DAMPAK KEBIJAKSANAAN PAJAK EKSPOR TERHADAP INVESTASI

STUDI KASUS : Kayu Gergajian Tropis

(The Impact of Export Tax Policy On Investment

Case Study : Tropical Sawn Timber)

Oleh/By
Setiasih Irawanti

Summary

The objective of this study is to evaluate the impact of sawn timber export tax increase on investment in sawn timber industry. Sawn timber industry analyzed is limited to the sawmill belongs to the forest concession. The demand function for investment in sawn timber industry are evaluated as basis for impact estimation, using time series analysis. To estimate demand function for net investment $(I_n(t))$ in sawn timber industry, a distributed lag model was used.

The result of the distributed lag model shows that the sawn timber export tax policy caused this industry adjust their investment in 1.3 years. The increase of sawn timber export tax rate to 78.3% at the end of 1989 had caused a decrease demand for net investment of sawn timber industry about Rp 222.970 billion (constant price 1983) and Rp 132.798 billion (constant price 1983) in 1990 and 1991, or about 50% respectively. The imposition of high sawn timber export tax rate as an effort to the development of wood finished product export has not effective. Sawn timber export tax policy hence have to be reviewed.

International market for wood finished product, furniture in particular, is very competitive. Consequently, for the success of finished product export, a strong marketing network, high quality product, and a better knowledge about market characteristic are needed. In this regard, the government support to wood finish product export should focus on human resource development i.e. providing skill labor in processing and marketing of wood finished product.

1. PENDAHULUAN

Latar belakang

Bagi Indonesia, hutan merupakan sumberdaya alam yang penting karena lebih kurang 74% dari luas daratannya merupakan kawasan hutan (Ingram, 1989). Hutan mempunyai peranan penting dalam fungsi pengawetan tanah dan pengaturan tata air, pelestarian flora, fauna, dan plasma nutfah, baik yang terkandung di dalamnya maupun yang ada di sekitarnya, serta memenuhi kebutuhan manusia akan hasil hutan. Jadi selain perannya dalam menjaga keseimbangan lingkungan, hutan juga merupakan sumber penghasil kayu dan hasil hutan non kayu. Agar supaya kedua peran tersebut dapat dipertahankan dengan baik, maka pemanfaatan hutan tropis luar Jawa yang pada mulanya dititik beratkan sebagai penghasil kayu bulat untuk tujuan ekspor, secara berangsur-angsur ekspornya diarahkan kepada produk kayu olahan dalam bentuk setengah jadi atau barang jadi.

Pemerintah telah menempuh berbagai upaya untuk memacu perkembangan industri pengolahan kayu ke arah hilir. Pada tahun 1989 pemerintah menetapkan kebijaksanaan pajak ekspor kayu gergajian (Anonymus, 1989). Tujuannya adalah peningkatan ekspor barang jadi kayu dan pelestarian hutan di satu pihak, serta intensifikasi

penerimaan negara dilain pihak. Melalui kebijaksanaan tersebut diharapkan bahwa kekayaan alam Indonesia yang berupa kayu dapat diolah di dalam negeri sehingga dapat memberikan manfaat seluas-luasnya bagi bangsa Indonesia.

Sebelum kebijaksanaan tersebut berlaku, pajak ekspor kayu gergajian dipungut berdasarkan persentase terhadap besarnya harga ekspor (Anonymus, 1985). Tarif pajak ekspor kayu gergajian dalam berbagai bentuk, baik jati maupun tropis, ditetapkan sebesar 5% dari harga ekspor. Khusus kayu mewah dikenakan pajak ekspor tambahan seperti eboni 20,8% dan sonokeling 8,1%, sedangkan pajak ekspor kayu gaharu, cendana dan laka adalah 20%.

Sejak akhir tahun 1989 tarif pajak ekspor kayu gergajian ditetapkan berdasarkan jumlah meter kubik kayu yang diekspor, yang lebih lanjut dibedakan menurut jenisnya (Anonymus, 1989). Tarif pajak ekspor kayu gergajian kelompok I adalah US\$ 1.200/m³, kelompok II adalah US\$ 500/m³, dan kelompok III adalah US\$ 250/m³. Jenis kayu gergajian yang dewasa ini mendominasi ekspor kayu gergajian tropis Indonesia adalah jenis kelompok III. Pada tahun 1989 harga FOB rata-ratanya sekitar US\$ 319, sehingga tarif pajak yang berlaku adalah sekitar 78,3% dari harga ekspor. Dengan demikian tarif pajak ekspor yang ditetapkan dalam kebijaksanaan tersebut dipandang terlalu tinggi.

