai tujuan diperolehnya manfaat yang optimal secara berkesinambungan serta menimbulkan perubahan ekosistem alami seminimal mungkin sehingga dengan masukan (input) yang minimal tersebut dapat diperoleh hasil yang maksimal. Sistem silvikultur yang telah ditetapkan untuk perusahaan hutan produksi alam di Indonesia adalah Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI), Tebang Habis dengan Permudaan Buatan (THPB) dan Tebang Habis dengan Permudaan Alam (THPA).

Pada sistem TPTI penebangan pohon hanya boleh dilakukan terhadap pohon-pohon dengan diameter minimal tertentu untuk selanjutnya harus tersedia sejumlah pohon inti dengan diameter minimal tertentu yang diharapkan akan membentuk tegakan utama pada siklus tebang berikutnya. Yang perlu diperhatikan pada sistem ini adalah perlu adanya pembinaan dan pemeliharaan tegakan tinggal. Dalam sistem THPA ditentukan persyaratan persentase dan penyebaran tertentu permudaan tingkat semai jenis pohon niagawi. Sedangkan dalam sistem THPB hanya digunakan dalam melaksanakan konversi hutan produksi alam menjadi hutan tanaman dengan jenis-jenis tertentu, serta pada pengelolaan hutan tanaman selanjutnya. Saat ini telah dijajagi kemungkinan untuk penerapan sistem Tebang Jalur dan Tanam Indonesia (TJTI) yang ditujukan untuk membina hutan bekas tebang yang dinilai tidak produktif agar menjadi hutan yang produktif.

Yang perlu diperhatikan dalam pemilihan sistem silvikultur tersebut adalah kesesuaian antara sistem silvikultur yang diterapkan dengan keadaan tegakan setempat. Ketidaksesuaian yang terjadi akan menyebabkan terhambatnya daya pulih diri atau regenerasi dari hutan tersebut, sehingga manfaat optimal yang berkesinambungan tidak bisa tercapai. Sebagai contoh penerapan sistem silvikultur tebang habis pada tegakan hutan di daerah yang berlereng curam (25-40 %) akan mengakibatkan terjadinya erosi tanah yang dapat menghilangkan lapisan permukaan tanah (top soil), sehingga akan menghambat pertumbuhan regenerasi hutan yang pada akhirnya akan mengganggu produktivitas hutan dalam menghasilkan kayu bulat maupun hasil hutan non kayu lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu dilakukan beberapa upaya agar penerapan sistem silvikultur yang tepat dapat meningkatkan produktivitas hutan. Pemilihan dan penetapan sistem silvikultur harus didasarkan pada hasil kegiatan risalah hutan yang lengkap dan akurat sehingga dapat menggambarkan kondisi tegakan hutan yang sebenarnya. Di samping itu perlu tersedianya sejumlah alternatif sistem silvikultur yang sesuai dengan keragaman tegakan yang ada dan sistem silvikultur tersebut harus bersifat luwes untuk memberikan peluang modifikasi atau penyempurnaan yang sesuai dengan kendala di lapangan. Kegiatan pengawasan yang dilakukan perlu menggunakan metode pengawasan yang cepat, akurat dan berskala luas yang dilakukan oleh tenaga pelaksana lapangan yang profesional. Dan yang terpenting adalah adanya konsistensi dari para pengelola hutan dalam penerapan sistem silvikultur di lapangan. Kecenderungan yang terjadi

saat ini dari para pengelola hutan adalah adanya pandangan bahwa hutan yang dikelola adalah sebagai “barang galian” yang dikeruk secara habis-habisan tanpa memperhatikan kelestariannya. Pandangan ini perlu dirubah dengan melakukan pendekatan ekosistem yaitu bahwa hutan yang dikelola harus dipandang sebagai suatu ekosistem yang perlu dijaga keberadaan dan kelestariannya. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, selain penerapan teknik silvikultur yang tepat kegiatan pembenahan hutan tua yaitu peningkatan produktivitas *area logged over forest* melalui kegiatan selain penanaman seperti kegiatan pemeliharaan, penjarangan dan sulaman secara intensif perlu dibenahi sehingga diharapkan dapat meningkatkan riap tahunan per hektar per tahunnya.

