



Policy Brief

Volume 4 No. 9 Tahun 2010

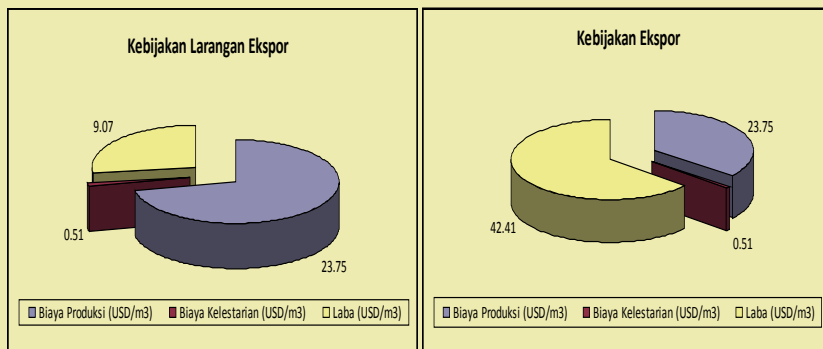
Daftar Isi

Permasalahan	1
Pajak Ekspor Optimal Kayu Bulat	1
Dampak Kesejahteraan Sosial	2
Rekomendasi Kebijakan	4

Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Hutan Tanaman: Mendistribusikan Manfaat Sumberdaya Hutan Secara Berkeadilan¹⁾

Permasalahan Mendasarkan pada kenyataan bahwa kebijakan ekspor kayu bulat diberlakukan di negara lain seperti di Malaysia dan Amerika Serikat, yang memberikan manfaat yang lebih baik bagi kedua negara tersebut dibanding kebijakan larangan ekspor, maka kebijakan yang sama apabila diberlakukan di Indonesia, seharusnya juga menghasilkan manfaat yang lebih baik. Suatu permasalahan yang selalu diperdebatkan adalah apakah dan bagaimanakah industri pengolahan kayu siap menghadapi persaingan di pasar global jika kebijakan ekspor kayu bulat diberlakukan? Selama kekhawatiran Indonesia adalah karena masuknya kayu bulat ke pasar luar negeri dengan berbagai dampaknya, pertanyaannya kemudian adalah mengapa Malaysia dan/atau Amerika Serikat mengabaikan kekhawatiran tersebut? Menggunakan teori biaya produksi dan teori kesejahteraan, apakah kebijakan ekspor kayu bulat hutan tanaman layak diberlakukan dan bagaimana dampaknya pada perolehan laba pengusaha hutan dan industri serta kesejahteraan pelaku ekonomi yang terlibat dikaji sebagai bahan evaluasi kebijakan.

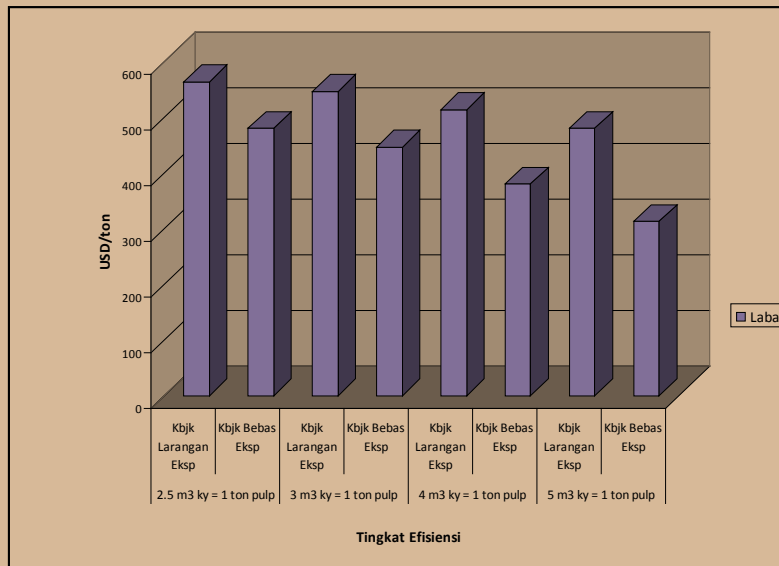
Pajak Ekspor Optimal Kayu Bulat Jenis kayu bulat hutan tanaman yang dikaji adalah jenis kayu akasia (*Acacia mangium*), suatu jenis kayu yang paling banyak ditanam dan industri yang dikaji adalah industri pulp, suatu industri yang paling besar mengomsumsi kayu akasia. Pajak ekspor optimal yang dikenakan atas kayu bulat dari hutan tanaman dihitung berdasarkan *trade-off* antara perolehan margin keuntungan dari pengelola hutan dan industri pulp. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa selama ini di mana kebijakan larangan ekspor kayu bulat diberlakukan, laba yang diterima pengusaha hutan tanaman hanya sebesar USD 9.07 per m³ (Gambar 1). Rendahnya perolehan laba ini dirasakan kurang merangsang bagi pengusaha untuk mengembangkan hutan tanaman. Sebaliknya jika kebijakan ekspor diberlakukan, laba yang diterima pengusaha hutan tanaman meningkat hampir lima kali lipat dari kondisi sekarang. Peningkatan perolehan laba ini memberikan kesempatan pengusaha hutan tanaman untuk meregenerasi dan bahkan mengembangkan hutan tanaman baru.



