PERANAN PAJAK DALAM PENGATURAN EKSPOR HASIL HUTAN (The role of tax in forest products export regulation)

Oleh/By:

Setiasih Irawanti & Hariyatno Dwiprabowo

Summary

Being concerned with forest resources sustainability due to its extraction speed, Indonesia government tried to restrict forest products export by export bans during 1970s until the middle of 1980s, and by raising of export taxes since the end of 1980s.

Export tax is one of government revenue sources. Indonesia government revenue from export tax is relatively small, it only accounts for 0,04% of the total government revenue, or 0,07% of the total revenue out of oil and gas.

The more the development of the country, the higher the government's revenue from income tax, firm tax, wage tax, and value added tax, and the more the government's dependency on domestic sources. On the other hand, presently export tax revenue is relatively low. Indonesia government revenue from export tax is important, because the revenue from other taxes is small relatively.

The higher the export tax rate, it will impose more restriction of forest products export flow. Statistically, at 99% confidence level, the increase of sawn timber export tax at the end of 1989 has given significant influence on the decrease of sawn timber export volume. Taxation policy is an effective instrument for allocation of forest product resources.

Forest product export ban is one of non-tariff barrier, in which replaced by export tax policy is in accordance with GATT agreement. Levying of forest product export tax is a real measures of Indonesia government in executing sustainable development. As a tariff barrier, exercising forest product export tax is not contrary to the consensus in international trading order.

I. PENDAHULUAN

Eksploitasi hutan alam Indonesia secara moderen dan intensif yang dilakukan oleh pemegang Hak Penguasaan Hutan (HPH) telah memberi sumbangan yang besar terhadap pembangunan nasional. Sumbangan tersebut terutama berasal dari kayu bundar yang pada tahun 1970-an produksinya diutamakan untuk tujuan ekspor. Selama dekade tersebut, arus ekspor hasil hutan non kayu seperti rotan juga sangat pesat.

Jenis komoditas ekspor demikian masih termasuk ke dalam kelompok komoditas primer, karena belum mengalami proses pengolahan lebih lanjut. Sumbangan jenis komoditas tersebut terhadap penciptaan lapangan kerja, nilai tambah, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan masih sangat kecil. Di samping itu, arus ekspor yang pesat dapat mengancam kelestarian hutannya sendiri, sebab pesatnya kegiatan eksploitasi hutan tidak mudah diimbangi oleh pertumbuhan kayu dan rotan sampai siap pungut yang membutuhkan jangka waktu relatif panjang.

Dilandasi kekhawatiran akan terancamnya kelestarian sumber daya hutan akibat pesatnya kegiatan eksploitasi, pemerintah berusaha menghambat ekspor hasil hutan. Selama tahun 1970-an sampai akhir 1980-an, peme-

rintah menerapkan beberapa kali kebijakan larangan ekspor. Pada tahun 1979, pemerintah melarang ekspor rotan asalan. Pada tahun 1980 ekspor kayu bundar dibatasi, dan pada tahun 1985 dilarang sama sekali. Pada tahun 1986, pemerintah melarang ekspor rotan mentah. Selanjutnya pada tahun 1988 ekspor rotan setengah jadi juga dilarang.

Sejak akhir tahun 1989 pemerintah mulai menerapkan kebijakan perpajakan untuk menghambat ekspor hasil hutan dengan cara menerapkan tarif pajak ekspor kayu gergajian yang cukup tinggi. Pemerintah juga mengganti kebijakan larangan ekspor kayu bundar dan rotan mentah mulai tahun 1992 dengan cara menetapkan tarif pajak ekspor yang sangat tinggi.

Perubahan penggunaan jenis instrumen kebijakan tersebut menunjukkan keinginan pemerintah untuk mulai menggunakan instrumen kebijakan ekonomi dalam mengatur alokasi hasil hutan dan mempertahankan kelestarian sumber daya hutan alam. Perpajakan adalah salah satu instrumen kebijakan yang tangguh (Boadway dan Wildasin, 1984), yang dapat berfungsi sebagai pemupuk penerimaan negara, pengatur alokasi sumberdaya, dan sejalan dengan konsensus perdagangan internasional yang disepakati dewasa ini, sebagaimana akan disajikan oleh hasil studi ini.