2. Sistem Pemanenan

Pemanenan hutan adalah kegiatan memungut atau mengambil kayu dan atau hasil hutan lainnya dari kawasan hutan yang berfungsi sebagai hutan produksi. Pemanenan hutan merupakan bagian dari rangkaian kegiatan dalam suatu sistem silvikultur yang dianut dalam rangka pengelolaan hutan produksi. Untuk pemanenan hasil hutan berupa kayu, kegiatan yang dilakukan secara garis besar terdiri dari penebangan pohon, pembagian batang, penyaradan, pengupasan kulit, muat bongkar dan pengangkutan. Dalam penebangan pohon perlu digunakan teknik penebangan yang sesuai dan alat penebangan yang cocok guna menekan pemborosan biaya dan sumber daya hutan.

Dari beberapa hasil penelitian diketahui bahwa besarnya tingkat efisiensi pemanfaatan kayu per pohon di tempat penebangan baru mencapai sekitar 80 %, sedang limbahnya adalah sebesar 20 %. Limbah sebesar ini terdiri dari limbah tunggak 3 % dan limbah batang sebesar 17 %. Limbah tersebut belum termasuk limbah dari batang di atas bebas cabang dan cabang sampai diameter 10 cm yang diperkirakan mencapai di atas 15 % (Suhartana dan Dulsalam, 1996). Sedangkan menurut data PT. Inhutani III, di lapangan limbah hasil pemanenan mencapai 30 – 50 %. Berdasarkan data di atas, terlihat bahwa telah terjadi pemborosan sumber daya hutan dalam kaitannya dengan terbuangnya hasil kayu yang seyogyanya dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan industri maupun kebutuhan lainnya.

Volume limbah penebangan yang tinggi menunjukkan bahwa kegiatan penebangan kurang efisien. Kegiatan penebangan merupakan penentu untuk mendapatkan tinggi rendahnya hasil, baik ditinjau dari kualitas maupun kuantitas. Salah satu upaya yang perlu dilakukan untuk meminimumkan hasil pembalakan tersebut adalah dengan penerapan teknik penebangan serendah mungkin sesuai dengan SK Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan Nomor 151/Kpts/IV-BPHH/1993 tanggal 19 Oktober 1993 tentang Petunjuk Teknis Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) pada hutan alam daratan. Langkah ini dianggap suatu kemajuan karena acuan mengenai teknik penebangan sebelumnya masih memperkenankan tinggi tunggak yang relatif tinggi (Suhartana dan Dulsalam, 1996). Dari hasil penelitian tentang tingkat pemanfaatan kayu yang terjadi dengan teknik penebangan serendah mungkin diperoleh hasil bahwa rata-rata volume limbah tunggak pada teknik penebangan serendah mungkin adalah 0,21 m³/pohon (3,34%) dan pada teknik penebangan konvensional adalah 0,40 m³/pohon (4,54%) di samping itu terjadi

peningkatan pemanfaatan kayu sebesar 1,20% (Suhartana dan Dulsalam, 1996).

Dengan menerapkan teknik penebangan yang efisien diharapkan dapat dihasilkan limbah penebangan dalam jumlah yang lebih sedikit sehingga pemanfaatan kayu akan lebih optimal. Di samping itu pemanfaatan limbah penebangan menjadi bahan baku industri pulp dan kertas, industri palet dan industri lainnya perlu lebih dioptimalkan kembali sehingga keseluruhan manfaat yang diperoleh dari hasil hutan dapat didayagunakan secara maksimal.

3. Optimalisasi Pemanfaatan Kayu

Salahsatu upaya untuk menyediakan pasokan kayu bulat adalah dengan melakukan optimalisasi pemanfaatan kayu bulat dari hutan alam melalui peningkatan pemanfaatan limbah pembalakan yang saat ini besarnya mencapai 30–50 % dan peningkatan pemanfaatan kayu berdiameter kecil (30-49 cm). Kayu berdiameter kecil dan logging waste dapat dimanfaatkan untuk industri pengolahan kayu yaitu diolah menjadi pulp logs atau chip untuk industri pulp, kayu gergajian untuk industri pallet, particle board, dan blok board.