Perubahan tarif pajak tersebut dapat mengakibatkan

perubahan keputusan bisnis bagi para pengusaha. Dalam perdagangan Internasional, para pengusaha Indonesia tidak mudah menggeserkan beban pajak ekspornya ke depan sebab konsumen luar negeri dapat memperoleh kayu gergajian dari negara selain Indonesia yang tidak menaikan pajak serupa. Oleh karenanya para pengusaha mungkin menanggung sendiri beban kenaikan pajak tersebut, dengan resiko berkurangnya keuntungan perusahaan. Apabila para pengusaha hanya menikmati keuntungan normal, maka keputusan tersebut juga tidak mudah dilaksanakan. Akhirnya para pengusaha mungkin mengalihkan daerah pemasarannya ke dalam negeri. Akibatnya harga kayu gergajian di dalam negeri akan merosot sebab pasar dalam negeri telah diisi oleh produk dari penggergajian non HPH maupun penggergajian kecil.

Dengan demikian kebijaksanaan pemerintah tersebut dapat mengakibatkan berkurangnya penerimaan perusahaan, yang selanjutnya akan mengurangi dorongan investasi dalam industri penggergajian kayu. Sehubungan dengan pokok permasalahan tersebut, maka diteliti dampak kebijaksanaan perpajakan terhadap investasi industri penggergajian kayu di Indonesia.

Laporan ini memuat hasil penelitian mengenai dampak kenaikan pajak ekspor kayu gergajian terhadap investasi industri penggergajian kayu di dalam negeri, yang dicapai dengan cara menaksir persamaan permintaan investasi industri penggergajian kayu.

Hasil penelitian ini diharapkan akan berguna bagi pemerintah untuk menentukan langkah-langkah serupa dalam upaya memantapkan perkembangan industri hilir di dalam negeri, baik industri pengolahan kayu maupun pengolahan hasil hutan non-kayu, serta upaya meningkatkan ekspornya.

II. METODA PENELITIAN

A. Model

Pada mulanya pembenaran atas kemanjuran kebijaksanaan perpajakan dalam mempengaruhi alokasi investasi bukan merupakan keyakinan yang didasarkan pada kenyataan empiris. Pembenaran tersebut semula lebih berdasar pada argumentasi yang masuk akal bahwa pengusaha dalam mengejar keuntungan akan merasakan pembelian barang kapital lebih menarik bila biaya perolehannya lebih murah. Namun keefektifan kebijaksanaan perpajakan dalam mengubah perilaku investasi selanjutnya diyakini baik oleh para pembuat kebijaksanaan maupun ahli ekonomi. Di Amerika Serikat, pemerintahan Eisenhower memodifikasi beban depresiasi pada tahun 1954, dan pemerintahan Kenedy pada tahun 1962 menganjurkan kredit pajak untuk mendorong investasi pabrik dan peralatan.

Menurut Brown (1962), alat kebijaksanaan perpajakan dapat digunakan secara berhasil untuk memperluas kapital kalau substitusi antara kapital dan tenaga kerja dimungkinkan. Hal ini mungkin terjadi dalam jangka panjang, dimana tambahan kapital untuk angkatan kerja tertentu pada gilirannya dapat menaikan produksi. Dengan adanya perubahan stok kapital keseimbangan yang diinginkan, maka akan terjadi proporsi pengeluaran investasi tertentu pada setiap periode. Akibatnya proporsi tertentu dari stok kapital yang ada akan digantikan pada setiap periode, yaitu dengan tingkat penggantian yang dianggap konstan atau proporsional terhadap stok kapital. Dengan asumsi tersebut, maka permintaan investasi mempunyai bentuk fungsi lag terdistribusi (Hall, 1967).

Bentuk alternatif dari fungsi lag terdistribusi adalah investasi bersih $I_n(t)$ sebagai rata-rata tertimbang dari perubahan stok kapital yang diinginkan dimasa lalu, yaitu:

$$I_n(t) = I_g(t) - \delta K_t \quad (2.1)$$

$$= \sum_{s=0}^{\infty} \mu_s \Delta K^E_{t-s} \quad \text{atau,}$$

$$I_n(t) = \sum_{s=0}^{\infty} \mu_s \Delta K^E_{t-s} \quad (2.2)$$

Untuk mengestimasi parameter-parameter fungsi lag terdistribusi, diambil dua koefisien μ pertama dari jumlahan tersebut (Coen, 1969), sehingga bentuk fungsi lag terdistribusi menjadi :

$$I_n(t) = a_0 \Delta K^E_t + a_1 \Delta K^E_{t-1} + a_2 I_n(t-1) + \epsilon_t \quad (2.3)$$

dimana a_i adalah parameter yang diestimasi
 ϵ adalah variabel random
 I_n adalah investasi bersih (milyar rupiah 1983)
 ΔK^E adalah perubahan stok kapital keseimbangan (ribu rupiah 1983)
 $\Delta K^E_t = K^E_t - K^E_{t-1}$

