

DEREGULASI KEBIJAKAN LARANGAN EKSPOR KAYU BULAT DI INDONESIA

Drajad Kurniadi^{1*}, Bramasto Nugroho², Hariadi Kartodihardjo², Ruffi'e³

¹ Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan, SPs IPB University, Kampus Fakultas Kehutanan dan Lingkungan IPB University, Jl. Lingkar Akademik Kampus IPB, Dramaga, Bogor 16680, Indonesia

² Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan dan Lingkungan IPB University, Jl. Lingkar Akademik Kampus IPB, Dramaga, Bogor 16680, Indonesia

³ Forest Investment Program II, World Bank and Climate Investment Funds Program, Kementerian Kehutanan, Gedung Manggala Wanabhakti Blok 1, Lantai 2, Jalan Gatot Subroto, Jakarta 10270, Indonesia

*Email: kurniadi.drajad@gmail.com

ABSTRAK

Perumusan kebijakan bukan sekedar isu teknis dan informasi yang akurat dengan sasaran yang jelas, melainkan juga melibatkan pertentangan aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Penelitian bertujuan memahami proses usulan deregulasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat, dengan: (1) menganalisis aktor dan jaringannya yang terlibat perdebatan pemikiran; (2) menganalisis diskursus yang digunakan oleh masing-masing aktor; dan (3) menganalisis kepentingan/politik setiap aktor. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan menetapkan objek penelitian secara *purposive*. Data dan informasi yang diperoleh dianalisis dengan analisis isi dan analisis proses kebijakan pada tiga faktor utama yaitu diskursus/narasi, aktor/jaringan, dan politik/kepentingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa usulan deregulasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat oleh Kementerian Kehutanan sampai dengan tahun 2026 ini belum berhasil diterima karena beberapa faktor, yaitu: (a) narasi yang diusung pihak kontra dalam berbagai forum diskusi belum berhasil mengubah keyakinan pihak yang pro kebijakan larangan ekspor kayu bulat; (b) aktor yang pro kebijakan larangan ekspor kayu bulat memiliki dukungan yang kuat dalam koalisi, meliputi pemerintah pusat (Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan), pengusaha pada sebagian besar asosiasi kayu hilir/lanjutan, akademisi, peneliti, LSM lingkungan; dan (c) pihak pro kebijakan larangan ekspor kayu bulat memiliki jaringan kuat yaitu pelaku usaha-asosiasi-kementerian terkait.

Kata kunci: Aktor, Deregulasi, Diskursus, Kayu Bulat, Kebijakan, Kepentingan

DEREGULATION OF THE LOG EXPORT BAN POLICY IN INDONESIA

ABSTRACT

Policy formulation is not just a matter of technical issues and accurate information with clear targets, but also involves contradiction between the actors involved. The research aims to understand the process of proposing the deregulation of the log export ban policy, by: (1) analyzing the actors and their networks involved in the debate; (2) analyzing the discourse used by each actor; and (3) analyzing the interests/politics of each actor. The research uses a qualitative approach by determining the research object purposively. The data and information obtained are analyzed using content analysis and policy process analysis on three main factors, namely discourse/narrative, actors/networks, and politics/interests. The results of the research indicate that the proposed deregulation of the log export ban policy by the Ministry of Forestry has not been successfully accepted due to several factors, including: (a) the narratives carried by opposing parties in various discussion forums have not succeeded in changing the beliefs of those who are in favor of the log export ban policy; (b) actors who support the roundwood export ban policy have strong support in the coalition, including the central government (Ministry of Industry, Ministry of Trade), entrepreneurs in most downstream/continuing wood associations, academics, researchers, environmental NGOs; and (c) those who support the roundwood export ban policy have a strong network, namely business actors-associations-related ministries.

Keywords: *Actors, Deregulation, Discourse, Interests, Log, Policy*

PERNYATAAN KUNCI

- Kebijakan larangan ekspor kayu bulat oleh Pemerintah Indonesia diberlakukan sebanyak 2 periode yaitu tahun 1980-1992 dan tahun 2001-sekarang, yang menimbulkan para pihak yang pro dan kontra.
- Distorsi harga kayu bulat dari hutan alam maupun hutan tanaman mempunyai margin keuntungan rendah dan bahkan mengalami kerugian karena saluran perdagangan hanya pasar dalam negeri, sehingga usulan kebijakan pembukaan ekspor kayu bulat (secara terbatas) cukup beralasan.
- Usulan deregulasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat di Indonesia pernah diusulkan oleh Kementerian Kehutanan pada Tahun 2014 yang didukung hasil kajian Tim Pakar dari Akademisi (Dosen IPB), Peneliti Litbang Kemenhut, beberapa Praktisi, serta hasil kajian Tim Litbang KPK. Namun, narasi yang disampaikan belum didukung data dan informasi yang komprehensif, serta jaringan dan posisi politis yang kuat (lobi kepada Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan belum berhasil). Untuk itu, Kementerian Kehutanan harus memiliki dan memunculkan tokoh/*champions of change* sebagai juru lobi/runding/promotor/*campaigner* dalam membangun opini publik untuk mendukung pembukaan kebijakan ekspor kayu bulat.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi kebijakan untuk mendorong usulan deregulasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat di Indonesia sebagaimana diuraikan berikut ini merupakan hasil kajian dari tumpang tindih pada tiga faktor utama proses kebijakan yaitu narasi/diskursus, aktor/jaringan dan politik/kepentingan. *Pertama*, menyiapkan data dan informasi yang komprehensif dilengkapi dengan skenario/simulasi ekspor kayu bulat paling optimum dengan memasukkan aspek kelestarian ekosistem hutan dan nilai ekonomi kayu bulat dan turunannya. Data dan informasi tersebut kemudian didengarkan secara terus-menerus ke para pihak terkait dan publik, sebagai *counter-narrative* untuk mendorong usulan kebijakan ekspor kayu bulat (secara terbatas).

Kedua, memunculkan tokoh/*champions of change* di tingkat lokal, nasional dan internasional

yang dapat berperan sebagai juru lobi/runding/*promotor/campaigner* yang dapat dihadirkan di berbagai forum formal dan/atau informal.

Ketiga, mendorong ruang konsultasi dengan penentu kebijakan (Kementerian Perdagangan) dengan menyertakan pihak-pihak terkait secara selektif dilengkapi data, informasi dan skenario/simulasi pembukaan ekspor kayu bulat di Indonesia, untuk membuka ruang kebijakan baru dalam mendapatkan dukungan kebijakan pembukaan ekspor kayu bulat di Indonesia.

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan larangan ekspor kayu bulat pertama kali pada periode Tahun 1980 sampai 1992. Diberlakukan kembali untuk yang kedua kalinya pada tahun 2001 sampai sekarang. Kebijakan larangan ekspor kayu bulat di awal tahun 1980-an berhasil mengembangkan industri kayu lapis dan kayu gergajian dan mengubah Indonesia dari eksportir kayu bulat tropis terbesar di dunia menjadi eksportir utama kayu olahan. Kondisi tersebut berdampak terhadap produksi dan ekspor kayu olahan meningkat pesat, tetapi kebijakan tersebut ternyata menurunkan penerimaan riil devisa dari ekspor produk perkayuan (Fitzgerald 1986; Sidabutar 1988; Manurung 1995).

Kondisi tersebut diperkuat dengan hasil simulasi pasar produk perkayuan Indonesia periode tahun 1981 sampai 1989 yang menunjukkan bahwa pemberlakuan kebijakan larangan ekspor kayu bulat menghasilkan total penerimaan riil devisa Indonesia dari produk perkayuan berkurang sebesar 14% dibandingkan tanpa pemberlakuan larangan ekspor kayu bulat (Manurung dan Buongiorno 1997). Hasil penelitian Parnala *et al.* (2004) mengenai perhitungan *net gain/loss* selama periode 1985 sampai 1998 menunjukkan bahwa kebijakan larangan ekspor kayu bulat menyebabkan *net loss* bagi Indonesia. Kerugian pemerintah dan produsen kayu bulat tidak dapat dikompensasi dengan pendapatan keseluruhan industri pengolahan kayu dalam negeri. Hasil perhitungan *gain/loss* untuk periode tahun 2001 sampai 2013 menunjukkan bahwa pemerintah akan mengalami kerugian lebih besar daripada yang dialami sebelumnya (Parnala *et al.* 2004).