Limbah pembalakan saat ini belum dapat dimanfaatkan karena perizinan pembalakan dibatasi angka eksploitasi dan perizinan pengambilan limbah sulit diterapkan di lapangan. Sedangkan untuk pemanfaatan kayu berdiameter kecil masih belum menarik karena aturan kebijakan yang tidak mendukung seperti pengenaan tarif DR/PSDH dan pajak ekspor serta check price yang disamakan dengan log berdiameter besar dan panjang. Kendala lain di sektor industri yang dihadapi saat ini adalah penetapan besarnya pajak ekspor kayu gergajian sebesar 15 % untuk semua jenis kayu dan kualitas, sementara itu kayu gergajian kualitas rendah dan pendek berpotensi untuk dimanfaatkan sebagai bahan baku pallet dan bahan bangunan yang tidak perlu diolah. Sehingga kebijakan tersebut tidak mendorong pengusaha untuk meningkatkan ekspor kayu gergajian kualitas rendah karena nilai tambah yang diperolehnya lebih kecil.

Untuk lebih mengoptimalkan penyediaan kayu dari hutan tersebut maka perlu dibuat aturan yang lebih cermat tentang pemanfaatan limbah pembalakan dan kayu berdiameter kecil, terutama Tata Usaha Kayu (TUK) dan sistem pungutannya agar limbah pembalakan dapat dimanfaatkan untuk bahan baku kayu olahan dan industri hilir lainnya sehingga memiliki nilai tambah. Sementara itu pengenaan tarif DR/PSDH dan pajak ekspor seharusnya dibedakan antara kayu berdiameter kecil (30-49 cm) dan yang berdiameter besar (50 cm up) sehingga dengan perbedaan tarif tersebut dapat mendorong pemanfaatan kayu berdiameter kecil baik untuk kepentingan ekspor maupun untuk diolah lebih lanjut. Demikian pula untuk pajak ekspor kayu gergajian hendaknya dibedakan antara ukuran yang lebar, panjang dan pendek sehingga lebih kompetitif terlebih dengan besarnya peluang ekspor untuk kayu gergajian ukuran kecil sebagai bahan baku pallet atau industri hilir lainnya . Dengan diberlakukannya aturan yang mendukung pemanfaatan limbah pembalakan dan kayu berdiameter kecil ini maka diharapkan industri dalam negeri akan didorong untuk berkembang sehingga lebih efisien dan kompetitif serta pemanfaatan hasil hutan kayu dapat lebih optimal khususnya dalam kaitannya dengan penyediaan kayu bulat.

4. Pengelolaan Hutan Partisipatif

Dalam mendukung terwujudnya pengelolaan hutan yang berlandaskan pada prinsip-prinsip kelestarian dibutuhkan suatu sinergi antara pengelola hutan dengan masyarakat sekitar hutan. Masyarakat sekitar hutan perlu lebih diarahkan sebagai penerima manfaat langsung dari hasil pemanfaatan hutan tidak hanya sebagai penonton dalam perusahaan hutan itu sendiri. Pengelola hutan dalam hal ini dapat berasal dari pihak swasta atau BUMN harus berupaya untuk menyeimbangkan dengan pola keberpihakan pada masyarakat di dalam dan di sekitar hutan dalam pengelolaan hutan dan harus secara sungguh-sungguh berupaya melakukan pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui penggalan potensi perekonomian masyarakat desa yang pengembangannya sesuai dengan keadaan sosial budaya setempat (Fattah, 1998). Dengan terwujudnya hal tersebut diharapkan dukungan masyarakat dalam pengelolaan hutan akan tercipta yang tercermin dalam tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya manfaat dan kelestarian hutan sehingga intervensi negatif dari masyarakat dalam bentuk gangguan terhadap hutan akan berkurang.

Dalam pengelolaan hutan partisipatif ini peranan masyarakat sekitar hutan secara bertahap ditingkatkan di semua jajaran yang terlibat dalam pengelolaan hutan. Masyarakat diharapkan dapat berperan aktif dalam pengelolaan hutan sebagai sumber daya alam yang harus memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk rakyat. Bentuk keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan dapat berupa suatu bentuk kemitraan dengan pengelola hutan (HPH/BUMN) dengan posisi transaksi yang adil dan seimbang. Masyarakat sekitar hutan dapat menjadi subkontraktor berbagai kegiatan perusahaan hutan di bawah bimbingan jajaran pengelola hutan seperti pembibitan, pembukaan lahan, penanaman, pemeliharaan, penebangan, pembuatan jalan, base camp, tata batas dll. Keterlibatan masyarakat dalam model-model pemberdayaan ekonomi masyarakat seperti model Inmas Tumpangsari, PMDH, model pengelolaan hutan payau dengan pola empang parit yang telah berhasil perlu lebih diperluas sehingga masyarakat dapat menerima manfaat yang dapat membantu meningkatkan taraf hidup mereka.