II. BAHAN DAN METODE

Kajian yang disajikan dalam tulisan ini merupakan kajian pustaka yang berasal dari sumber sekunder, dilengkapi dengan analisis data sekunder tentang ekspor hasil hutan. Beberapa pustaka yang menjadi sumber kajian ini dapat dilihat pada bagian akhir dari tulisan ini. Sementara itu, sidik regresi sederhana digunakan untuk menganalisis pengaruh kenaikan tarif pajak ekspor terhadap volume ekspor kayu gergajian dengan model sebagai berikut.

$$Y = a + bX$$

di mana:

Y = volume ekspor kayu gergajian (dalam m³)

X = tahun sebagai peubah boneka

1966-1989 (sebelum kenaikan pajak ekspor) adalah 0

1990-1993 (sesudah kenaikan pajak ekspor) adalah 1

a = konstanta

b = koefisien regresi

Peubah Y dan X dinyatakan dalam logaritma.

III. PERANAN PAJAK DALAM PENGATURAN EKSPOR HASIL HUTAN

A. Pajak Sebagai Sumber Penerimaan Negara

Dalam setiap sistem perekonomian, pemerintah senantiasa mempunyai peranan penting. Dalam perekonomian moderen, peranan pemerintah untuk mengatur jalannya roda perekonomian bahkan semakin besar. Setidaknya ada tiga peran yang dapat dilakukan pemerintah, yaitu peranan alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Mangkusubroto, 1988).

Dalam setiap negara, selalu terdapat berbagai jenis barang yang tidak disediakan oleh sektor swasta atau oleh mekanisme pasar melalui transaksi jual-beli, karena barang tersebut dapat dimanfaatkan oleh setiap anggota masyarakat seperti jalan raya, jembatan, dan lain-lain. Oleh karena itu, pemerintah yang menyediakannya dengan cara mengatur alokasi sumber daya yang dimiliki secara efisien. Demikian pula, untuk meminimumkan kesenjangan tingkat pendapatan di antara anggota masyarakat, maka pemerintah dapat mengubah distribusi pendapatan masyarakat kearah lebih merata misalnya menggunakan alat kebijakan perpajakan atau subsidi. Selain itu, untuk mengatasi gangguan inflasi atau deflasi yang dapat mengganggu stabilitas perekonomian atau menghambat pembangunan, pemerintah dapat melakukan tindakan stabilisasi ekonomi misalnya melalui kebijakan moneter.

Kegiatan operasional demikian memerlukan dana. Dana untuk membiayai pengeluaran pemerintah dapat bersumber dari penerimaan pemerintah. Dalam perekonomian campuran seperti Amerika Serikat, ada tiga cara utama yang dapat ditempuh untuk memupuk penerimaan pemerintah, yaitu memungut berbagai jenis pajak, menerbitkan surat berharga, dan mencetak uang (Boadway dan Wildasin, 1984). Namun secara umum penerimaan pemerintah bersumber dari penerimaan pajak dan bukan pajak.

Untuk negara berkembang seperti Indonesia, sumber penerimaan bukan pajak biasanya berasal dari pinjaman. Penerimaan pajak berasal dari berbagai jenis pajak yang dibayarkan oleh anggota masyarakat kepada pemerintah. Ada berbagai jenis pajak yang menjadi sumber penerimaan pemerintah Indonesia, yaitu pajak pertambahan nilai (PPN), pajak bumi dan bangunan (PBB), bea masuk, pajak ekspor, pajak lainnya, dan pajak penghasilan. Besarnya penerimaan pemerintah dari pajak dapat diikuti pada Tabel 1.

Tabel 1. Realisasi Penerimaan Negara 1991/1992
Table 1. Actual Government Receipts 1991/1992

Jenis penerimaan (Kind of receipts)	Jumlah (Total)	%
I. Penerimaan dalam negeri/ Routine receipts	41.585	80,00
A. Penerimaan minyak bumi & gas/ Oil and gas receipts	15.039	28,92
B. Penerimaan di luar minyak bumi dan gas/ Non oil and gas receipts	26.546	51,08
1. Pajak penghasilan/Income tax	9.580	18,43
2. PPN barang & jasa dan pajak penjualan atas barang mewah/Value added tax on goods and sevicees and tax on the sale of luxuries good (VAT)	8.926	17,18
3. Bea masuk/Import duties	2.133	4,10
4. Cukai/Excercises duties	2.223	4,28
5. Pajak ekspor/Export tax	19	0,04
6. Pajak lainnya/Others tax	303	0,58
7. PBB/Taxes on land & building	875	1,68
8. Penerimaan bukan pajak/ Non-tax receipts	2.487	4,79
9. Penerimaan penjualan BBM/ Other oil receipts		
II. Penerimaan pembangunan/ Development receipts	10.409	20,00
A. Bantuan program/ Program aid	1.563	3,00
B. Bantuan proyek/ Project aid	8.846	17,00
Jumlah/ Total	51.994	100,00

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia, BPS, 1992.
(Source: Processed from Indonesia Statistic, BPS, 1992.)