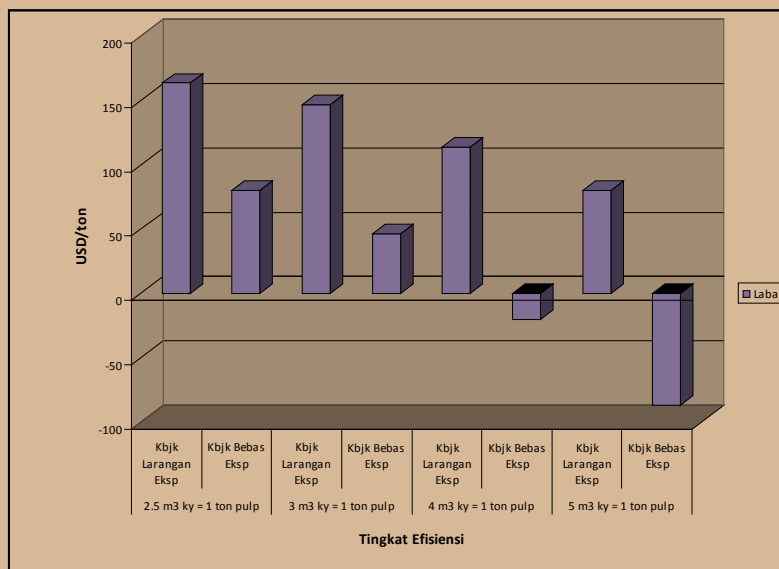
Gambar 1. Dampak Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Hutan Tanaman (*Acacia mangium*) pada Laba Pengusaha Hutan Tanaman

¹⁾ Dipersiapkan oleh Tim Kajian Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Puslitbang Perubahan Iklim dan Kebijakan: Ketua: Satria Astana, Anggota: Nunung Parlinah, OK. Karyono dan R. Mulyadin. Tanggal 24 Nopember 2010.

Hasil analisis menunjukkan bahwa pemberlakuan kebijakan ekspor kayu bulat hutan tanaman ternyata tidak menimbulkan guncangan pada industri pulp. Kenaikan harga kayu bulat dari USD 33.33 per m³ di pasar dalam negeri (kondisi dampak kebijakan larangan ekspor) menjadi USD 66.67¹⁾ per m³ di pasar internasional (kondisi dampak kebijakan ekspor), tidak menyebabkan laba yang diterima pengusaha industri pulp terguncang (Gambar 2). Dalam arti tidak terdapat industri pulp yang mengalami kerugian. Hal ini karena harga pulp ekspor telah meningkat sangat tinggi. Biasanya harga pulp serat pendek sekitar USD 400 per ton kini mencapai sekitar USD 800 per ton. Namun demikian, kenaikan harga pulp yang tinggi ini perlu diwaspadai, mengingat kenaikan tersebut terlalu dramatis. Sebaliknya jika menggunakan harga pulp yang normal sebesar USD 400 per ton, kebijakan ekspor kayu bulat hutan tanaman dapat menguncang laba industri pulp, terutama yang kurang efisien (4 m³ kayu untuk 1 ton pulp dan ke atas) (Gambar 3). Laba yang diterima oleh industri pulp dengan rendemen 4 m³ kayu untuk 1 ton pulp menurun menjadi sebesar negatif USD 20 per ton, dan industri pulp dengan rendemen 5 m³ untuk 1 ton pulp menurun menjadi negatif USD 87.7 per ton.