Yang terpenting dalam penerapan program-program partisipatif dalam pengelolaan hutan ini adalah adanya kesesuaian antara kebutuhan masyarakat sekitar hutan dengan program yang ditawarkan. Selama ini kebijakan yang bersifat *top down approach* ternyata tidak selalu menguntungkan dan menjamin keberhasilan pembangunan, termasuk di sektor kehutanan. Sehingga pola pendekatan *bottom-up approach* harus dilaksanakan dalam mengidentifikasi kebutuhan masyarakat. Para pengelola hutan harus dapat bertindak sebagai akselerator berupa pembinaan guna meningkatkan kemampuan internal masyarakat. Berbagai bantuan yang telah diberikan dari program-program yang telah dijalankan jangan sampai hanya meningkatkan ketergantungan masyarakat pada sekitar hutan pada pengelola hutan, karena pada kenyataannya ekonomi masyarakat tidak diberdayakan dengan pola bantuan ini.

Seluruh jajaran pengelola hutan perlu memiliki pola pikir yang memandang masyarakat sebagai potensi dalam pengelolaan hutan bukan sebagai ancaman, sehingga dapat diciptakan suatu bentuk kerja sama yang sinergis antara pengelola

hutan dengan masyarakat sekitar. Pengelola hutan harus terus memperhatikan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan karena mustahil tanpa adanya dukungan dari masyarakat sekitar hutan maka pengelolaan hutan itu sendiri akan berjalan lancar. Dukungan dari masyarakat yang tercermin dalam tingkat kesadaran akan kelestarian hutan dapat membantu mengurangi tekanan terhadap hutan yaitu dalam bentuk perambahan hutan dan penebangan liar yang saat ini marak terjadi sebagai gambaran salah satu kegagalan dari pengelolaan hutan yang kurang melibatkan masyarakat.

5. Penindakan Illegal Logging

Telah menjadi rahasia umum bahwa pasokan kayu bulat untuk memenuhi kebutuhan industri pengolahan kayu saat ini diduga tidak sedikit yang berasal dari kegiatan penebangan liar. Hal tersebut terlihat dari perkiraan potensi hutan di Indonesia dalam memenuhi kebutuhan industri dengan kapasitas industri saat ini yang mengalami defisit kayu bulat. Untuk memenuhi kebutuhan kayu tersebut banyak industri pengolahan kayu yang membeli kayu dari hasil penebangan liar. Para pemilik modal lebih memilih untuk membeli kayu hasil penebangan liar karena harganya relatif lebih murah karena tidak terbebani dengan pungutan-pungutan hasil hutan. Kegiatan penebangan liar merupakan masalah yang bersifat multidimensi karena melibatkan banyak *stakeholders* di dalamnya.

Tekanan dunia internasional atas maraknya kegiatan penebangan liar di Indonesia semakin meningkat terlihat dari dimasukkannya poin pemberantasan penebangan liar sebagai salah satu syarat dalam perjanjian Indonesia dengan International Monetary Found (IMF) dalam persyaratan pencairan dana pinjaman. Hal tersebut menjadikan masalah penebangan liar sebagai suatu masalah krusial yang perlu mendapat penanganan lebih lanjut secara komprehensif. Penindakan tegas yang komprehensif baik secara administratif maupun secara hukum terhadap keterlibatan para *stakeholders* dalam kegiatan penebangan liar tersebut perlu dilakukan dimulai dari pemilik modal, pelaku, penadah kayu hasil penebangan liar dan peredaran hasil hutan ilegal, industri pengolah, oknum aparat pemerintah maupun aparat keamanan yang disinyalir menjadi bagian dari mata rantai kegiatan penebangan liar sampai aktor intelektual di belakang kegiatan ini.