Berdasarkan Tabel 1 dapat dilihat bahwa penerimaan pemerintah Indonesia dari pajak ekspor adalah paling kecil yaitu, 0,04% dari jumlah penerimaan pemerintah.

Apabila dilihat dari jumlah penerimaan di luar minyak bumi dan gas, besarnya penerimaan pajak ekspor juga paling kecil, yaitu 0,07% dari jumlah penerimaan di luar minyak bumi dan gas.

Pengalaman dari negara maju seperti Amerika Serikat, ada tiga jenis pajak yang menjadi sumber penerimaan pemerintah pada tahun 1902, yaitu pajak penjualan dan cukai (47,6%), bea masuk (47,4%), serta ipeda (estate and gift) (1%) (Stiglitz, 1986). Pada tahun 1903 di negara tersebut diperkenalkan jenis pajak baru yaitu pajak pendapatan. Jenis pajak lain selanjutnya diperkenalkan pada tahun selanjutnya. Sekitar 60 tahun berikutnya, sumbangan jenis pajak yang lama akhirnya mengecil, sebaliknya pajak penghasilan menjadi sumber penerimaan yang utama. Misalnya pada tahun 1960, sumbangan pajak penjualan dan cukai tinggal 4,7%, bea masuk tinggal 1,2%, sebaliknya pajak penghasilan perorangan mencapai 44%, pajak perusahaan mencapai 23,2%, dan pajak upah 15,9%. Demikian pula pada tahun 1985, sumbangan pajak penjualan dan cukai tinggal 5,2%, bea masuk tinggal 1,3%, sebaliknya pajak penghasilan perorangan mencapai 44,1%, pajak perusahaan 10,2%, dan pajak upah 36,3%.

Dari pengalaman tersebut diketahui bahwa makin maju suatu negara berarti makin tinggi tingkat pendapatan per kapita penduduknya, maka makin besar penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak pendapatan, pajak perusahaan, dan pajak upah. Sebaliknya, penerimaan pajak ekspor semakin kecil. Di samping itu, makin maju suatu negara maka penerimaan pemerintahnya makin mengandalkan dari sumber dalam negeri yaitu penerimaan pajak.

Kecenderungan ini umum sifatnya, sebab di negara maju lainnya juga menunjukkan gejala yang serupa. Di Eropa misalnya, dewasa ini PPN menjadi sumber penerimaan pemerintah yang utama. Sementara itu di Australia, sumbangan pajak penghasilan adalah paling tinggi yaitu hampir mencapai 50% dari jumlah penerimaan (Stiglitz, 1986).

Dengan demikian jelas bahwa pajak ekspor yang dipungut dari komoditas hasil hutan Indonesia mempunyai sumbangan terhadap penerimaan pemerintah. Bagi Indonesia sebagai negara berkembang, sumber penerimaan pemerintah dari pajak ekspor mempunyai peranan penting sebab penerimaan dari jenis pajak lain seperti pajak pendapatan maupun PPN juga masih relatif kecil.

B. Pajak Sebagai Instrumen Alokasi Hasil Hutan

Dalam perekonomian yang menganut sistem pasar bebas, pedoman yang dipakai untuk mengatur alokasi sumberdaya agar efisien adalah harga. Pembentukan

harga sumberdaya terjadi di pasar melalui mekanisme pasar. Dalam mekanisme pasar terdapat dua kekuatan pokok yang saling berinteraksi, yaitu permintaan dan penawaran. Kekuatan ekonomi yang bekerja di masyarakat disalurkan melalui dua kekuatan tersebut sehingga terbentuk harga. Tinggi-rendahnya tingkat harga menjadi petunjuk ke arah mana sumberdaya dialokasikan secara efisien, serta berapa besar jumlahnya.