Pemberlakuan kebijakan larangan ekspor kayu bulat yang kedua, awalnya ditetapkan berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Kehutanan No.1132/Kpts-II/2001, serta Menteri

Perindustrian dan Perdagangan No.292/MPP/Kep/10/2001 tanggal 8 Oktober 2001 tentang Penghentian Ekspor Kayu Bulat/Bahan Baku Serpih. Kemudian ditetapkan melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 44/M-DAG/PER/7/2012 tentang Barang Dilarang Ekspor yang diganti dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 45 tahun 2019 tentang Barang Dilarang Ekspor. Peraturan tersebut juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, yang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan. Terakhir, peraturan tersebut semakin didukung dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Permasalahan pasar terutama di aspek harga dan distorsi harga kayu bulat menjadi fokus serius pelaku usaha HPH (PBPH-HA¹), HTI (PBPH-HT²), Perum Perhutani (Perhutani), dan Hutan Rakyat (HR)³. Pelaku usaha berharap bahwa harga kayu bulat domestik dapat lebih menguntungkan dan pemilik industri pengolahan kayu tetap mendapatkan jaminan pasokan bahan baku kayu bulat yang cukup dan kontinu. Namun, kebijakan larangan ekspor kayu bulat telah memunculkan distorsi harga kayu bulat. Fakta lapangan menunjukkan tentang margin keuntungan yang rendah atau bahkan mengalami kerugian bagi beberapa pengelola PBPH-HA, PBPH-HT, Perhutani dan HR. Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) menyampaikan harga di dalam negeri (jenis kayu Meranti) rata-rata USD120-150 per m³, sedangkan di pasar luar negeri harga kayu bulat sekitar USD300 per m³ (harga di pasar luar negeri 2 kali lipat dari harga pasar dalam negeri), terjadi distorsi tinggi sekali (sumber: ekonomi.bisnis.com, tanggal 7 Maret 2018).

Jika harga kayu bulat domestik turun (menjadi murah) sebagai akibat diberlakukannya larangan ekspor kayu bulat, maka keuntungan

PBPH-HA sebagai *profit center* pasti menurun. Terintegrasinya perusahaan PBPH-HA dengan industri pengolahan kayu (dalam satu *holding company*) menyebabkan tidak terjadinya mekanisme pasar kayu bulat domestik. Produksi kayu bulat dari hasil pemanenan PBPH-HA langsung dipergunakan untuk memasok kebutuhan bahan baku perusahaan pengolahan kayu dalam satu grup perusahaan yang sama. Hal ini menyebabkan terjadinya “distorsi harga” di pasar kayu bulat, sehingga harga kayu bulat menjadi semakin murah, maka biaya produksi pengolahan kayu menjadi lebih murah. Hal tersebut dapat menjadi sumber peningkatan keuntungan bagi perusahaan pengolahan kayu tersebut. Walaupun harga kayu bulat murah dan keuntungan perusahaan PBPH-HA menurun, perusahaan PBPH-HA akan terus melakukan operasi pemanenan kayu untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri pengolahan kayu yang terintegrasi dengan perusahaan PBPH-HA dalam satu *holding company* tersebut. Jadi, keuntungan yang diperoleh oleh industri pengolahan kayu harus dibayar dengan semakin menipisnya persediaan kayu bulat di hutan alam sebagai akibat dari penebangan PBPH-HA, sementara upaya penanaman hutan tidak dilakukan, karena harga kayu bulat yang murah tidak memberikan insentif untuk melakukan pengelolaan hutan lestari (FWI 2003).

Kondisi tersebut juga turut memengaruhi perkembangan kondisi PBPH-HA yang kurang menggembirakan, jumlah PBPH-HA mengalami penurunan drastis menjelang dan setelah peristiwa reformasi tahun 1998. Penurunan tersebut berimplikasi juga terhadap penurunan produksi kayu bulat yang dapat dihasilkan. Penurunan produksi juga disebabkan karena tidak semua PBPH-HA aktif melaksanakan kegiatan produksi kayu bulat dan produktivitas hutan alam yang semakin rendah. Produktivitas tersebut disebabkan karena produksi kayu semakin banyak dilakukan di areal hutan sekunder atau bekas tebangan yang belum dapat ditingkatkan riapnya, maraknya konflik sosial dan penebangan liar (*illegal logging*) di areal konsesi hutan alam dan

¹ Sebelumnya disebut HPH (Hak Pengusahaan Hutan), diubah menjadi IUPHHK-HA (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam), terakhir diubah menjadi PBPH-HA (Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan pada Hutan Alam) setelah terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja.

² Sebelumnya disebut HTI (Hutan Tanaman Industri), diubah menjadi IUPHHK-HT (Izin Usaha Pemanfaatan

Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman), terakhir diubah menjadi PBPH-HT (Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan pada Hutan Tanaman) setelah terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja.

³ Hutan Rakyat (HR) yaitu hutan yang diusahakan/dikelola oleh rakyat/masyarakat/petani di atas lahan miliknya yang terletak di luar kawasan hutan.

adanya areal yang tidak produktif untuk penggunaan lain di luar hutan sehingga pemegang izin tidak dapat memproduksi atau tidak optimal.

Hal penting lainnya yaitu margin keuntungan yang rendah atau bahkan mengalami kerugian dari beberapa pengelola PBPH-HA, PBPH-HT, Perhutani, dan HR dikarenakan permintaan (*demand*) hanya dari dalam negeri saja sebagai implikasi dari implementasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat. Usulan deregulasi kebijakan ekspor kayu bulat telah disampaikan Kementerian Kehutanan (saat itu berstatus Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan/ KLHK) yang didukung hasil kajian dari Tim Pakar Akademisi (Dosen IPB dan Peneliti Litbang Kementerian Kehutanan), Praktisi, serta Tim Kajian Litbang KPK. Usulan tersebut telah dibahas lintas Kementerian/Lembaga, Asosiasi Perakayuan, Akademisi, Peneliti, LSM/NGO serta para pihak terkait lainnya, tetapi pada akhirnya belum mendapatkan dukungan dari Kementerian Perindustrian dan juga Kementerian Perdagangan selaku regulator kebijakan perdagangan. Para pihak lain yang kontra dengan implementasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat juga telah mengusung berbagai narasi/diskursus terkait dampak pelaksanaan kebijakan larangan ekspor kayu bulat dengan memanfaatkan jaringan yang dibangunnya.

Implementasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat telah menimbulkan pro dan kontra melalui perdebatan pemikiran antara kedua pihak. Perdebatan pemikiran tersebut perlu diletakkan sebagai proses politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah bisnis industri kehutanan, seperti harga kayu bulat rendah di pasar domestik, mis-alokasi penggunaan kayu bulat kualitas prima, investasi dan penanaman PBPH-HT rendah, penebangan liar dan perdagangan ilegal, jaminan pemenuhan bahan baku kayu bulat dan peningkatan nilai tambah produk kayu dalam negeri (Kartodihardjo 2013).