Pemerintah dalam hal ini beberapa instansi terkait perlu melakukan koordinasi dalam melakukan tindakan preventif serta menindak tegas para pelaku dibelakang kegiatan penebangan liar ini. Diantaranya Departemen Kehutanan, Aparat Kepolisian RI, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Perhubungan dan Telekomunikasi, Jaksa Agung, dan Departemen Kehakiman dan Hak Azasi Manusia untuk memberikan sanksi administratif dan pidana terhadap para pelaku kegiatan penebangan liar. Kerjasama antara Departemen Terkait dengan Aparat Kepolisian dalam penegakan hukum dapat dilakukan dengan cara pengajuan seluruh oknum yang terlibat tanpa pandang bulu baik dari pemilik modal, pelaku, penadah kayu hasil penebangan liar dan peredaran hasil hutan ilegal, industri pengolah, oknum aparat pemerintah maupun aparat keamanan untuk diselidiki dan selanjutnya diajukan ke pengadilan dengan tuntutan maksimal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan

tegas di tempat terhadap para oknum yang terlibat perlu ditegakkan seperti pencabutan izin HPH dan IPK yang terbukti melanggar ketentuan, pencabutan izin IPKH terhadap IPKH yang telah terbukti menggunakan bahan baku yang tidak jelas dan menampung bahan baku ilegal, serta pemberian sanksi terhadap para administrator pelabuhan yang masih melayani angkutan kayu ilegal merupakan salah satu bentuk tindakan tegas yang perlu dilakukan dalam hal ini.

Perangkat hukum yang berlaku harus mendukung sepenuhnya terhadap penindakan kegiatan penebangan liar. Penyusunan perangkat perundang-undangan yang mengatur ketentuan-ketentuan sanksi hukum yang tegas perlu dilakukan dari tingkat pusat sampai tingkat kabupaten di daerah. Demikian pula dengan sosialisasi peraturan perundang yang mengatur ketentuan-ketentuan penanggulangan penebangan liar serta pedoman-pedoman pembangunan hutan lestari harus dilakukan secara kontinyu untuk dapat diperoleh pemahaman dan kesadaran terhadap tegasnya sanksi hukum dan pentingnya menjaga kelestarian hutan dalam masyarakat.

B. Impor kayu

Menyikapi kondisi kelangkaan bahan baku kayu dimana terjadi kapasitas industri bahan baku melebihi pasokan bahan baku yang disediakan hutan, maka salah satu alternatif kebijakan yang dapat ditempuh untuk mengatasi hal tersebut adalah dengan melakukan impor kayu. Kemungkinan dilakukannya impor kayu ini perlu ditinjau dari beberapa kondisi. Kondisi pasar kayu bulat saat ini bukan merupakan pasar terbuka dimana harga pasar kayu bulat tidak mencerminkan harga pasar sesungguhnya karena adanya integrasi antara industri pengolahan kayu dengan HPH pemasok bahan baku kayu bulat itu sendiri, di samping itu dengan maraknya kayu hasil penebangan liar menjadikan harga kayu tersebut belum menggambarkan harga sesungguhnya karena tidak mencerminkan total biaya yang dikeluarkan.

Impor kayu akan terjadi apabila harga kayu internasional lebih bersaing di banding harga domestik. Para pengusaha yang melakukan impor kayu berarti mampu menutupi biaya-biaya variabel sehingga perusahaan masih bisa berjalan. Saat ini harga kayu internasional masih lebih tinggi dari harga domestik dengan selisih yang tidak terlalu signifikan. Sebagai contoh harga kayu domestik untuk kayu Meranti sebesar 80-105 US \$/m³ pada bulan September 2000 (data perdagangan ITTO) sedangkan untuk harga internasional sebesar 90-155 US \$/ m³. Para pengusaha akan cenderung untuk tidak melakukan impor dengan kondisi dimana harga kayu internasional lebih besar dari harga domestik karena akan meningkatkan biaya produksi. Tetapi apabila margin yang diperoleh dari pembelian secara impor tidak berselisih terlalu signifikan dengan pembelian domestik, maka para pengusaha akan cenderung untuk melakukan impor dengan pertimbangan faktor resiko yang relatif lebih kecil. Terlebih dengan masuknya era perdagangan bebas dimana akan terjadi aliran bahan baku, tenaga kerja dan modal secara bebas yang mengakibatkan harga internasional akan semakin bersaing dengan dibebaskannya berbagai hambatan tariff. Sejak berlakunya perdagangan bebas, keseimbangan penawaran dan permintaan kayu akan berubah mengikuti

keadaan pasar dunia. Hal ini akan menyebabkan impor kayu sebagai alternatif terbaik dalam pemenuhan pasokan kayu karena di samping pasokan bahan baku tercukupi juga akan mengurangi maraknya penebangan liar.