Namun mekanisme pasar yang secara otomatis dapat menyelesaikan masalah ekonomi sumberdaya dengan efisien tidak selamanya menguntungkan berbagai anggota masyarakat maupun negara yang memiliki sumberdaya. Efisiensi alokasi sumberdaya yang dicapai melalui mekanisme pasar mungkin menyebabkan konsumen dalam negeri tidak dapat menikmati apapun, sebaliknya konsumen luar negeri dapat memperoleh segalanya.

Hal ini dapat terjadi pada negara berkembang seperti Indonesia yang memiliki sumberdaya hasil hutan melimpah namun pendapatan per kapita penduduknya masih rendah. Rendahnya daya beli masyarakat Indonesia tidak dapat mencukupi untuk terjun ke pasar bebas hasil hutan mengingat tingginya harga yang berlaku. Akibatnya produk yang terbuat dari jenis kayu mewah dan rotan misalnya tidak dapat dinikmati oleh penduduk Indonesia yang negaranya menjadi penghasil sumberdaya tersebut. Masalahnya akan menjadi serius apabila kebutuhan dalam negeri terabaikan sama sekali karena tingginya harga yang berlaku.

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah dapat mengatur alokasi sumberdaya hasil hutan dengan cara menetapkan tarif pajak ekspor hasil hutan. Kenaikan pajak ekspor dapat mengakibatkan naiknya biaya pemasaran ekspor yang harus ditanggung oleh para pengusaha. Sementara itu, kecilnya posisi eksportir hasil hutan Indonesia di pasar internasional menyebabkan mereka tidak dapat mempengaruhi harga pasar dunia. Dengan demikian, tidak mudah bagi mereka untuk menggeserkan beban kenaikan tarif pajak kepada konsumen luar negeri dalam bentuk harga ekspor yang lebih tinggi.

Peluang lain yang dapat dilakukan oleh para pengusaha dalam menghadapi masalah ini adalah menekan upah pekerja. Namun langkah ini membawa berbagai resiko, seperti timbulnya aksi unjuk rasa atau pemogokan, para pekerja pindah ke lapangan kerja lain, atau pengusaha akan melanggar ketentuan pemerintah mengenai tarif upah minimum. Dengan demikian langkah tersebut tidak mudah untuk ditempuh.

Akibatnya beban kenaikan tarif pajak harus ditanggung oleh perusahaan, dengan resiko berkurangnya jumlah keuntungan perusahaan. Keadaan ini selanjutnya dapat merubah keputusan bisnis para pengusaha untuk beralih ke pasar dalam negeri yang bebas pajak. Apa-

bila demikian halnya, maka kenaikan tarif pajak ekspor dapat merubah alokasi sumberdaya hasil hutan dari pasar ekspor ke pasar dalam negeri. Tinggi-rendahnya tarif pajak dapat diatur oleh pemerintah sehingga alokasi hasil hutan dapat terjadi seperti yang dikendaki oleh pemerintah. Makin tinggi tarif pajak yang berlaku maka arus ekspor hasil hutan akan makin terhambat, dan sebaliknya. Gambaran yang konkrit mengenai hal ini terjadi pada kayu gergajian, yang sejak tahun 1989 tarif pajak ekspornya dinaikkan cukup tinggi.

Ekspor kayu gergajian dari luar Jawa sebagaimana digambarkan Tabel 2 baru berkembang secara luas baik volume maupun jenisnya sejak tahun 1973. Volume ekspor kayu gergajian yang semula didominasi oleh jenis jati dan ramin kemudian berkembang dengan jenis-jenis meranti, kapur, keruing, pulai, agathis, eboni, dan lain-lain yang menunjukkan peningkatan dalam setiap tahun.

Tabel 2. Volume ekspor kayu gergajian Indonesia
Table 2. Export volume of Indonesia sawn timber 1966-1992 (x 1000 m³)

Tahun (Year)	Jumlah (Total)	Pertumbuhan (Growth), %
1966	7.769	
1967	6.568	- 15,4
1968	16.135	145,7
1969	30.947	91,8
1970	56.360	82,1
1971	80.579	43,0
1972	132.195	64,1
1973	337.943	155,6
1974	353.887	4,7
1975	410.416	16,0
1976	643.925	56,9
1977	594.203	- 7,7
1978	724.011	21,8
1979	1.270.000	75,4
1980	1.130.043	- 11,0
1981	1.206.492	6,8
1982	1.221.952	1,3
1983	1.382.695	13,1
1984	2.198.432	59,0
1985	2.166.230	- 1,5
1986	2.353.464	8,6
1987	2.833.120	20,4
1988	2.873.732	1,4
1989	2.691.933	- 6,3
1990	25.000	- 99,1
1991	13.179	- 47,3
1992	0.362	- 97,2
1993	4.860	1.242,5