Mendalami kebijakan larangan ekspor kayu bulat di Indonesia dapat dilakukan salah satunya melalui pendekatan proses kebijakan yang dikembangkan oleh Scoones *et al.* (2006) di *Institute of Development Studies* (IDS). Pendekatan proses kebijakan menurut Scoones *et al.* (2006) berfokus pada dua hal utama, *pertama* setiap kebijakan pada dasarnya dibentuk oleh suatu proses yang melibatkan pandangan atau narasi kebijakan atau cara pikir oleh segenap aktor yang biasanya belum tentu mempunyai kepentingan yang sama dan sering kali aktor-aktor tersebut

mempunyai jaringan yang dipergunakan untuk mendorong gagasan dan narasi kebijakan agar dapat diterima oleh aktor lainnya. *Kedua*, kandungan narasi/diskursus kebijakan tersebut biasanya terdiri dari cara-cara untuk mencapai tujuan kebijakan yang dinyatakan secara nyata, jelas atau tersamar atau tujuan lain yang ingin dicapai oleh aktor tertentu yang sering kali tujuan tersebut tidak diketahui pihak/aktor lainnya. Lebih lanjut Sutton (1999) dan Scoones *et al.* (2006) menyatakan bahwa perumusan kebijakan bukan sekedar isu teknis dan informasi yang akurat atas sasaran yang cukup jelas, melainkan juga melibatkan pertentangan aktor-aktor yang terlibat. Proses pembuatan kebijakan sering melibatkan berbagai aktor untuk melakukan negosiasi, reaksi terhadap hal-hal yang kontroversi, skandal, *black campaign* (fitnah) dan krisis yang sengaja diciptakan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, tujuan utama penelitian ini adalah memahami proses usulan deregulasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat, dengan: 1) menganalisis aktor dan jaringannya yang terlibat dalam perdebatan pemikiran, 2) menganalisis narasi/diskursus yang digunakan oleh masing-masing aktor, dan 3) menganalisis kepentingan/politik setiap aktor.

SITUASI TERKINI

Distorsi Harga di Pasar

Berdasarkan informasi dari beberapa pengusaha, harga kayu bulat dari hutan alam (PBPH-HA) dan hutan tanaman (PBPH-HT) di pasar dalam negeri saat ini diperkirakan hanya sekitar 1/3 dari harga internasional dan terjadi kelangkaan kayu bulat di pasar domestik (harga murah dan keberadaan kayu bulat langka). Untuk kayu bulat jenis jati dari Perhutani, banyak kayu jati dengan *grade premium* (sortimen untuk venir dan hara) hanya dapat diserap oleh industri pengolahan kayu dalam negeri kurang dari 50%, sehingga terjadi stagnasi perdagangan kayu bulat jati premium. Disparitas harga kayu jati Perhutani yang sangat besar dengan rentang antara Rp400 ribu hingga Rp18 juta per m³, sementara industri pengolahan kayu bulat dalam negeri hanya bisa menyerap kayu jati dengan harga maksimal di rentang 1/3 terendah (maksimal Rp6 juta per m³). Akibat kebijakan larangan ekspor kayu bulat, kayu bulat jati kualitas premium tersebut terpaksa diserap oleh industri panel/*plywood* (*teakwood*) maupun *housing component*, yang semestinya cukup menggunakan kualitas lokal, apalagi daya beli

pasar dalam negeri masih rendah (Kartodihardjo 2013). Pentingnya variabel harga pada produk pertanian secara umum juga ditemukan pada produk gula yang diteliti oleh Sembiring dan Widyastutik (2025). Hasilnya menunjukkan bahwa harga gula domestik dan harga gula dunia memengaruhi luas panen perkebunan dan ukuran panen di kebun yang berimplikasi terhadap rekomendasi kebijakan yang diusulkan.

Distorsi harga kayu juga terjadi pada harga kayu bulat untuk *pulp* yang rendah antara PBPH-HT dan kayu rakyat dari HR. Harga pasar kayu bulat untuk *pulp* saat ini mengalami kegagalan pembentukan harga di tingkat petani. Harga pokok produksi kayu bulat dari HR untuk *pulp* memiliki selisih yang kecil dibandingkan dengan nilai kini (*present value*) kayu rakyat non akasia. Apabila komparasi dilakukan dengan nilai kini harga kayu Jabon, maka harga pokok produksi kayu bulat untuk *pulp* dari HR memiliki nilai yang lebih kecil. Harga kayu bulat untuk *pulp* yang wajar dari HR dapat didekati melalui harga dasar teoritis di atas. Pada harga dasar tersebut sudah mengakomodasi tingkat suku bunga selama masa pengusahaan dan tingkat keuntungan selama masa pengusahaan, yaitu 30% per m³/tahun (*mark up pricing method*). Dengan demikian, harga kayu bulat yang wajar dari HR berkisar antara Rp441.300-Rp450.100 per m³ sesuai dengan tingkat suku bunga (Rochmayanto dan Limbong 2013).

Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan, Potensi dan Produksi Kayu Bulat

Jumlah PBPH-HA di tahun 1992 berjumlah sebanyak 580 unit dengan luas 61,38 juta ha, berkurang menjadi 351 unit dengan luas 36,42 juta ha di tahun 2001 dan terus berkurang menjadi 254 unit dengan luas 18,52 juta ha di tahun 2018. Produksi kayu bulat dari PBPH-HA di tahun 1992 sampai dengan 1996 di kisaran 22,25-26,05 juta m³/tahun, kemudian di tahun 1997-1999 menurun di kisaran 10,18-15,78 juta m³ dan menurun semakin drastis di tahun 2000-2004 di kisaran 1,81-4,10 juta m³. Di tahun 2005, produksi kayu PBPH-HA sedikit meningkat menjadi 5,72 juta m³, dan stagnan di kisaran 5-6 juta m³ hingga tahun 2017. Produksi kayu hutan alam oleh PBPH-HA rata-rata dalam periode 10 tahun terakhir cenderung stagnan di kisaran 5-7 juta m³, produksi tertinggi terjadi di tahun 2018 sebesar 7,02 juta m³ (BPS 2018; KLHK 2018).

Sumber kayu bulat lainnya berasal dari Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) sebagai izin untuk menebang kayu dan/atau memungut hasil hutan bukan kayu dari kegiatan izin non kehutanan,

antara lain dari: a) kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dan telah dilepas, b) kawasan hutan produksi dengan cara tukar menukar kawasan hutan, c) penggunaan kawasan hutan dengan izin pinjam pakai dan d) Areal Penggunaan Lain yang telah diberikan izin peruntukan (sesuai Peraturan Menteri LHK No. P.62/Menlhk-Setjen/2015 tentang Izin Pemanfaatan Kayu. Kinerja IPK dapat dilihat dari produksi kayu bulat tahun 2014-2018, produksi tertinggi di tahun 2018 sebesar 1,57 m³ dan terendah di tahun 2015 sebesar 0,58 juta m³, dengan rata-rata produksi selama 5 (lima) tahun sebesar 1,01 juta m³/tahun, sehingga kontribusinya sebesar 1,97% dari rata-rata total produksi kayu bulat selama 5 tahun tersebut (Dit.PHPL 2019).