Dengan diberlakukannya kebijakan impor kayu diharapkan akan terwujud mekanisme pasar terbuka karena terjadi penyamaan harga faktor produksi, sehingga proses produksi dapat dikontrol secara terbuka. Manfaat lain yang diharapkan terwujud adalah manfaat sosial yang diperoleh melalui adanya *multiplier effect* dengan berjalannya kembali industri-industri pengolahan kayu yaitu dengan adanya peningkatan lapangan kerja serta manfaat ekologis melalui berkurangnya tekanan terhadap hutan sehingga sumber daya hutan akan tetap terjaga kelestariannya.

C. Penataan Industri

Kebijakan pemerintah yang mengharuskan setiap pemegang HPH untuk memiliki industri pengolahan kayu sendiri menjadikan berkembangnya industri-industri pengolahan kayu yang otomatis meningkatkan kebutuhan akan bahan baku kayu sebagai konsekuensi dari pemenuhan kapasitas terpasang dari industri tersebut. Lemahnya koordinasi antara pemberi izin industri dan penyedia bahan baku mengakibatkan industri kayu mengalami *over capacity*. Hal ini menyebabkan, eksploitasi kayu di hutan alam yang dilakukan oleh pengelola hak pengusahaan hutan (HPH) telah melampaui daya dukung kelestariannya. Penebangan kayu-kayu rimba di hutan tropis itu harus dilakukan karena sumber kayu lain seperti dari hutan tanaman maupun hutan rakyat belum mampu mencukupi kekurangan kayu yang diperlukan sebagai bahan baku industri secara nasional.

Permasalahan lain yang dihadapi oleh industri pengolahan kayu dewasa ini adalah tidak efisiennya industri tersebut karena banyak industri yang masih memiliki mesin dengan teknologi lama, serta lokasi industri hulu tersebut yang berjauhan dengan sumber bahan baku. Saat ini industri kayu di Indonesia berbasis pada industri kayu lapis dengan kapasitas terpasang yang besar dan kepemilikan oleh beberapa gelintir pemilik modal. Pemilikan hanya oleh beberapa orang atau grup usaha ini menjadikan kondisi industri kayu Indonesia menjadi rentan oleh adanya berbagai guncangan karena tidak meratanya kepemilikan perusahaan hutan dan industri kayu oleh beberapa anggota masyarakat. Terlebih pada beberapa tahun terakhir dimana krisis ekonomi melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 yang menyebabkan terjadinya krisis multi dimensi di Indonesia menjadikan banyak industri pengolahan kayu hulu maupun hilir yang mengalami kebangkrutan akibat nilai dollar yang semakin tinggi terhadap rupiah sehingga banyak industri kayu yang sarat hutang. Kondisi tersebut tentu sangat tidak kondusif bagi perusahaan-perusahaan untuk terus melanjutkan usahanya di bawah tekanan ekonomi yang berat.

Terdapat beberapa langkah yang dapat diterapkan dalam membantu menyehatkan kembali industri perkayuan di Indonesia dalam kaitannya dengan pemenuhan pasokan bahan baku kayu untuk kebutuhan industri seperti yang dikemukakan oleh Nanang Roffandi Ahmad dalam tulisannya. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan melakukan penurunan tingkat utilitas pada beberapa industri kayu utama yaitu industri kayu gergajian, industri pulp dan industri kayu

lapis. Dengan melakukan penurunan tingkat utilitas tersebut diharapkan akan menurunkan kebutuhan bahan baku kayu yang memang saat ini mulai sulit dipenuhi. Khususnya untuk industri-industri yang tidak memiliki dukungan sumber daya hutan yang memadai. Khusus untuk industri pulp perlu dilakukan evaluasi atas pemberian izin pendirian industri pulp untuk industri yang tidak memiliki izin HPHTI demikian pula untuk industri pulp yang telah berdiri yang realisasi pemenuhan bahan baku dari HPHTI tidak berjalan perlu dilakukan pembekuan izin industri. Kapasitas industri yang ditetapkan perlu mendasarkan pada daya dukung sumber daya hutan dalam memenuhi kebutuhan pasokan kayu tersebut.