Variabel perubahan permintaan stok kapital keseimbangan ΔK^E_t didekati menggunakan hasil penelitian Setiasih (1993). Sementara itu variabel investasi bersih $I_n(t)$ didekati data nilai investasi riil industri penggergajian kayu pada tahun yang bersangkutan. Dalam analisis ini nilai investasi riil dikonversikan ke dalam angka indeks investasi dengan tahun dasar 1983. Dengan demikian satuan variabel analisis selanjutnya sama, yaitu harga konstan tahun 1983. Disamping itu, untuk mendapatkan nilai $I_n(t-1)$, nilai ΔK^E_t , dan nilai ΔK^E_{t-1} , masing-masing untuk tahun 1980, maka dilakukan peramalan dengan cara membuat garis regresinya. Selanjutnya parameter-parameter a_0 , a_1 , dan a_2 dihitung dengan cara melakukan estimasi menggunakan pendekatan OLS.

B. Uji Statistik

Uji statistik yang dilakukan dalam penelitian ini adalah uji goodness of fit menggunakan koefisien determinasi R^2 , uji signifikansi koefisien regresi secara keseluruhan dengan cara membandingkan nilai t hitung dan t tabel, dan uji signifikansi regresi secara keseluruhan dengan cara membandingkan nilai F hitung dan F tabel.

C. Data

Data yang digunakan untuk mendukung analisis penelitian adalah data sekunder runtun-waktu tingkat nasional. Jenis data yang dikumpulkan adalah data investasi industri penggergajian kayu diseluruh Indonesia. Pengumpulan data dilakukan di kantor pusat Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Fungsi permintaan investasi industri penggergajian kayu diperoleh melalui estimasi fungsi yang berbentuk Lag Terdistribusi dengan menggunakan data runtun-waktu (Lampiran 1). Dalam analisis, investasi bersih $I_n(t)$ dan ΔK^E diukur dengan harga konstan tahun 1983. Kenaikan tarif pajak sudah implisit dalam perubahan stok kapital keseimbangan $\Delta K_{(t)}^E$, karenanya pengaruh kenaikan tarif pajak ekspor terhadap permintaan investasi bersih sudah dipertimbangkan secara implisit dalam fungsi permintaan investasi hasil estimasi.

Tujuan estimasi adalah memperoleh nilai numerik koefisien regresi, yaitu a_0 , a_1 , dan a_2 yang dapat dipercaya. Dari hasil estimasi diperoleh fungsi permintaan investasi bersih sebagai berikut.

$$I_n(t) = -36,2758 + 0,0453 \cdot \Delta K_{(t)}^E + 0,0233 \cdot \Delta K_{(t-1)}^E + 1,3111 \cdot I_n(t-1) \\ (0,0152) \quad (0,0095) \quad (0,3102)$$

Hasil estimasi menunjukkan bahwa koefisien lag fungsi permintaan investasi bersih pada industri penggergajian kayu adalah 1,311. Hal ini berarti kenaikan pajak ekspor kayu gergajian pada akhir 1989 menyebabkan industri penggergajian kayu HPH harus menyesuaikan investasinya dalam jangka waktu 1,3 tahun. Dengan demikian tersedia waktu 1,3 tahun untuk proses penyesuaian investasi baru.

Analisis investasi ini dibuat untuk mengetahui dampak kenaikan pajak ekspor kayu gergajian terhadap permintaan investasi industri penggergajian kayu. Kenaikan tarif pajak jelas akan menurunkan permintaan investasi. Penurunan permintaan investasi bersih dalam hal ini dapat dipandang sebagai penurunan pemanfaatan investasi yang telah ada, yang apabila berlanjut akan mengakibatkan kebangkrutan perusahaan dalam industri tersebut. Apabila dalam tenggang waktu 1,3 tahun per-

usahaan-perusahaan yang berada dalam industri tersebut tidak dapat menyesuaikan atau menyelamatkan investasinya, maka diduga perusahaan tersebut akan mengalami kebangkrutan.

Dalam hal ini alasannya karena investasi yang sudah ditanam dalam industri penggergajian kayu harus tetap dapat mendatangkan penerimaan bagi perusahaan. Oleh sebab itu para pengusaha harus mengantisipasi penurunan pemanfaatan atau pengangguran investasinya dalam jangka waktu 1,3 tahun. Sebagaimana diharapkan oleh pemerintah, salah satu peluang yang dapat ditempuh oleh para pengusaha penggergajian kayu adalah mengembangkan perusahaannya kearah hilir, yaitu mengolah sendiri kayu gergajiannya menjadi barang jadi kayu kemudian mengupayakan pemasarannya. Dengan demikian perusahaannya dapat tetap berproduksi dan mendatangkan penerimaan bagi perusahaan.