Dalam rangka memacu pembangunan dan perkembangan PBPH-HT, Pemerintah antara lain memberikan insentif berupa kemudahan perizinan, pinjaman Dana Reboisasi (DR), dan dukungan penyediaan tenaga kerja dari daerah padat penduduk, terutama Jawa dan Bali, melalui program HTI-Transmigrasi. Insentif untuk program pembangunan PBPH-HT telah mendorong tumbuhnya PBPH-HT yang dapat dilihat dari jumlah PBPH-HT yang terus meningkat dari 2 unit seluas ±80.000 ha di tahun 1994 menjadi 98 unit dengan luas areal 4,6 juta ha di tahun 1998. Pemerintah sempat menghentikan insentif pinjaman DR yang mengakibatkan terhentinya pertumbuhan PBPH-HT selama hampir 5 tahun. Namun hal itu tidak terjadi pada hutan alam yang diusahakan oleh PBPH-HA, setelah beberapa tahun masa transisi pasca reformasi, pembangunan PBPH-HT masih mampu terus berkembang dengan sumber pendanaan swasta yang ditunjukkan dengan luas areal PBPH-HT dan luas tanaman yang terus bertambah. Jumlah PBPH-HT di tahun 2003 sebanyak 94 unit dengan luas 3,80 juta ha dan cenderung terus bertambah menjadi 218 unit dengan areal seluas 8,98 juta ha di tahun 2010 dan menjadi 295 unit dengan luas 11,43 juta ha di tahun 2018. Luas tanaman PBPH-HT rata-rata seluas 0,31 juta ha/tahun. Produksi kayu bulat PBPH-HT menunjukkan kecenderungan yang meningkat dari tahun 2003 sampai 2018. Produksi kayu PBPH-HT mengalami kenaikan cukup signifikan dari 5,66 juta m³ di tahun 2003 menjadi 40,95 juta m³ di tahun 2018 (rata-rata naik 16,8%/tahun). Hal itu terjadi karena meningkatnya permintaan industri *pulp* dan kertas menggunakan

pasokan kayu dari hutan tanaman sebagai bahan baku industri *pulp* dan kertas (Ditjen PHL 2019).

Produksi kayu bulat Perhutani berasal dari jenis kayu jati, pinus, damar, mahoni, sonokeling, sengon, akasia mangium, dan rimba lainnya. Secara keseluruhan produksi kayu bulat Perhutani di tahun 2014-2018 rata-rata sebesar 740.897 m³, produktivitasnya sebesar 21,3 m³/ha pada luas tebangan A, B, C, D, dan E. Produksi utama kayu bulatnya yaitu jenis Jati dengan produksi di tahun 2014-2018 rata-rata sebesar 361.124 m³ (48,7 %), produktivitasnya sebesar 16,8 m³/ha. Jenis Rimba dengan produksi tertinggi adalah jenis kayu Pinus dengan produksi rata-rata di tahun 2014-2018 sebesar 126.467 m³ (17,1%), produktivitasnya sebesar 35,2 m³/ha.

Margin Keuntungan Rendah

Fakta lapangan menunjukkan tentang margin keuntungan yang rendah atau bahkan mengalami kerugian bagi beberapa pengelola PBPH-HA, PBPH-HT, Perhutani, dan HR. Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) menyampaikan stok kayu bulat yang menumpuk di dalam negeri, membuat perbedaan harga kayu bulat domestik dan internasional semakin besar. Harga di dalam negeri (jenis kayu Meranti) rata-rata USD120-150 per m³, sedangkan di pasar luar negeri harga kayu bulat sekitar USD300 per m³ (harga di pasar luar negeri 2 kali lipat dari harga pasar dalam negeri), terjadi distorsi tinggi sekali. APHI berharap pemerintah bisa melihat ini secara bijak, bagaimana industri hulu dan hilir bisa sama-sama mendapatkan margin yang adil, dengan pilihan-pilihan kebijakan ada di pemerintah (ekonomi.bisnis.com, tanggal 7 Maret 2018).

Harga pokok produksi kayu bulat untuk *pulp* yang berasal dari PBPH-HT cukup rendah, sehingga dapat menyebabkan PBPH-HT mampu memasang harga beli kayu bulat untuk *pulp* di pintu pabrik sebesar Rp250.000 per m³. Harga tersebut bagi industri *pulp* sudah menunjukkan adanya margin keuntungan yang cukup bagi produsen kayu sebesar 57%. Namun bagi petani HR, harga kayu bulat tersebut belum memberikan pendapatan yang layak. Harga yang ditetapkan perusahaan lebih rendah dari harga pokok kayu bulat untuk *pulp* yang diproduksi HR. Perhutani memberikan diskon harga kayu bulat Jati, harga menjadi turun agar meningkatkan permintaan konsumen, tetapi menyebabkan pendapatan Perhutani turun selama 6 bulan terakhir karena kayu A3 tak laku dijual di pasar dalam negeri. KLHK menyampaikan dalam rangka memantik permintaan, BUMN kehutanan itu memasang

diskon hingga harga turun menjadi Rp4-6 juta per m³ dari semula Rp14-25 juta per m³. KLHK berharap perdagangan kayu bulat nantinya dapat masuk ke dalam sistem Bursa Kayu Indonesia On Line (*Indonesian Timber Exchange/ITE-E Commerce System*) dan gagasan tersebut sudah disampaikan ke Kementerian Perdagangan. Ekspor kayu bulat dilarang mulai 2001 melalui kesepakatan antara Menteri Kehutanan Zulkifli Hasan dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rini Sumarno, dengan pertimbangan saat itu kerap dilakukan oleh pelaku penebangan liar dan perdagangan gelap, sehingga mengganggu kelestarian hutan. Beberapa kali KLHK mengusulkan agar keran ekspor dibuka, tetapi mendapat perlawanan dari Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian dengan alasan mengganggu kebutuhan bahan baku dalam negeri dan pada gilirannya mengusik hilirisasi (sumber: industri.bisnis.com, tanggal 21 November 2017).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif secara *purposive*. Penelitian dilaksanakan di kantor lembaga/kementerian terkait (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Perum Perhutani, dan Inhutani), asosiasi perkayuan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)/*Non Government Organization* (NGO) dan pelaku usaha. Penelitian dilaksanakan selama 6 (enam) bulan pada Oktober 2018 hingga Maret 2019.

Pengumpulan data penelitian menggunakan teknik kualitatif mengacu pada Creswell (2016) yang dimodifikasi, melibatkan beberapa strategi pengumpulan data, meliputi: a) pengumpulan dokumen meliputi peraturan perundangan, berita media cetak/daring, hasil kajian, surat resmi, b) wawancara mendalam narasumber/informan kunci dan c) observasi kualitatif langsung ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu dan lembaga/instansi terkait implementasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat di Indonesia. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan analisis isi (Nurrochmat *et al.* 2016) dan analisis proses kebijakan yang mengacu pada instrumen yang dikembangkan oleh Scoones *et al.* (2006).

Analisis Isi

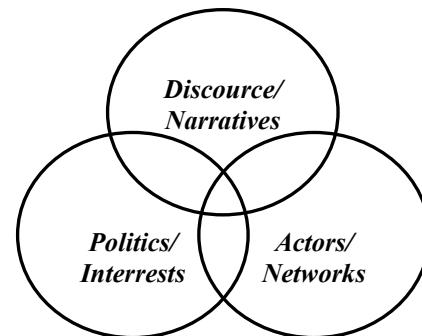
Analisis isi adalah metode dalam ilmu sosial yang mempelajari isi dari komunikasi dan

umumnya digunakan untuk menganalisis teks yang berasal dari peraturan perundangan, transkrip rekaman wawancara, laporan, berita media massa, atau publikasi tertulis dari instansi tertentu (Nurrochmat *et al.* 2016). Analisis isi di penelitian ini dilakukan terhadap: 1) Undang-undang: Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian, dan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2014 tentang Perdagangan, 2) Peraturan pemerintah: Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, 3) Surat Keputusan Bersama Menteri Kehutanan Nomor 1132/Kpts-II/2001 dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.292/MPP/Kep/10/2001 tentang Penghentian Ekspor Kayu Bulat/Bahan Baku Serpih, 4) Peraturan menteri perdagangan: Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 13/M-DAG/PER/3/2012 tentang Ketentuan Umum di Bidang Ekspor, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 44/M-DAG/PER/7/2012 tentang Barang Dilarang Ekspor, dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 45 tahun 2019 tentang Barang Dilarang Ekspor, 5) Berita media massa, hasil rapat, hasil kajian, surat-surat resmi dan 6) Hasil wawancara narasumber/informan kunci.