Gambar 2. Dampak Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Hutan Tanaman (*Acacia mangium*) pada Laba Industri Pulp pada Tingkat Harga Ekspor Pulp Sekarang



Gambar 3. Dampak Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Hutan Tanaman (*Acacia mangium*) pada Laba Industri Pulp jika Harga Ekspor Pulp Turun 50% dari Tingkat Harga Sekarang

Dengan demikian, jika harga pulp di pasar internasional merupakan harga pulp normal (USD 400 per ton), dan jika pembangunan HTI diharapkan dapat berkembang, kenaikan harga kayu bulat HTI diperlukan. Jika hal ini ditempuh dengan membuka ekspor kayu bulat hutan tanaman, maka kebijakan tersebut perlu dibarengi dengan instrumen pajak ekspor. Hasil perhitungan besarnya pajak ekspor optimal agar pengusaha hutan tanaman dan industri pulp sama-sama menguntungkan adalah 44.82%

Dampak Kesejahteraan Sosial

Dampak kebijakan ekspor dan larangan ekspor kayu bulat hutan tanaman masing-masing memiliki implikasi kesejahteraan yang berbeda. Selama ini dengan pemberlakuan kebijakan larangan ekspor kayu bulat, surplus produsen kayu bulat (USD 371 994 214), hampir setengahnya dari surplus konsumen kayu bulat (USD 744 100 036) (Tabel 1). Tidak heran jika pengusaha HTI (produsen kayu

¹⁾ Harga ekspor FOB Malaysia tahun 2004 mencapai USD 50 per m³ (TGTSB, 2004.); harga di pasar internasional biasanya dua kali lipat harga di pasar dalam negeri (Brown, 1999)

bulat) selama ini kesulitan dalam mempertahankan usahanya. Kebijakan ekspor akan memungkinkan adanya perubahan distribusi manfaat sumberdaya hutan tanaman. Dengan pemberlakuan kebijakan ekspor (pajak ekspor nol %), kesejahteraan produsen kayu bulat akan meningkat menjadi USD 855 715 042 dan kesejahteraan konsumen akan menurun menjadi USD 260 395 949.

Tabel 1. Dampak Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Hutan Tanaman pada Kesejahteraan Pelaku Ekonomi di Pasar Kayu Bulat Hutan Tanaman

Peubah	Kondisi Awal	Kondisi Akhir	
	Kebijakan Larangan Ekspor Kayu Bulat	Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Dengan Pajak Ekspor 0%	Kebijakan Ekspor Kayu Bulat Dengan Pajak Ekspor 44.82%
Harga dalam negeri (USD/m ³)	33.33	66.67	36.79
Harga dunia (USD/ m ³)	NA	66.67	66.67
Konsumsi (m ³)	22321885	15625320	18973602
Produksi (m ³)	22321885	25670168	28080931
Ekspor (m ³)	0	10044848	12277037
Pengeluaran konsumen (USD)	743988427	1041740051	698073729
Penerimaan produsen (USD)	743988427	1711430084	1033149119
Penerimaan devisa (USD)	0	669690033	818510040
Surplus konsumen (USD)	744100036	260395949	599643248
Surplus produsen (USD)	371994214	855715042	516574559
Penerimaan pemerintah (USD)	0	0	366815274
<i>Welfare loss/gain</i>		16741	123557
Konsumen (USD)	0	-483704087	-144456788
Produsen (USD)	0	483720828	144580346

Penurunan kesejahteraan konsumen tersebut, karena volume kayu yang dikonsumsi menurun sebesar 30% akibat kenaikan harga kayu bulat. Dalam praktek, konsumen atau industri yang efisien, konsumsinya dan dengan demikian kesejahteraannya tidak menurun. Sedangkan kenaikan kesejahteraan produsen tersebut, karena produksinya meningkat sebesar 15% akibat kenaikan harga kayu bulat. Dengan kenaikan produksi sebesar 15%, maka kondisi kesejahteraan pelaku ekonomi secara keseluruhan setelah kebijakan ekspor diberlakukan menjadi lebih tinggi dibanding kondisi selama pemberlakuan kebijakan larangan ekspor, yang perbedaannya sebesar USD USD 16 741. Kenaikan kesejahteraan secara keseluruhan tersebut akan semakin tinggi dengan semakin tingginya kenaikan produksi yang diusahakan oleh produsen.