Restrukturisasi industri perlu dilakukan terhadap industri sarat hutang sehingga diharapkan nantinya akan dihasilkan industri yang masih menarik minat investor. Untuk industri kayu yang sarat hutang perlu dilakukan evaluasi secara cermat dan menyeluruh atas kinerja perusahaan. Di antaranya adalah perlu dilakukan evaluasi teknis sehingga dapat diketahui tingkat *re-engineering* yang diperlukan agar perusahaan dapat berjalan optimal. Evaluasi terhadap nilai jual pabrik yang berdasarkan pada nilai asset dan omset yang dimiliki perusahaan perlu dilakukan agar diperoleh estimasi nilai jual yang layak untuk industri tersebut. Permasalahan-permasalahan pokok yang dihadapi perusahaan sehingga menjadikan perusahaan tersebut terbelit hutang, perlu diidentifikasi dengan cermat sehingga dapat diketahui langkah-langkah yang perlu diambil untuk menyelamatkan industri tersebut.

Dari hasil evaluasi tersebut berbagai industri dapat diklasifikasikan menjadi industri yang hanya membutuhkan modifikasi teknis dan suntikan modal untuk dapat berjalan kembali, industri yang memang masih layak untuk terus berjalan, atau industri yang memang secara ekonomis dan teknis tidak dapat dipertahankan lagi sehingga perlu ditutup atau dijual. Dengan demikian dapat diambil langkah-langkah penanganan yang tepat dalam merestrukturisasi industri tersebut. Penutupan industri sarat hutang yang memang secara teknis dan ekonomis tidak layak untuk dipertahankan merupakan langkah yang tidak populer karena menyangkut nasib beribu-ribu tenaga kerja beserta penerima manfaat ganda lainnya. Tetapi apabila hal tersebut merupakan alternatif terakhir yang tidak dapat dirubah lagi, maka langkah tersebut harus diambil sebagai upaya untuk penyelamatan industri tersebut khususnya dan sumber daya hutan pada umumnya.

Efisiensi pengolahan kayu juga dapat dicapai melalui pembaharuan mesin-mesin lama yang belum banyak menyesuaikan teknologinya. Untuk mengatasi kelangkaan kayu bermutu tinggi maka perlu diciptakan mesin-mesin yang mampu mengolah kayu dengan mutu rendah (diameter yang lebih kecil, bermata kayu, bengkok, dan cacat lainnya). Dengan demikian diharapkan tingkat pemanfaatan bahan baku kayu akan lebih optimal sehingga pemborosan sumber daya hutan dapat dihindari. Relokasi industri khususnya untuk industri yang memiliki aksesibilitas yang rendah dengan sumber bahan baku perlu dilakukan untuk dapat mengurangi biaya transportasi yang dikeluarkan. Pada intinya restrukturisasi industri yang dilakukan harus berpihak pada pemulihan kembali kepentingan masyarakat bukan hanya kepentingan segelintir pemilik modal tertentu. Sehingga dari industri yang telah berhasil disehatkan kembali tersebut diharapkan dapat diwujudkan kinerja perusahaan yang mampu mengelola dengan prinsip-prinsip kelestarian dengan didukung oleh manajemen yang tangguh dan profesional.

Riset pemasaran juga memegang peranan penting dalam manajemen industri hasil hutan. Dengan dukungan riset yang memadai maka perilaku konsumen akan dapat dipantau, dengan demikian jika terjadi pergeseran pola konsumsi hasil hutan dapat diantisipasi lebih dini sehingga tindakan ini sangat relevan dengan penghematan bahan baku, penertiban kayu ilegal, dan pembatasan sistem produksi guna mendukung langsung sistem pelestarian sumber produksi (SDH). Arah kebijakan ini berkaitan erat dengan kebijakan industrialisasi kehutanan. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan penguasaan pangsa pasar, diversifikasi produk, analisis pasar, strategi pemasaran dan tindakan yang berkaitan dengan hasil bahan baku yang dirumuskan secara akurat. Khususnya diperlukan suatu analisa yang mampu menjawab kebutuhan produk hasil hutan yang diminati pasar baik lokal, regional, nasional, bahkan internasional (Effendy, 2000).