Analisis Proses Kebijakan

Analisis proses kebijakan dilakukan terhadap tiga faktor utama (Scoones *et al.* 2006), meliputi diskursus/narasi, aktor/jaringan, dan politik/kepentingan, ditampilkan pada Gambar 1. Diskursus/Narasi dianalisis untuk mengetahui apa narasi kebijakan (*policy narrative*) yang berkembang, bagaimana narasi dibangun dalam ilmu pengetahuan, hasil penelitian, dan lain-lain. Aturan dalam kelembagaan untuk masing-masing indikator ditelusuri dengan analisis isi/teks dan akan lebih tajam analisisnya ketika wacana di balik isi teks dapat diidentifikasi, misal melalui analisis wacana (Titsher *et al.* 2009). Hajer (1995) mengungkapkan bahwa diskursus sebagai pernyataan secara spesifik mengenai ide atau konsep terhadap sesuatu yang diproduksi dan diproduksi kembali, serta ditransformasikan ke dalam segenap tindakan khusus melalui pemaknaan yang diberikan pada benda-benda maupun realitas sosial oleh masing-masing pihak.

Analisis diskursus berkaitan dengan telaah dokumen dan hasil wawancara yang diorientasikan pada pemaknaan sesuai atribut yang ditelaah (Khan *et al.* 2010).



Gambar 1. Pendekatan Proses Kebijakan mengacu pada Scoones *et al.* (2006)

Faktor kedua yaitu aktor/jaringan. Aktor adalah individu/kelompok yang memiliki posisi sebagai pengambil keputusan dan entitas yang memiliki kemampuan untuk menentukan aksi dari serangkaian alternatif kelembagaan yang tersedia (Scoones *et al.* 2006). Aktor dapat meliputi warga negara, pemerintah, birokrat pemerintah dalam berbagai tingkatan, masyarakat terdampak, NGOs, perguruan tinggi, korporasi pada berbagai skala, bahkan individu pemanfaat/pengguna sumber daya. Faktor ini dianalisis untuk menjawab siapa saja yang disertakan dan bagaimana mereka saling terhubung. Jaringan dapat menjadi *platform* untuk tindakan yang memfasilitasi pengembangan hubungan-hubungan baru, ruang perubahan kebijakan (*policy space*), cara bernegosiasi, solusi lokal untuk masalah lokal, dan akhirnya cara efektif untuk memengaruhi kebijakan secara keseluruhan.

Faktor ketiga yaitu politik/kepentingan. Kebijakan secara inheren bersifat politis dan dipertentangkan. Faktor ini dianalisis untuk mengungkap apa yang mendasari terjadinya dinamika politik (*power*) yang terjadi (Scoones *et al.*, 2006). Budiardjo (2015) menjelaskan bahwa politik (*politics*) adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis.

Ketiga faktor tersebut dianalisis untuk memperoleh jawaban atas perdebatan gagasan/pemikiran para aktor yang terlibat dan terkait dengan kebijakan, baik di dalam jaringan kebijakan yang diakomodasi maupun gagasan yang diabaikan atau dihilangkan (Scoones *et al.* 2006). Tumpang tindih ketiga faktor tersebut akan menghasilkan 'ruang kebijakan' (*policy space*)

(Scoones *et al.* 2006). Konsep 'ruang kebijakan' berkaitan dengan sejauh mana pembuat kebijakan dibatasi dalam pengambilan keputusan oleh kekuatan, seperti pendapat jaringan aktor atau narasi yang dominan. Jika terdapat tekanan kuat untuk mengadopsi strategi tertentu, pembuat keputusan mungkin tidak punya banyak ruang untuk mempertimbangkan serangkaian opsi yang lebih luas.

ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI/PENANGANAN

Pemahaman kebijakan berbasis proses artinya mengesampingkan model kebijakan linear dan berpihak pada proses yang kompleks untuk memahami kebijakan, merumuskan dan mengimplementasikannya dengan berbagai aktor yang terlibat (Scoones *et al.* 2006). Pembuatan kebijakan (*policy making*) merupakan proses pertarungan (kontestasi) antar aktor baik yang pro dan kontra dalam kepentingannya dengan diskursus (*discourse*) dan jaringan (*network*) yang dibangunnya, yang tidak terlepas dari manuver politik. Proses perdebatan pemikiran kebijakan larangan ekspor kayu bulat melibatkan berbagai aktor dengan mengusung diskursus/narasi pemikiran masing-masing dan saling terhubung dalam jaringan melalui berbagai media cetak/daring; forum rapat koordinasi; hasil kajian, workshop dan FGD; serta mengusung diskursus yang dimilikinya melalui surat resmi. Perdebatan pemikiran kebijakan larangan ekspor kayu bulat pada tiga faktor dalam proses kebijakan diuraikan berikut ini.

Diskursus/Narasi

Kayu bulat merupakan produk kehutanan yang sangat penting. Paradigma pengelolaan hutan selama ini masih menempatkan kayu bulat menjadi produk utama pengelolaan hutan. Hal itu sejalan dengan isi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, bahwa perizinan di bidang kehutanan masih cukup dominan, hanya terdapat beberapa penyederhanaan dalam pengaturan proses perizinan hutan produksi yang tidak hanya sekedar menjadi tumpuan penerimaan negara, melainkan menjadi bagian tak terpisahkan dari komitmen Pemerintah Indonesia untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan.

Tren produksi kayu bulat rata-rata lima tahun terakhir, antara tahun 2014-2018 mencapai 49,62 juta m³ (Dit. PHPL 2019). Rata-rata sumber utama kayu bulat yang berasal dari PBPH-HT sebanyak 34,04 juta m³ (66,16%), PBPH-HA

sebanyak 6,09 juta m³ (11,85%) dan HR mencapai 5,41 juta m³ (10,51%). Sumber-sumber kayu bulat lainnya yaitu berasal dari Izin Pemanfaatan Kayu (IPK)/Izin Lain yang Sah (ILS), *Land Clearing* (LC) Penanaman, Perhutani, dan Perkebunan, dengan masing-masing tidak melebihi 2,6%. Pada tahun 2003, produksi kayu bulat dari hutan tanaman yang diusahakan oleh PBPH-HT sebanyak 5,66 juta m³, terus meningkat menjadi 40,95 juta m³ di tahun 2018. Peningkatan produksi ini menunjukkan pentingnya keberadaan hutan tanaman untuk pemenuhan bahan baku kayu bulat di sektor industri pengolahan kayu di Indonesia. Berdasarkan data realisasi Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBBI), untuk industri primer hasil hutan kayu dengan kapasitas di atas 6.000 m³/tahun, menunjukkan bahwa produksi kayu bulat sebagaimana diuraikan di atas dapat memenuhi kebutuhan industri primer hasil hutan kayu di atas 6.000 m³/tahun dengan jumlah PBPH-HT mencapai 536 unit di tahun 2018 (RPBBI online, 2018; KLHK 2019).

Saat ini, kondisi produksi kayu bulat sebagaimana diuraikan di atas tidak didukung oleh kondisi di hulu, khususnya oleh PBPH-HA dan PBPH-HT yang baik, karena banyak PBPH-HA dan PBPH-HT yang sesungguhnya tidak berproduksi, yang diakibatkan oleh harga kayu bulat dalam negeri yang dinilai cukup rendah. PBPH-HT seharusnya bahkan dapat memproduksi kayu bulat yang lebih tinggi. Hasil kajian yang dilakukan oleh Tim Pakar Kementerian Kehutanan Tahun 2013 diharapkan dapat mendorong pembukaan ekspor kayu bulat, khususnya yang berasal dari PBPH-HT, untuk memicu peningkatan harga kayu bulat di pasar dalam negeri dan membuka pasar kayu bulat internasional. Perhutani juga mendukung pembukaan pasar ekspor kayu bulat, karena Perhutani mempunyai kayu bulat jati *grade premium* yang relatif tidak dapat diserap oleh pasar dalam negeri. Kayu jati dari Perhutani pada *grade premium* hanya dapat diserap oleh industri pengolahan kayu dalam negeri sebanyak kurang dari 50%, sehingga terjadi stagnasi perdagangan kayu bulat jati premium. Kayu bulat jati Perhutani dan kayu bulat hutan alam Indonesia menjadi primadona di pasar internasional, sehingga pembukaan ekspor kayu bulat Indonesia kemungkinan besar akan mendapatkan tempat khusus di pasar internasional.