Tabel 1. Hasil analisis regresi fungsi produksi CES pada industri penggergajian kayu

Table 1. The result of CES regression analysis of sawn timber industry

no. of sample	estimasi parameter estimated parameter			R^2	$\frac{F_{hitung}}{F_{calc.}}$	DW
	a_0	a_1	a_2			
12	0,0453 (2,983*)	0,0233 (2,466*)	1,3111 (4,227*)	0,7166	6,744*	1,7790

Catatan : angka dalam kurung adalah nilai t-hitung
tanda (*) menyatakan signifikan pada alpha 5%

Note : number in the bracket is t-calculated
(*) shows significant on alpha 5%

Analisis tersebut juga menghasilkan t statistik sebesar 2,983 untuk ΔK_t^E , 2,466 untuk ΔK_{t-1}^E dan 4,227 untuk $I_n(t-1)$. Uji signifikansi dilakukan dengan menggunakan two-tailed test pada tingkat kepercayaan 95 % dan derajat bebas 8. Hasil pengujian menunjukkan bahwa pada tingkat kepercayaan 95% maka estimasi a_0 , a_1 dan a_2 adalah signifikan secara statistik. Hal ini berarti parameter-parameter a_0 , a_1 dan a_2 adalah parameter-parameter fungsi permintaan investasi yang 95 % dapat dipercaya. Dengan demikian perubahan stok kapital keseimbangan tahun berjalan ΔK_t^E dan tahun sebelumnya ΔK_{t-1}^E , serta permintaan investasi bersih tahun sebelumnya $I_n(t-1)$ dapat menjelaskan perubahan permintaan investasi bersih tahun berjalan $I_n(t)$ dengan tingkat kepercayaan 95%.

Pernyataan ini diperkuat dengan hasil uji signifikansi regresi secara keseluruhan bahwa pada tingkat kepercayaan 95 % maka persamaan regresi adalah signifikan secara statistik. Dengan demikian fungsi permintaan investasi hasil estimasi merupakan persamaan penaksir yang baik, sehingga diharapkan dapat menghasilkan penaksiran yang baik pula.

Fungsi permintaan investasi hasil estimasi tersebut selanjutnya digunakan sebagai model matematis untuk menaksir besarnya dampak kenaikan pajak ekspor kayu gergajian terhadap permintaan investasi bersih dalam industri penggergajian kayu. Dampak kenaikan pajak ekspor terhadap permintaan investasi bersih diukur oleh besarnya perubahan permintaan investasi bersih.

Permintaan investasi bersih dihitung dalam dua versi. Perhitungan versi satu menggunakan ΔKE_t tanpa ada kenaikan pajak ekspor, yaitu $\Delta KE_{1(t)}$ (Lampiran 2). Perhitungan versi dua menggunakan ΔKE_t yang diakibatkan oleh adanya kenaikan tarif pajak ekspor, yaitu $\Delta KE_{2(t)}$ (Lampiran 3). Perbedaan hasil perhitungan permintaan investasi bersih dari kedua versi tersebut merupakan ukuran besarnya perubahan permintaan investasi bersih yang diakibatkan oleh kenaikan tarif pajak ekspor seperti disajikan dalam kolom tiga Lampiran 4.

Dari hasil analisis, dapat diketahui bahwa, permintaan investasi industri penggergajian kayu berfluktuasi dari tahun ke tahun. Pada tahun 1983, 1984, 1985 dan 1987, permintaan investasi bersih pada industri tersebut relatif rendah bila dibandingkan dengan tahun-tahun lain dalam periode analisis. Hal ini menunjukkan bahwa penurunan stok kapital keseimbangan yang diinginkan pada tahun-tahun tersebut telah mengakibatkan penurunan permintaan investasi bersih dalam industri tersebut. Pada tahun 1989 permintaan investasi bersih pada industri tersebut mencapai puncaknya bila dibandingkan dengan tahun-tahun lainnya dalam periode analisis. Puncak permintaan investasi bersih tersebut kemudian diikuti dengan penurunan permintaan yang tajam pada tahun berikutnya.