Namun demikian jika distribusi manfaat sumberdaya hutan tanaman tersebut dirasakan belum memenuhi azas keadilan, pemerintah dapat memberlakukan kebijakan ekspor dengan pengenaan pajak. Besarnya pajak ekspor optimal guna menyeimbangkan surplus konsumen dan surplus produsen adalah 44.82%. Dengan pengenaan pajak ekspor maka harga yang harus dibayarkan oleh konsumen dalam negeri lebih rendah sebesar pajak yang dikenakan. Dengan demikian, dengan harga yang lebih rendah, konsumen dapat mengonsumsi lebih besar dan pada gilirannya kesejahteraan konsumen akan menurun relatif lebih kecil. Jika akibat pengenaan pajak ekspor, konsumsi kayu bulat menurun hanya 15%, maka surplus konsumen akan meningkat dari USD 260 395 949 menjadi USD 599 643 248. Jika dengan penurunan konsumsi tersebut, produsen mampu menaikkan produksi untuk konsumen luar negeri sebesar 25.8%, maka surplus produsen akan menurun dari USD 855 715 042 menjadi USD 516 574 559, lebih tinggi dari kondisi pemberlakuan kebijakan larangan ekspor (USD 371 994 214). Pemerintah memperoleh penerimaan pajak ekspor sebesar USD 366 815 274.

Kebijakan larangan ekspor dan kebijakan ekspor kayu bulat hutan tanaman mempengaruhi produksi dan konsumsi di pasar kayu bulat hutan tanaman. Dampak pada konsumsi kayu bulat di pasar kayu bulat hutan tanaman selanjutnya mempengaruhi produksi pulp (kayu) di dalam negeri dan dengan demikian pada kesejahteraan pelaku ekonomi yang terlibat. Jika penurunan konsumsi kayu bulat di pasar kayu bulat adalah 30%, maka produksi pulp akan menurun dari 6 377 681 ton menjadi 4 464 377 ton, permintaan pulp dalam negeri tidak berubah, dan volume ekspor pulp menurun dari 3 188 841 ton menjadi 1 275 536 ton. Kondisi ini akan menyebabkan penurunan

kesejahteraan (*welfare loss*) di pasar pulp sebesar USD 382 660 886. Jika konsumsi kayu bulat di pasar kayu bulat menurun 15% (akibat pengenaan pajak ekspor sebesar 44.82%), maka kondisi ini akan menyebabkan penurunan kesejahteraan (*welfare loss*) di pasar pulp sebesar USD 191 330 443. Pertanyaan politik ekonominya adalah apakah peningkatan kesejahteraan di pasar kayu bulat (*welfare gain*) lebih kecil atau lebih besar dibanding penurunan kesejahteraan (*welfare loss*) di pasar pulp? Jika kebijakan ekspor diberlakukan (tanpa pajak ekspor) dan dampak kebijakan ini menurunkan konsumsi kayu bulat di dalam negeri sebesar 30%, maka kesejahteraan pelaku ekonomi secara keseluruhan akan meningkat sebesar USD 56 7374 selama produksi kayu bulat dapat meningkat minimal sebesar 66.5%. Sedangkan jika kebijakan ekspor diberlakukan (dengan pajak ekspor sebesar 44.82%) dan dampak kebijakan ini menurunkan konsumsi kayu bulat di dalam negeri sebesar 15%, maka kesejahteraan pelaku ekonomi secara keseluruhan akan meningkat sebesar USD 147 443 selama produksi kayu bulat dapat meningkat minimal sebesar 72.4%. Dengan demikian, peningkatan kesejahteraan di pasar kayu bulat dapat mengimbangi penurunan kesejahteraan di pasar pulp selama dengan kebijakan ekspor peningkatan produksi kayu bulat sebesar 66.5 – 72.4% dapat direalisasikan.