Tahun 2014, Kementerian Kehutanan mengusulkan pembukaan kebijakan ekspor kayu bulat dengan selektif (terbatas), yaitu hanya pada PBPH-HT dan PBPH-HA yang sudah memiliki

Sertifikat PHPL, diterapkan pada jenis-jenis kayu tertentu dengan jumlah kuota yang dibatasi dari produksi tahunan dan pengenaan pajak ekspor kayu bulat untuk menambah devisa negara. APHI saat itu mendukung Kementerian Kehutanan dalam mengusung usulan pembukaan kembali kran ekspor kayu bulat ke Kementerian Perdagangan, sebagai upaya mengatasi kelesuan pasar kayu bulat, agar perusahaan di sektor hulu kehutanan dapat meningkatkan kinerja dan bisa bertahan dengan memperoleh nilai tambah lebih tinggi. Namun, pelaku usaha industri lanjutan (hilir) menyampaikan kekhawatiran akan kurangnya bahan baku bagi industri di dalam negeri.

Selama ini, kebijakan larangan ekspor kayu bulat yang diberlakukan pemerintah bertujuan untuk mengembangkan industri hilir, namun kenyataannya tidak mencapai tujuan yang diharapkan tersebut. Industri pengolahan kayu hulu dan hilir di luar Jawa justru banyak yang tutup karena kekurangan bahan baku kayu bulat. Data industri primer yang tidak aktif di luar pulau Jawa berjumlah 135 unit (72,9%) dari total 185 unit di tingkat nasional. Hasil penelitian di tempat lain menunjukkan bahwa kebijakan larangan ekspor kayu bulat di suatu negara telah menurunkan total pendapatan ekspor negara dari industri kayu bulat dan kayu olahan (Kishor *et al.* 2001; Manurung dan Buongiorno 1997).

Harga kayu bulat dalam negeri yang dianggap cukup rendah, ditanggapi berbeda oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). WALHI berpendapat bahwa rendahnya harga kayu bulat disebabkan pasar tertutup di lingkungan pengusaha skala besar, peredaran kayu hanya memenuhi pasar tertutup dan dikuasai segelintir pengusaha kayu bulat untuk *pulp* dan kertas. Pasar monopsoni seperti itu yang mengakibatkan titik jenuh kapasitas penerimaan kayu. Kondisi tersebut dapat dijadikan sebagai senjata oleh negara lain dalam menyerang dan menjatuhkan produk *pulp* dan kertas Indonesia yang mendapat subsidi dari implementasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat. Permasalahan pasar monopsoni pernah dibahas secara khusus oleh Kementerian Perdagangan dan berbagai pihak dalam *Focus Group Discussion* (FGD) Kebijakan Pelarangan Ekspor Kayu Bulat pada 25 September 2018 di Hotel Santika Jakarta. FGD tersebut memberikan pemahaman umum ke pelaku usaha industri kayu di Indonesia tentang adanya potensi pengenaan *dumping* dan subsidi yang sama oleh negara mitra dagang terhadap produk kayu dari Indonesia atas kebijakan

larangan ekspor kayu bulat dan kebijakan lainnya di industri kehutanan.

Pertumbuhan produksi selama lima tahun (2014-2018) untuk produk kertas/karbon mengalami peningkatan sebesar 4,3% dan produk *pulp* meningkat sebesar 12,57%. Nilai ekspor untuk kedua produk tersebut di tahun 2018 mencapai USD 7.126,6 juta (sumber: BPS diolah oleh Pusat Data dan Sistem Informasi, Kemendag 2019). Saat ini terdapat lima industri *pulp* yang beroperasi di Indonesia dengan pasokan utama bahan baku kayu bulat berasal dari PBPH-HT milik sendiri (terintegrasi), sebagian kecil dari pemasok lokal dan impor. Sebagai gambaran, kapasitas terpasang industri *pulp* tahun 2017 sebesar 11,22 juta ton dengan produksi *pulp* tahun 2017 sebesar 8,54 juta ton (75,91%) (sumber: Asosiasi Industri *Pulp* dan Kertas Indonesia/APKI 2018). Industri kertas dengan kapasitas sebesar 16,97 juta ton menghasilkan produksi kertas sebesar 11,67 juta ton (68,77%), sehingga estimasi kebutuhan bahan baku kayu bulat untuk *pulp* sekitar 36,72 juta m³ (perhitungan dari APKI). Cukup beralasan bahwa APKI tidak setuju dengan usulan pembukaan ekspor kayu bulat, apalagi diutamakan kayu bulat hutan tanaman yang menjadi bahan baku utama industri *pulp* dan kertas. Bagi industri *pulp* dan kertas yang terintegrasi dengan perusahaan PBPH-HT milik sendiri, secara tidak langsung diperoleh keuntungan harga yang relatif murah (wawancara dengan narasumber).

Indonesian Sawmill and Woodworking Association (ISWA)/Asosiasi Pengusaha Kayu Gergajian dan Kayu Olahan Indonesia konsisten menyampaikan keberatan/tidak setuju dengan usulan pembukaan kembali ekspor kayu bulat dengan berbagai diskursus yang disampaikan langsung di berbagai forum diskusi dan surat-surat. Diskursus yang disampaikan tentang anggota ISWA sebagian besar merupakan UKM, padat karya dan tersebar di seluruh Indonesia yang akan terkena dampak atas kebijakan tersebut. Pembukaan ekspor kayu bulat akan menyebabkan semakin berkurangnya bahan baku kayu untuk industri pengolahan kayu, dapat menyebabkan banyak industri pengolahan kayu akan gulung tikar yang akhirnya akan menyebabkan pemutusan kerja besar-besaran dan memicu kerawanan sosial. Berdasarkan data ISWA, kebutuhan bahan baku kayu bulat industri *woodworking* pada 2015 mencapai 16,6 juta m³ dan menghasilkan ekspor hampir 5 juta m³. Sepanjang Januari-Juni 2016, kebutuhan bahan baku 7,2 juta m³ dan

menghasilkan ekspor 2,2 juta m³ (sumber: ekonomi.bisnis.com, tanggal 7 Maret 2018).

Wacana pembukaan ekspor kayu bulat dinilai ISWA sebagai langkah mundur, mengingat Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian mengamanatkan program hilirisasi dengan nilai tambah industri hasil hutan untuk mendapatkan *multiplier effect* yang lebih besar, sebagaimana diungkap oleh Andriyanty dan Widyastutik (2025) di kebijakan pemerintah saat ini. Pemberlakuan kebijakan ekspor kayu bulat dikhawatirkan tidak menyerap tenaga kerja secara signifikan, tetapi kalau kayu bulat diolah lebih lanjut, terdapat *added value*, tenaga kerja, ada *multiplier effect* juga. ISWA meminta pemerintah tetap konsisten melarang ekspor kayu bulat, apalagi industri hilir mengeluh kerap kekurangan bahan baku (sumber: kalimantan.bisnis.com, tanggal 22 November 2017). Selain itu, ISWA menyampaikan bahwa restriksi ekspor terbukti telah memperkuat hilirisasi industri kayu dalam negeri dan menyerap tenaga kerja. Terdapat 35 negara di dunia telah melarang ekspor kayu gelondongan dengan alasan melestarikan hutan. ISWA menyampaikan bahwa industri dalam negeri masih membutuhkan bahan baku kayu, sehingga kayu bulat yang ada lebih baik digunakan oleh industri dalam negeri. Tentang harga kayu bulat, industri dalam negeri masih mampu membeli dengan harga lebih tinggi, namun untuk beberapa jenis kayu diakui oleh ISWA memiliki harga yang sangat tinggi, seperti kayu jati yang penjualannya dimonopoli oleh Perhutani yang membuat harganya tinggi. ISWA juga meragukan pengawasan bila dibuka ekspor kayu bulat yang dikhawatirkan akan memberikan celah untuk perdagangan kayu ilegal, mengurangi nilai tambah dalam negeri dan tidak akan menyerap lebih banyak tenaga kerja, sehingga tidak mengembangkan kesejahteraan masyarakat (sumber: industri.kontan.co.id., tanggal 21 November 2017). Kebijakan hilirisasi bertujuan untuk mencapai nilai tambah yang terus didengungkan oleh Kementerian Perindustrian, yang pada dasarnya belum tercapai, terbukti dengan banyaknya industri pengolahan kayu di Jawa dan luar Jawa yang tutup, nilai tambah saat ini yang tidak dicapai oleh sebagian besar industri pengolahan (hasil wawancara narasumber).