Besarnya penurunan permintaan investasi bersih pada industri penggergajian kayu yang diakibatkan oleh kenaikan pajak ekspor kayu gergajian adalah sekitar Rp. 222,970 milyar harga konstan 1983 pada tahun 1990 dan sekitar Rp. 132,798 milyar harga konstan 1983 pada tahun 1991. Dengan kata lain kenaikan pajak ekspor kayu gergajian pada akhir tahun 1989 telah mengakibatkan penurunan permintaan investasi bersih sekitar 46% pada tahun 1990, dan sekitar 64% pada tahun 1991. Hal ini berarti untuk mencapai keseimbangan stok kapital yang diinginkan oleh industri tersebut masih diperlukan pengurangan investasi yang telah ada dalam industri tersebut.

Investasi dalam industri penggergajian kayu secara kasar dapat digolongkan ke dalam investasi bangunan dan investasi mesin-mesin dan peralatan penggergajian. Investasi bangunan dapat berupa bangunan pabrik, perkantoran, tempat ibadah, perumahan pegawai atau barak pekerja, sarana dan prasarana pabrik seperti jalan, jembatan, dan saluran air dalam lingkungan pabrik. Sementara itu investasi mesin dan peralatan dapat berupa

mesin-mesin dan peralatan penggergajian, generator, tungku pengering kayu, kendaraan, dan lain-lain.

Apabila permintaan pasar kayu gergajian cukup tinggi, maka peningkatan permintaan investasi bersih akan diikuti oleh peningkatan produksi sehingga penerimaan perusahaan juga meningkat. Apabila peningkatan investasi bersih diikuti oleh peningkatan produksi dan penerimaan perusahaan dengan laju yang sama, maka keseimbangan penerimaan perusahaan dapat dipertahankan dari waktu ke waktu pada tingkat pemanfaatan kapasitas produksi penuh. Namun apabila kondisi tersebut tidak dapat tercapai maka akan terjadi kelebihan kapasitas investasi. Akibatnya kapasitas investasi mengalami pengangguran.

Dalam kenyataannya, kenaikan pajak ekspor kayu gergajian mengakibatkan pengurangan pemanfaatan kapasitas investasi industri penggergajian kayu yang telah ada. Dalam hal ini pengurangan permintaan investasi bersih dapat diartikan sebagai pengangguran kapasitas mesin-mesin dan pabrik penggergajian kayu yang telah ada, atau tidak dipekerjakan secara penuh.

Di lain pihak, investasi memiliki peran kunci dalam pertumbuhan ekonomi, sebab dapat menciptakan pendapatan dan dapat memperbesar kapasitas produksi melalui pemupukan stok kapital (Jhingan, 1990). Sehubungan dengan hal tersebut, pengangguran kapasitas investasi dapat dipandang sebagai kerugian. Dengan mempertimbangkan kerugian yang ditimbulkannya, maka kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian sebagai alat kebijaksanaan pemerintah perlu ditinjau kembali.

Sehubungan dengan kerugian tersebut, Stiglitz (1986) menyatakan bahwa kehilangan kesejahteraan atau kerugian bobot mati akibat kebijaksanaan perpajakan adalah proporsional dengan kuadrat tarif pajak. Dengan demikian tinggi-rendahnya kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian yang berlaku sejak akhir tahun 1989 dapat menentukan besar-kecilnya kerugian yang ditimbulkannya.

Kembali pada prinsip perpajakan, bahwa kriteria dasar yang dipertimbangkan dalam setiap pemungutan pajak adalah kriteria efisien dan adil. Menurut kriteria efisien, pengalihan sumberdaya dari perorangan atau swasta ke pemerintah melalui pemungutan pajak akan mengakibatkan penyimpangan bekerjanya ekonomi pasar. Pada kasus pajak ekspor kayu gergajian, dimana Indonesia dalam perdagangan internasional hanya bertindak sebagai pengikut harga dunia, maka penyimpangan tersebut dapat berupa penyimpangan harga atau jumlah kayu gergajian yang diproduksi, yang dapat menggambarkan hilangnya surplus produsen.

Surplus produsen dikatakan hilang sebab kenaikan pajak ekspor kayu gergajian mengakibatkan jumlah kayu gergajian yang diproduksi menjadi lebih sedikit. Tarif

pajak ekspor kayu gergajian yang berlaku telah memaksa pengusaha penggergajian kayu untuk mengekspor pada harga yang sangat tinggi sehingga mereka memutuskan untuk mengurangi eksponya atau bahkan menghentikan eksponya. Akibatnya, penerimaan pengusaha penggergajian kayu menjadi berkurang atau bahkan hilang, sehingga mereka harus mengalihkan penjualan produknya ke pasar dalam negeri. Perubahan keputusan bisnis tersebut akan menaikkan penawaran kayu gergajian di pasar dalam negeri sehingga lebih lanjut akan menyebabkan turunnya harga kayu gergajian di dalam negeri. Dengan demikian di pasar dalam negeri para pengusaha penggergajian kayu menghadapi harga jual yang lebih rendah.