Sumber : Indonesian Sawmiller's Association
Statistik Kehutanan Indonesia
(Source : Statistic of Indonesia Forestry)

Selama tahun 1970-an ekspor kayu gergajian menunjukkan pertumbuhan rata-rata sekitar 51,2% per tahun, selama tahun 1980-an sekitar 15,1% per tahun, dan sebaliknya pada awal tahun 1990-an menunjukkan pertumbuhan yang negatif. Dalam tahun 1970-an ekspor kayu gergajian Indonesia didominasi oleh jenis ramin sedangkan tahun 1980-an didominasi oleh jenis meranti dan lain-lain. Jenis lain-lain hampir seluruhnya adalah jenis kayu dari luar Jawa seperti kapur, keruing, pulai, agathis, nyatoh, durian burung, dan sebagainya. Sementara itu ekspor kayu gergajian jati yang berasal dari hutan tanaman di Jawa relatif stabil dari tahun ke tahun.

Selama tahun 1970-an dan 1980-an, besarnya pajak ekspor kayu gergajian ditetapkan sekitar 5% dari harga ekspornya. Sejak 1 Nopember 1989 pemerintah menetapkan tarif pajak ekspor yang baru, yaitu US\$ 1.200/m³ untuk kayu gergajian kelompok I, US\$ 500/m³ untuk kelompok II, dan US\$ 250/m³ untuk kelompok III. Apabila dibandingkan dengan harga FOB rata-rata jenis kayu gergajian yang mendominasi ekspor pada waktu itu, maka besarnya tarif pajak ekspor yang baru sekitar 78,3% dari harga ekspor. Kenaikan tarif pajak ekspor tersebut tampak cukup tinggi.

Untuk mengetahui efektifitas kebijakan perpajakan sebagai instrumen pengatur alokasi sumberdaya, dilakukan sidik regresi antara peubah boneka waktu (sebelum dan sesudah) kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian (peubah bebas=X terhadap volume ekspor kayu gergajian peubah tak bebas=Y). Hasilnya disajikan dalam persamaan berikut.

$$Y = 5,9651 - 4,3745(**) X$$

di mana : n = 28

t_{hitung} = - 4,243

R² = 0,4091

F_{hitung} = 18,00

** = sangat nyata (*highly significant*)

Dengan membandingkan besarnya t_{hitung} dengan t_{tabel} pada derajat bebas 26 dapat diketahui bahwa pada tingkat kepercayaan 99% maka kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian berpengaruh sangat nyata terhadap menurunnya volume ekspor kayu gergajian (koefisien regresi b bertanda negatif). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan perpajakan merupakan instrumen yang efektif untuk mengatur alokasi sumberdaya hasil hutan. Perubahan alokasi kayu gergajian dari pasar ekspor ke pasar dalam negeri akibat kenaikan tarif pajak ekspor pada akhir tahun 1989 diharapkan dapat memberi peluang kepada masyarakat Indonesia untuk ikut menikmati manfaatnya.

Dari fakta tersebut maka alokasi hasil hutan dalam kenyataannya membutuhkan campur tangan pemerintah. Hal ini dikarenakan pemanfaatan sumberdaya hasil hutan untuk tujuan pembangunan nasional mengandung resiko akan terancamnya kelestarian hutan. Diakui bahwa sasaran utama pembangunan ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi, yang sejauh ini diukur dengan laju pertumbuhan pendapatan nasional atau pendapatan per kapita. Makin tinggi laju pertumbuhan pendapatan nasional yang dicapai melalui proses pembangunan maka pembangunan dikatakan berhasil, dan sebaliknya.

Sementara itu, laju pertumbuhan pendapatan nasional yang ditentukan dalam rencana pembangunan nasional di antaranya dicapai dengan cara mengeksploitasi hutan alam luar Jawa yang dilakukan sejak tahun 1970-an hingga kini. Eksploitasi sumberdaya hutan yang dilakukan secara moderen dan intensif di satu pihak memang dapat memacu tercapainya laju pertumbuhan pendapatan nasional yang tinggi, namun di pihak lain dapat mengancam kelestarian sumberdaya hutannya sendiri. Dengan demikian, campur tangan pemerintah melalui berbagai bentuk kebijakan sangat diperlukan dengan harapan dapat mengarahkan alokasi sumberdaya hutan menjadi lebih efisien dan terjamin kelestariannya.