KESIMPULAN

1. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa produksi kayu bulat dalam lima tahun terakhir dari hutan alam cenderung menurun sedangkan produksi dari hutan tanaman dari berbagai sumber belum menunjukkan kenaikan yang berarti.
2. Kapasitas terpasang IPKH dan IPKL jauh lebih tinggi dibandingkan kemampuan hutan didalam menyediakan bahan baku secara lestari.
3. Kebutuhan bahan baku kayu aktual (riil) IPKH dan IPKL jauh lebih tinggi dibandingkan dengan produksi kayu bulat dan bahan baku serpih yang berasal dari berbagai sumber secara legal. Ketimpangan antara pasokan legal dan kebutuhan riil diduga telah dipenuhi dari penebangan kayu ilegal.
4. Tingginya kapasitas IPKH dan IPKL tidak terlepas dari berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah seperti larangan ekspor kayu bulat dan pajak ekspor kayu gergajian yang sangat tinggi secara lumpsum.
5. Untuk mengatasi defisit bahan baku kayu dapat ditempuh melalui perbaikan sistem manajemen hutan, impor kayu, dan penataan industri IPKH dan IPKL.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Nanang Roffandi. 2000. Restrukturisasi Industri Kayu Hulu dan Pengelolaan Hutan Produksi di Luar Jawa. Rimba Indonesia Edisi Khusus Tahun 2000. Persatuan Peminat dan Ahli Kehutanan. Jakarta.
- Anonim. 2000. Eksekutif Data dan Informasi Kehutanan dan Perkebunan. Pusat Data dan Perpetaan Badan Planologi Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Anonim. 2000. Statistik Kehutanan dan Perkebunan Indonesia. Pusat Data dan Perpetaan Badan Planologi Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 1999. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik. Jakarta.

- Boadway, R.W. dan D.E. Wildasin., 1984. Public Sector Economics, Second Edition. Little Brown and Company. Boston. Toronto.
- Effendy, Arief. 2000. Strategi Mengatasi Defisit Bahan Baku Industri Perakayuan Nasional. Majalah Kehutanan Indonesia Edisi 5/XIII. Jakarta
- Fattah, Abdul, 1999. Keberpihakan Kepada Masyarakat Desa Hutan Dalam Pengelolaan Hutan Yang Lestari. Impian dan Tantangan. Departemen Kehutanan. 1999.
- Groves, H.M., 1958. Financing Government, Fifth Edition. University of Wisconsin. New York.
- Herber, B.P., 1983. Modern Public Finance, Fifth Edition. Illinois.
- Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 138/Kpts/DJ/I/1974 tentang Kewajiban HPH untuk menjual sebagian hasil produksinya untuk pengharapan industri dan atau penyedia kayu bulat untuk masyarakat dalam negeri. Jakarta.
- Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 43/Kpts/DJ/I/1979 tentang Kewajiban perusahaan industri penggergajian HPH untuk memenuhi kebutuhan kayu gergajian di dalam negeri. Jakarta.
- Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 418/KMK.011/1985 Tahun 1985. Jakarta.
- Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 1134/KMK.013/1989 Tahun 1985. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Jakarta.
- Prest, A.R., 1985. Public Finance in Developing Countries, Third Edition. English Language Book Society/George Wiendenfeld & Nicolson Ltd. London.
- Surat Keputusan Bersama Menteri Pertanian, Menteri Perdagangan dan Koperasi dan Menteri Perindustrian Nomor 317/Kpts/Um/5/ 1980, 196/Kpb/V/80, 182/m/SK/5/1980. Jakarta
- Surat Keputusan Bersama Direktur Jenderal Kehutanan, Direktur Jenderal Aneka Industri, Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri dan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Nomor 78/Kpts/DJ/I/1981, 054/DJAI/SK/IV/1981, 054/DAGRI/KP/IV/ 1981, 07/DAGLU33/KP/IV/1981. Jakarta.
- Departemen Kehutanan dan Perkebunan, 1999. Statistik Kehutanan Indonesia dan Perkebunan. Sekretariat Jenderal Departemen Kehutanan dan Perkebunan. Jakarta.
- Undang Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Jakarta
- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Jakarta