Kehilangan surplus produsen tersebut dapat diartikan pula sebagai kehilangan kesejahteraan, atau biasanya disebut sebagai biaya kesejahteraan akibat ketidakefisienan yang ditimbulkan oleh perpajakan. Kehilangan kesejahteraan juga dinamakan *deadweight loss* atau kerugian bobot mati, sebab di satu pihak pengusaha penggergajian kayu Indonesia harus menanggung kerugian akibat pajak, namun pihak lain yang diharapkan dapat menerima manfaat dari menaikkan pajak ekspor tersebut, dalam hal ini adalah pengusaha barang jadi kayu, sejauh ini belum siap menikmatinya.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab terdahulu, kayu gergajian adalah produk dari industri hulu sehingga dapat menjadi bahan baku bagi industri hilirnya, yaitu industri barang jadi kayu. Kembali kepada tujuan semula bahwa sasaran yang ingin dicapai melalui penerapan kebijaksanaan kenaikan pajak ekspor kayu gergajian diantaranya adalah peningkatan ekspor barang jadi kayu. Apabila ekspor barang jadi kayu meningkat maka permintaan bahan baku industri tersebut akan meningkat. Dengan demikian produksi kayu gergajian diharapkan dapat meningkat. Dampak selanjutnya adalah stok kapital keseimbangan yang diinginkan oleh industri penggergajian kayu juga diharapkan dapat meningkat sehingga permintaan investasi bersih juga diharapkan dapat meningkat.

Namun hasil analisis menunjukkan kenyataan sebaliknya dimana setelah tarif pajak ekspor kayu gergajian dinaikan maka kapasitas investasi industri penggergajian kayu mengalami pengangguran. Kenyataan ini dapat memberi gambaran bahwa kebijaksanaan kenaikan pajak ekspor kayu gergajian dengan sasaran memacu peningkatan ekspor barang jadi kayu, terutama yang menggunakan bahan baku kayu gergajian tropis dari luar Jawa, dewasa ini belum berhasil. Oleh karena itu kenaikan pajak ekspor kayu gergajian sejauh ini masih dipandang menimbulkan kerugian, sebab industri barang jadi kayu yang diharapkan dapat menerima manfaat dari kenaikan pajak tersebut sejauh ini belum dapat memanfaatkannya.

Oleh karena itu, tarif pajak ekspor kayu gergajian yang berlaku saat ini dipandang terlalu tinggi. Apabila tarif pajak ekspor kayu gergajian tidak terlalu tinggi, maka biaya kesejahteraan yang ditimbulkannya akan lebih kecil dibandingkan dengan manfaat yang diterima oleh masyarakat atau negara pada umumnya, dan pengusaha penggergajian kayu khususnya.

Sebagai negara yang produksinya berorientasi pada pasar ekspor, tentunya pemerintah Indonesia akan mempertimbangkan pentingnya setiap rupiah perolehan manfaat yang diterima oleh pengusaha penggergajian kayu Indonesia. Oleh karena itu, kerugian yang diakibatkan oleh adanya kebijaksanaan perpajakan seyogyanya mendapat perhatian dari pemerintah.

Di samping itu, kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian juga telah mengakibatkan merosotnya kegiatan ekspor kayu gergajian, khususnya kayu gergajian tropis dari luar Jawa. Dengan demikian penerimaan pemerintah dari pajak ekspor kayu gergajian sangat berkurang. Pengurangan penerimaan pemerintah tersebut juga merupakan kerugian.

Pada umumnya, struktur perpajakan yang berlaku di setiap negara selalu dilaksanakan dengan tujuan meminimumkan biaya kesejahteraan yang harus ditanggung oleh anggota masyarakat, atau meminimumkan kerugian bobot mati. Apabila biaya kesejahteraan yang diakibatkan oleh pemungutan pajak adalah lebih kecil, maka struktur pajak tersebut dikatakan lebih efisien. Struktur pajak yang paling efisien dinamakan struktur pajak optimal. Menurut Stiglitz (1986), struktur pajak yang optimal adalah struktur pajak yang memaksimalkan kesejahteraan masyarakat, dimana pilihan antara efisiensi dan keadilan mencerminkan sikap terbaik dari masyarakat menuju sasaran yang bersaing tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah diharapkan akan meninjau kembali tarif pajak ekspor kayu gergajian yang berlaku saat ini. Selanjutnya pemerintah diharapkan akan menentukan tarif pajak optimal, dimana manfaat yang diterima akan lebih besar dibandingkan dengan kerugian yang harus ditanggung produsen kayu gergajian Indonesia pada khususnya. Dengan demikian pengusaha penggergajian kayu dapat tetap melakukan kegiatan eksponya meskipun pada harga yang lebih tinggi, penerimaan pemerintah dari pajak ekspor kayu gergajian juga dapat dipertahankan, sementara itu kebutuhan bahan baku industri barang jadi kayu juga dapat dipenuhi. Hasil akhir yang diharapkan adalah pertumbuhan industri pengolahan kayu menjadi lebih baik bila dibandingkan tanpa ada kenaikan pajak.