Mengenai efektivitas instrumen kebijakan pajak ekspor dalam mengubah alokasi sumberdaya, Prest (1985) berpendapat bahwa pajak ekspor membedakan komoditas yang dipajaki dengan yang tidak dipajaki sehingga alokasi sumberdaya akan terpengaruh melalui tiga cara. Pertama, akan ada kecenderungan bagi eksportir komoditas yang dipajaki untuk mengalihkan produknya ke pasar dalam negeri, atau mencari jalur yang tidak legal. Kedua, bila ada komoditas yang tidak menjadi sasaran pajak maka akan terjadi beberapa pergeseran sumberdaya ke jenis komoditas tersebut. Ketiga, apabila pajak ekspor meliputi seluruh jajaran komoditas yang akan dipasarkan ke luar negeri, maka akan ada kecenderungan terpusat pada jalur produk lain yang dipersiapkan untuk pasar dalam negeri, dan kecenderungan selanjutnya adalah mundur ke sektor ekonomi yang pas-pasan (subsisten).

C. Pajak Ekspor Termasuk Jenis Hambatan Tarif

Konsensus mengenai tata perdagangan internasional dipertahankan dan diwujudkan dalam GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) yang disusun pada tahun 1947. GATT menggambarkan perjanjian umum atas perdagangan terbuka. Konsensus ekonomi GATT menyatakan bahwa perdagangan terbuka akan membolehkan berbagai negara melakukan spesialisasi sesuai dengan keunggulan bersaing masing-masing. Dengan demikian masing-masing negara dapat mencapai tingkat

pertumbuhan dan kesejahteraan yang lebih tinggi. Konsensus politik GATT bahwa perdagangan bebas akan mempromosikan bukan hanya kemakmuran tetapi juga perdamaian (Spero, 1990).

Peraturan utama untuk melaksanakan perdagangan bebas adalah asas GATT tentang non-diskriminasi. Satu-satunya perkecualian dari asas tersebut adalah sistem hak istimewa (preferensial), serikat pabean (customs union), dan asosiasi perdagangan bebas. Elemen kedua dari asas non-diskriminasi GATT bahwa suatu negara harus memberikan perlakuan yang sama mengenai perpajakan, peraturan, pengangkutan, dan distribusi kepada barang impor dan buatan dalam negeri. Aturan yang sangat penting adalah larangan penggunaan pembatasan kuantitatif seperti kuota, kecuali untuk alasan neraca pembayaran atau keamanan nasional.

Dengan demikian GATT bukan saja menetapkan kode komersial internasional, tetapi juga menjadi organisasi internasional dengan sekretariat dan direktur jenderal yang mengatur pelaksanaan peraturannya, mengelola penyelesaian perselisihan, serta menyediakan forum dan mendorong negosiasi perdagangan multilateral. Pengurangan tarif dalam negosiasi GATT adalah didasarkan pada hak pertukaran atau "mutual advantage".

GATT dirancang untuk tujuan liberalisasi perdagangan dengan menghilangkan tarif dan kuota. Keberhasilan GATT selama dua dekade dalam upaya liberalisasi perdagangan berakibat pada meningkatnya penggunaan hambatan perdagangan non tarif seperti kebijakan pemerintah, prosedur pabean, peraturan kesehatan dan sanitasi, standar nasional, serta undang-undang dan peraturan lain. Kebijakan regional, perlindungan konsumen, dan lingkungan adalah contoh lain dari langkah non tarif yang memiliki konsekuensi mengganggu perdagangan.

Demikian pula, kebijakan larangan ekspor hasil hutan seperti yang telah ditempuh oleh pemerintah Indonesia dalam dekade yang lalu juga merupakan salah satu bentuk hambatan non-tarif. Sesuai dengan konsensus tata perdagangan internasional GATT, untuk mempertahankan apa yang telah dicapai bersama dan meneruskan proses liberalisasi perdagangan maka negara di dunia sekarang diharuskan mengurangi penggunaan hambatan perdagangan non-tarif. Perlindungan harus dibatasi, dan pada waktunya secara bertahap harus dihapuskan (Spero, 1990). Oleh karena itu, upaya menghapus larangan kebijakan ekspor dan menggantikannya dengan kebijakan perpajakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dewasa ini adalah sesuai dengan anjuran GATT mengenai penghapusan hambatan non-tarif.