Pertanyaan selanjutnya adalah apakah dampak kebijakan ekspor dapat mendorong lebih cepat pertumbuhan pembangunan hutan tanaman? Dengan diberlakukannya kebijakan larangan, harga per m³ kayu hutan tanaman hanya USD 33.33. Dengan dibukanya ekspor, maka permintaan bertambah sebesar permintaan di pasar internasional, yang harganya diperkirakan akan meningkat minimal dua kali lipat harga di pasar dalam negeri. Hasil analisis menunjukkan bahwa pada tingkat harga sekarang (kebijakan larangan ekspor diberlakukan), laba yang diterima pengusaha hutan tanaman hanya sebesar USD 9.07 per m³. Namun dengan tingkat harga di pasar internasional (kebijakan ekspor diberlakukan), laba yang diterima oleh pengusaha hutan tanaman meningkat hampir 5 kali lipat. Dalam hukum bisnis, investor akan mengusahakan hutan tanaman jika diketahui laba yang diterima menjanjikan.

Kenyataan menunjukkan bahwa rendahnya perolehan laba usaha hutan tanaman, telah mendorong pemerintah pada tahun 1990-an memberikan bantuan kredit DR (Dana Reboisasi) untuk membangun hutan tanaman dengan bunga nol %. Namun demikian, pemberian kredit DR kemudian dihentikan. Perkembangan pembangunan hutan tanaman pada periode 1991/1992 – 2000 tergolong lambat, karena dalam bentang 10 tahun, hanya 2126 480 ha yang terealisasi dari 9.4 juta ha. Pada periode 2002-2003, penambahan luas tanaman daur pendek (cepat tumbuh) hanya meningkat dari 1 475.2 ribu ha menjadi 1 523.9 ribu ha atau 3.30%, dan tanaman daur panjang (kayu pertukangan) meningkat dari 954.5 ribu ha menjadi 986.1 ribu ha atau 3.31% (Ditjen BPK, 2004). Ditinjau dari sisi kondisi manajemen dan hutannya, areal konsesi hutan tanaman seluas 9.4 juta ha tersebut dapat diklasifikasi ke dalam: (1) 2.6 juta ha yang unit manajemennya efektif namun belum seluruh areal konsesi ditanami, dan (2) 6.8 juta ha yang unit manajemennya tidak efektif dan kinerjanya buruk yang dicirikan oleh hutannya rusak dan belum ada penanaman (Kartodihardjo dkk, 2004). Dengan kata lain, karena perolehan laba yang relatif kecil, pembangunan hutan tanaman lebih banyak dimotivasi sebagai justifikasi menebang hutan alam dan menjual kayu bulat yang dihasilkan dibanding motivasi bisnis hutan tanaman yang menguntungkan

Rekomendasi Kebijakan

Ditinjau dari sisi kesejahteraan sosial dengan ukuran surplus konsumen dan produsen serta penerimaan pemerintah, kebijakan ekspor kayu bulat hutan tanaman (dengan pajak ekspor sebesar 44.82%) lebih baik dibanding kebijakan larangan ekspor. Dari sisi kepentingan pelaku ekonomi industri terlihat bahwa kenaikan harga yang ditimbulkan tidak menguncang industri pulp, mengingat harga pulp yang sangat tinggi. Dari sisi pengembangan hutan, peningkatan produksi kayu bulat sebesar 66.5 – 72.4% (dengan dibarengi kebijakan ekspor) bukan merupakan target yang ambisius, mengingat luasan areal hutannya telah tersedia. Oleh karena itu kebijakan ekspor kayu bulat hutan tanaman layak dipertimbangkan sebagai upaya mendistribusikan manfaat sumberdaya hutan tanaman secara berkeadilan. Kebijakan tersebut tidak diperlukan hanya jika kesepakatan harga secara berkeadilan antara pengusaha hutan tanaman dan industri pulp dapat direalisasikan.



Kementerian Kehutanan
Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan
Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor
Telp.: 0251 8633944; Fax: 0251 8634924;
Email: forestpolicy@puslitsosekhut.web.id
Website: <http://www.puslitsosekhut.web.id>