IV. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

1. Dari penelitian lapang diperoleh hasil bahwa apa yang diharapkan oleh kebijaksanaan perpajakan ternyata

tidak terjadi, bahkan mempunyai dampak yang tidak menguntungkan. Bagi pengusaha penggergajian kayu, kenaikan pajak ekspor kayu gergajian telah mengakibatkan berkurangnya penerimaan perusahaan, yang selanjutnya hal ini mengurangi kemampuan untuk melakukan investasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian sebesar 73,3% pada akhir tahun 1989 mengakibatkan penurunan permintaan investasi bersih oleh industri penggergajian kayu rata-rata sekitar 50% pada tahun 1990 dan 1991. Kenaikan pajak ekspor kayu gergajian mengakibatkan pengangguran investasi industri penggergajian kayu, peningkatan ekspor barang jadi kayu yang diupayakan melalui kebijaksanaan perpajakan tersebut belum berhasil, dan tarif pajak ekspor kayu gergajian yang berlaku dipandang belum optimal.

2. Kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian menyebabkan industri penggergajian kayu HPH harus dapat menyesuaikan investasinya dalam jangka waktu 1,3 tahun.
3. Kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian pada akhir tahun 1989 mengakibatkan penurunan permintaan investasi bersih pada industri penggergajian kayu sekitar Rp 222,970 milyar harga konstan 1983 pada tahun 1990 dan sekitar Rp 132,798 milyar harga konstan 1983 pada tahun 1991. Hal ini berarti kapasitas mesin-mesin dan peralatan yang telah ada dalam industri tersebut mengalami penurunan pemanfaatan atau pengangguran.
4. Pengangguran investasi dapat dipandang sebagai kerugian, karenanya tarif pajak ekspor kayu gergajian yang berlaku dipandang tidak optimal.
5. Kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian mengakibatkan penurunan pemanfaatan investasi industri penggergajian kayu, karenanya tarif yang berlaku dipandang terlalu tinggi. Implikasi pertama adalah pemerintah diharapkan meninjau kembali tarif pajak ekspor kayu gergajian yang berlaku, lalu menggantikannya dengan tarif optimal yaitu tarif pajak yang

dapat memaksimumkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan ekspor barang jadi kayu yang diupayakan melalui kebijaksanaan perpajakan tersebut belum berhasil. Implikasi kedua adalah diharapkan ada kerjasama antara pemerintah dan para pengusaha barang jadi kayu untuk mengembangkan sumberdaya manusia terutama di bidang pengolahan dan pemasaran produk.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymus, 1985, Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 418/KMK.011/1985, Jakarta
- Anonymus, 1989, Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No: 1134/KMK.013/1989, Jakarta
- Brown, E.C., 1962, "Tax Incentives for Investment", American Economic Review Vol. LII. No.2, American Economic Association, USA.
- Coen, R.M., 1969, "Tax Policy and Investment Behavior: Comment", American Economic Review, Vol. LIX. No.3, American Economic Association, USA.
- Hall, R.E. dan Jorgenson, D.W., 1967, "Tax Policy and Investment Behavior", American Economic Review, Vol.LIX. No.3, American Economic Association, USA.
- Ingram, C.D. et al, 1989, "Statistical Information Related to the Indonesian Forestry Sector", Working Paper No.5, Ministry of Forestry & FAO, Jakarta.
- Jhingan, M.I., 1990. Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan (terjemahan), Cetakan kedua, Rajawali Pers, Jakarta.
- Koutsoyiannis, A., 1984, Theory of Econometrics, Second Edition, Macmillan, Hong Kong.
- Setiasih, I., 1993, "Pengaruh Pajak Terhadap Permintaan Kapital", Jurnal Penelitian Hasil Hutan, Vol. No. , Puslitbang Hasil Hutan, Bogor.
- Stiglitz, J.E., 1986, Economics of the Public Sector, First Edition, W.W. Norton & Company, New York.