Sebagian besar ekonom mendukung secara konsisten pendapat yang menyatakan bahwa negara sebaiknya dibiarkan berdagang secara bebas, dengan sedikit tarif atau hambatan perdagangan lainnya. Keyakinan terhadap perdagangan bebas terutama didasarkan pada analisis ekonomi yang menunjukkan bahwa perdagangan bebas biasanya memberi manfaat bagi kedua negara yang berdagang atau bagi dunia. Namun apabila perdagangan tersebut mengakibatkan penyimpangan dalam perekonomian mereka, maka penggunaan hambatan tarif adalah lebih baik daripada tidak berbuat apapun (Kindleberger, 1986).

Sehubungan dengan hal tersebut, penerapan kebijakan pajak ekspor hasil hutan di Indonesia merupakan campur tangan pemerintah dalam mengatur alokasi hasil hutan sesuai yang dikehendaki pemerintah, dan merupakan upaya nyata untuk mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Sebagai jenis hambatan perdagangan dalam bentuk tarif, penerapan pajak ekspor tidak melanggar konsensus perdagangan internasional GATT.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Penerimaan pemerintah Indonesia dari pajak ekspor adalah paling kecil yaitu hanya 0,04% dari jumlah penerimaan pemerintah, atau 0,07% dari jumlah penerimaan di luar minyak bumi dan gas. Pajak ekspor merupakan sumber penerimaan pemerintah Indonesia yang penting, sebab penerimaan dari jenis pajak lain masih relatif kecil.
2. Kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian pada tahun 1989 berpengaruh sangat nyata terhadap menurunnya volume ekspor kayu gergajian. Kebijakan perpajakan merupakan instrumen yang efektif untuk mengatur alokasi sumberdaya hasil hutan.
3. Kebijakan larangan ekspor hasil hutan merupakan salah satu bentuk hambatan non-tarif. Upaya menghapus larangan ekspor dan mengganti dengan kebijakan pajak ekspor adalah sesuai dengan anjuran GATT. Sebagai bentuk hambatan tarif, penerapan pajak ekspor tidak melanggar konsensus perdagangan internasional.

B. Saran

Makin maju suatu negara, pemerintahnya makin mengandalkan pada sumber penerimaan dalam negeri yaitu penerimaan pajak. Namun sebaliknya penerimaan dari pajak ekspor semakin kecil. Peranan pajak ekspor sebagai sumber penerimaan pemerintah akan makin kecil. Sehubungan dengan hal tersebut, pajak ekspor sebaiknya tidak dijadikan andalan sebagai sumber penerimaan pemerintah, namun lebih sesuai bila dijadikan instrumen alokasi sumberdaya. Hal ini didukung oleh fakta bahwa kenaikan tarif pajak ekspor kayu gergajian sangat efektif dalam menghambat arus ekspor kayu gergajian. Dengan demikian, untuk menjaga kelestarian sumberdaya hutan dan untuk mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan, maka disarankan agar pemerintah menerapkan kebijakan perpajakan di bidang kehutanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. 1992. *Statistik Indonesia*, Jakarta.
- Boadway, R.W. dan D.E.Wildasin. 1984. *Public Sector Economics*, Second Edition, Little Brown and Company, Boston Toronto.
- Departemen Kehutanan. 1977, 1984/1985, 1988/1989, 1992/1993. *Statistik Kehutanan Indonesia*, Jakarta.
- Kindleberger, C.P. dan Peter H.L. 1986. *Ekonomi Internasional* (terjemahan), Edisi delapan, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Mangkusubroto, G.I. 1988. *Ekonomi Publik*, Pusat Antar Universitas, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Prest, A.R. 1985. *Public Finance in Developing Countries*, Third Edition, English Language Book Society. George Wiedenfeld & Nocolson Ltd, London.
- Spero, J.E. 1990. *The Politics of International Economic Relations*, Fourth Edition, St Martin's Press, New York.
- Stiglitz, J.E. 1986. *Economics of the Public Sector*, First Edition, W.W.Norton & Company, New York.