Indonesian Light Wood Association (ILWA)/Asosiasi Kayu Ringan Indonesia menyatakan bahwa *booming* sengon dimulai tahun 2012 dan puncaknya terjadi pada tahun 2013 yang ditandai dengan peningkatan harga kayu *barecore*

dari USD 250-260 menjadi USD 300-320 per m³. ILWA mengharapkan pengaturan tata niaga produk kayu ringan sehubungan dengan semakin banyaknya jumlah industri *barecore* tapi hanya diekspor ke China dan Taiwan. Kayu Sengon yang melimpah di Jawa merupakan salah satu kayu ringan utama yang kebanyakan hanya diproduksi sebagai bahan baku *barecore* dan bahan setengah jadi yang sebagian besar diekspor ke Cina dan Taiwan. Data tahun 2019 menunjukkan bahwa jumlah produksi kayu Sengon di Pulau Jawa mencapai 4,87 juta m³ (sumber: RPBB online KLHK 2020). Di sisi yang berbeda, para ahli konservasi percaya bahwa kebijakan larangan ekspor kayu bulat merupakan salah satu kebijakan terbaik dalam mengurangi jumlah eksploitasi kayu atau laju deforestasi. Pengusaha hutan dan konservasionis melihat kebijakan larangan ekspor kayu bulat sebagai ukuran yang relatif mudah digunakan untuk memberantas pembalakan liar, karena sebagian besar kayu yang diperoleh melalui penebangan liar akan diselundupkan ke luar negeri (Resosudarmo dan Yusuf 2006).

Aktor/Jaringan Kebijakan

Aktor yang terlibat dalam perdebatan pemikiran ekspor kayu bulat, meliputi warga negara (peneliti, praktisi, pelaku usaha), pemerintah (kementerian/lembaga), birokrat pemerintah dalam berbagai tingkatan (Sekretaris Jenderal Kementerian, Direktur Jenderal/Deputi, Direktur), masyarakat terdampak, LSM/NGOs, perguruan tinggi (peneliti, akademisi), korporasi pada berbagai skala (pelaku usaha dan asosiasi perkayuan), bahkan individu pemanfaat/pengguna sumber daya. Hal ini sangat dipengaruhi oleh peran aktif dari berbagai aktor, yaitu: akademisi, lembaga donor, politisi, LSM, dan lain-lain, serta jaringan yang dapat mereka bangun, sehingga dapat memanfaatkan ruang yang tersedia dalam konteks, situasi, dan waktu tertentu (Kartodihardjo 2008). Kementerian Kehutanan mengusulkan deregulasi kebijakan ekspor kayu bulat dengan mendapat dukungan dari pihak lain (APHI, Litbang KPK dan Perum Perhutani). Beberapa pihak yang tidak setuju dengan usulan deregulasi kebijakan tersebut, antara lain Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, APKINDO, ISWA, ILWA, APKI, ASMINDO, HIMKI, Kaoem Telapak, JPIK, dan WALHI.

Proses perdebatan pemikiran kebijakan larangan ekspor kayu bulat terjadi melalui interaksi antar aktor. Pihak pro kebijakan larangan ekspor kayu bulat saling memberikan dukungan dalam

berbagai kesempatan, begitu juga pihak yang kontra saling memberikan dukungan berupa diskursus/narasi atau hasil kajian yang telah diperolehnya. Sikap aktor tersebut dan perubahan kebijakan diakibatkan oleh adanya sistem yang memungkinkan terjadinya *sharing* kepercayaan (*sharing belief system*) yang relatif tidak berubah (Sabatier 2007). Jumlah aktor yang terlibat dalam perdebatan pemikiran kebijakan larangan ekspor kayu bulat cukup banyak, yang dapat mempersulit dalam pembuatan keputusan-keputusan yang baik, sebagaimana diungkapkan oleh Ostrom (2005).

Beberapa penelitian dengan hasil yang dianggap meragukan implementasi kebijakan larangan ekspor kayu bulat dapat mengurangi laju deforestasi dan justru dapat mencegah penerapan praktik-praktik berkelanjutan kegiatan pemanenan kayu (Deacon 1995; Dean 1995; Barbier dan Rauscher 1998). Larangan ekspor kayu bulat dapat meningkatkan peluang lapangan pekerjaan, namun jumlah pekerjaan baru tidak signifikan dibandingkan dengan kehilangan pendapatan dari industri kehutanan (Perez-Garcia *et al.* 1997) dan peluang kerja baru ini berkurang karena meningkatnya masalah kerusakan lingkungan (Dean dan Gangopadhyay 1997).

Kebijakan larangan ekspor kayu bulat diduga sangat kuat menjadi penyebab merosotnya nilai tambah produk perikanan, penciptaan nilai tambah (Nurrochmat 2017). Rapat-rapat internal kementerian/lembaga/asosiasi yang diselenggarakan oleh masing-masing instansi dengan mengundang beberapa asosiasi perikanan dan pelaku usaha yang mempunyai sistem kepercayaan yang cenderung tidak berubah (Sabatier 2007). Kementerian Kehutanan melakukan beberapa kali rapat internal dengan mengundang asosiasi perikanan dan berbagai pihak lainnya yang mempunyai pemahaman yang sama dalam menanggapi usulan kebijakan ekspor kayu bulat. Peran ilmu pengetahuan dan juga keahlian dari lembaga hibah (*epistemic community*) atau kelompok akademisi yang ahli di bidangnya dalam melakukan kajian-kajian terkait (Kartodihardjo, 2017), seperti yang dilakukan oleh Tim Kajian dari berbagai instansi. Bondansari *et al.* (2024) menyebutkan dengan aktor yang menjadi kunci penggerak sistem, yang memiliki pengaruh signifikan terhadap suatu sistem tertentu sehingga sistem tersebut akan bergerak secara terus-menerus, mandiri dan berkelanjutan.

Politik/Kepentingan

Kebijakan secara inheren bersifat politis dan dipertentangkan. Hasil analisis menunjukkan bawah perdebatan pemikiran kebijakan larangan ekspor kayu bulat mengarah pada perubahan kebijakan yang cukup sulit terjadi, karena ide-ide tertentu dan kondisi-kondisi yang mendesak yang telah disampaikan oleh pihak yang kontra dengan kebijakan larangan ekspor kayu bulat sulit diterima oleh pihak yang pro kebijakan larangan ekspor kayu bulat. Dinamika politik (*power*) tidak terjadi dengan baik dalam proses perdebatan pemikiran kebijakan tersebut, karena *power* di pihak yang pro kebijakan larangan ekspor kayu bulat didukung oleh Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian yang secara politis masih begitu kuat didukung oleh aktor-aktor yang terlibat dan jaringannya. Kepentingan pihak yang pro kebijakan juga cukup kuat yaitu kepentingan utamanya untuk pemenuhan bahan baku industri secara terus-menerus. Hal tersebut dapat ditelusuri dari diskursus/narasi yang terus-menerus disampaikan oleh perwakilan-perwakilan asosiasi industri hilir/lanjutan (ISWA, ILWA, APKI, ASMINDO, dan HIMKI).