Lampiran 1. Investasi dan perubahan stok kapital pada industri penggergajian kayu, 1980 - 1991
Appendix 1. Investment and the change of capital stock in sawn timber industry, 1980,1991
 harga konstan 1983 / constant price 1983)

Tahun Year	$I_{n(t)}^{1)}$ (milyar Rp.) (milyard Rp.)	$\Delta KE_{2(t)}$ (ribu Rp.) (thousand Rp.)	$\Delta KE_{2(t-1)}$ (ribu R.) (thousand Rp.)	$I_{n(t-1)}$ (milyar Rp.) (milyard Rp.)
1980	63,108	1.772,948	2.148,300	51,007
1981	163,386	1.630,441	1.772,948	63,108
1982	82,234	129,841	1.630,441	163,386
1983	100,000	(58,530)	129,841	82,234
1984	71,313	(510,278)	(58,530)	100,000
1985	96,625	159,301	(510,278)	71,313
1986	44,739	974,165	159,301	96,625
1987	149,632	(26,743)	(974,165)	44,739
1988	368,842	1.426,051	(26,753)	149,632
1989	555,525	732,901	1.426,051	368,842
1990	253,098	(9.961,820)	732,901	555,528
1991	42,453	233,835	(9.961,820)	253,098

Sumber (Source) : 1) Diolah dari Badan Koordinasi Penanaman Modal, 1991, Jakarta.

Keterangan (Remark) : $I_{n(t)}$ adalah investasi industri penggergajian (harga konstan 1983)

Lampiran 2. Estimasi permintaan investasi (1) pada industri penggergajian kayu, 1980 - 1991
Appendix 2. Estimation of demand for investment (1) in sawn timber industry, 1980,1991
 (harga konstan 1983 / constant price 1983)

Tahun Year	$\Delta KE_{1(t)}$ (ribu Rp) (thousand Rp.)	$\Delta KE_{1(t-1)}$ (ribu Rp) (thousand R.)	$I_{n(t-1)}$ (milyar Rp.) (milyard Rp.)	$I_{n(t)}^{est.1)}$ (milyar Rp.) (milyard Rp.)
1980	1.772,948	2.148,300	51,007	160,997
1981	1.630,441	1.772,948	63,108	161,657
1982	129,841	1.630,441	163,386	221,832
1983	(58,530)	129,841	82,234	71,917
1984	(510,278)	(58,530)	100,000	70,354
1985	159,301	(510,278)	71,313	52,543
1986	974,165	159,301	96,625	138,253
1987	(26,743)	974,165	44,739	43,881
1988	1.426,051	(26,743)	149,632	223,883
1989	732,901	1.426,051	368,842	513,759
1990	(4.885,195)	732,901	555,525	487,860
1991	552,746	(4.885,195)	253,098	206,711

Lampiran 3. Estimasi permintaan investasi (2) pada industri penggergajian kayu, 1980 - 1991
Appendix 3. Estimation of demand for investment (2) in sawn timber industry, 1980, 1991
(harga konstan 1983 / constant price 1983)

Tahun Year	$\Delta KE_{2(t)}$ (ribu Rp) (thousand Rp.)	$\Delta KE_{2(t-1)}$ (ribu Rp) (thousand R.)	$I_{n(t-1)}$ (milyar Rp.) (milyard Rp.)	$I_{n(t) \text{ est.2)}$ (milyar Rp.) (milyard Rp.)
1980	1.772,948	2.148,300	51,007	160,997
1981	1.630,441	1.772,948	63,108	161,657
1982	129,841	1.630,441	163,386	221,832
1983	(58,530)	129,841	82,234	71,917
1984	(510,278)	(58,530)	100,000	70,354
1985	159,301	(510,278)	71,313	52,543
1986	974,165	159,301	96,625	138,253
1987	(26,743)	974,165	44,739	43,881
1988	1.426,051	(26,743)	149,632	223,883
1989	732,901	1.426,051	368,842	513,759
1990	(9.961,820)	732,901	555,525	257,890
1991	233,835	(9.961,820)	253,098	73,913

Lampiran 4. Perubahan permintaan investasi industri penggergajian kayu, 1980 - 1991
Appendix 4. The change of demand for investment in sawn timber industry, 1980 - 1991
(milyar Rp. 1983 / milyard Rp. 1983)

Tahun (Year)	$I_{n(t) \text{ est. 1)}$	$I_{n(t) \text{ est. 2)}$	Perubahan (Change)
1980	160,997	160,997	0
1981	161,657	161,657	0
1982	221,832	221,832	0
1983	71,917	71,917	0
1984	70,354	70,354	0
1985	52,543	52,543	0
1986	138,253	138,253	0
1987	43,881	43,881	0
1988	223,883	223,883	0
1989	513,759	513,759	0
1990	487,860	257,890	(222,970)
1991	206,711	73,913	(132,798)