Kondisi tersebut berbeda dengan pihak yang kontra dengan kebijakan yang didukung oleh KLHK (sekarang berstatus Kementerian Kehutanan). Kementerian Kehutanan secara politis memiliki posisi yang kurang begitu diperhitungkan dalam beberapa tahun terakhir, sehingga dukungan untuk melakukan deregulasi kebijakan ekspor kayu bulat belum berhasil. Pihak pro kebijakan menganggap bahwa kebijakan tersebut masih dapat diterima baik oleh sebagian besar pelaku usaha industri perikanan.

Hasil kajian Litbang KPK tahun 2014 mengungkap potensi kesenjangan korupsi di sektor kehutanan yaitu terkait dengan kebijakan perdagangan kayu gelondongan/bulat. Larangan ekspor kayu bulat yang berlaku saat ini cenderung memberikan perlakuan parsial kepada industri tertentu untuk menguasai pasar kayu, oleh karena itu disarankan untuk meninjau dan membuka potensi ekspor kayu bulat secara terbatas. Pemerintah Indonesia seharusnya mempertimbangkan pengambilan langkah-langkah untuk meningkatkan harga kayu bulat domestik, yang saat ini jauh lebih murah dibanding harga di pasar internasional. Pencabutan larangan ekspor kayu bulat akan meningkatkan harga kayu bulat domestik yang berimplikasi akan: a) mendorong para pemilik industri pengolahan kayu untuk menggunakan kayu bulat secara lebih efisien

sehingga limbah di berbagai pabrik pengolahan kayu dan limbah di hutan akan berkurang, b) meningkatkan nilai tegakan⁴ sehingga penerimaan pemerintah melalui penerimaan provisi sumber daya hutan (*timber royalties*) yang dibayar oleh perusahaan PBPH-HT meningkat, c) meningkatkan penerimaan perusahaan sehingga dana perusahaan yang tersedia untuk keperluan penyelesaian konflik sosial dan pencapaian PHPL/SVLK juga diharapkan meningkat, dan d) insentif bagi produksi kayu bulat sehingga memberi peluang merealisasikan potensi hutan tanaman, bukan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri bahkan sebagian kayu bulat hasil hutan tanaman tersebut, khususnya kayu bulat *pulp*, dapat diekspor dan meningkatkan penerimaan devisa. Penerimaan negara juga akan meningkat ketika pajak ekspor kayu bulat *pulp* diterapkan.

Disparitas harga kayu bulat domestik dan dunia merupakan salah satu faktor penyebab maraknya pembalakan liar dan penyelundupan kayu yang sangat merusak lingkungan dan ekosistem. Pencabutan larangan ekspor kayu bulat akan menyebabkan disparitas harga kayu bulat domestik dan harga kayu bulat dunia hilang atau berkurang melalui peningkatan harga kayu bulat domestik akibat permintaan kayu bulat Indonesia meningkat dan penurunan harga kayu bulat dunia akibat pasokan kayu bulat dari Indonesia meningkatkan pasokan kayu bulat dunia. Kurangnya penegakan supremasi hukum secara benar dan konsisten dan masih maraknya praktik KKN menyebabkan permasalahan penebangan liar dan penyelundupan kayu sangat sulit untuk dihentikan di Indonesia dan dari Indonesia..

Saat ini, pihak pro kebijakan memiliki jaringan aktor yang sangat kuat yang didukung oleh Kementerian Perindustrian (sebagai kementerian teknis pembina industri) dan Kementerian Perdagangan (sebagai penanggung jawab pembuat kebijakan perdagangan kayu) dan asosiasi-asosiasi per kayu di hilir (ISWA, APKI, APKINDO, ASMINDO, dan HIMKI). Scoone *et al.* (2006) menyatakan bahwa sangat kuatnya

jaringan aktor yang terbentuk dan tidak tertembus, kondisinya tidak kondusif untuk mengubah kebijakan, sehingga tidak ada argumen rasional apa pun yang dapat menggeser narasi kebijakan yang dominan tersebut. Hal itu dapat berubah setelah posisi kebijakan yang terjaga secara ketat tersebut mulai berantakan, terjadi pelunakan sikap, narasi dan argumen lain yang digunakan dari aktor yang kontra beserta jaringannya untuk melakukan perubahan kebijakan secara kuat dengan membawa *counter-discourse* dalam perdebatan perubahan kebijakan. Ringkasan hasil analisis terhadap tiga faktor dalam proses kebijakan larangan ekspor kayu bulat di Indonesia, ditampilkan pada Tabel 1.

Berdasarkan uraian pada tiga faktor utama proses kebijakan dan tumpang tindih di antara ketiga faktor tersebut, maka Kementerian Kehutanan dan pihak-pihak yang kontra dengan kebijakan larangan ekspor kayu bulat memerlukan strategi baru untuk memperbesar peluang perubahan kebijakan larangan ekspor kayu bulat, memerlukan cara-cara baru untuk menciptakan ruang kebijakan baru (*policy space*) dan kesempatan baru dalam menantang kebijakan yang ada dan jika memungkinkan dapat membuka debat secara terbuka. Strategi dan cara baru yang dapat dilakukan adalah (a) menyiapkan data dan informasi, skenario/simulasi ekspor kayu bulat yang didengungkan secara terus-menerus ke para pihak terkait dan publik, sebagai *counter-narrative* untuk mendorong usulan kebijakan ekspor kayu bulat (secara terbatas), (b) memunculkan tokoh/*champions of change* di tingkat lokal, nasional dan internasional sebagai juru lobi/*runding/promotor/campaigner* yang dapat dihadirkan di beragam forum formal dan/atau informal, (c). mendorong ruang konsultasi dengan penentu kebijakan (Kementerian Perdagangan) dengan menyertakan pihak-pihak terkait secara selektif dilengkapi data, informasi dan skenario/simulasi pembukaan ekspor kayu bulat di Indonesia, untuk membuka ruang kebijakan baru dalam mendapatkan dukungan kebijakan pembukaan ekspor kayu bulat di Indonesia.

⁴ Peningkatan nilai tegakan juga merupakan insentif bagi percepatan pembangunan dan pengembangan PBPH-HT yang menambah sumber pasokan bahan baku industri

sehingga tekanan terhadap hutan alam sebagai penyedia kayu bulat berkurang, kerusakan lingkungan dan ekosistem akibat penebangan hutan alam yang berlebihan akan turut berkurang.

Tabel 1. Ringkasan Hasil Analisis Proses Kebijakan Larangan Ekspor Kayu Bulat di Indonesia (Menggunakan Parameter yang Dikembangkan oleh Scoones *et al.* 2006)

No Parameter	Ringkasan Hasil Analisis	
	Pro Kebijakan	Kontra Kebijakan
1. Diskursus/ Narasi	Dukungan terhadap kebijakan larangan ekspor kayu bulat karena menjamin pemenuhan bahan baku kayu bulat industri, mendorong program hilirisasi dengan nilai tambah yang tinggi, dan memberikan <i>multiplier effect</i> yang lebih besar, menjaga kelestarian hutan dan lingkungan, dan tidak menambah PHK tenaga kerja industri.	Penolakan terhadap kebijakan larangan ekspor kayu bulat karena diduga menjadi penyebab harga kayu bulat dalam negeri menjadi sangat murah (terjadi distorsi harga), sehingga banyak PBPH-HA dan PBPH-HT yang tidak beroperasi/mati, memperlambat investasi dan penanaman di PBPH-HT khususnya pada PBPH-HT yang tidak terintegrasi dengan industri <i>pulp</i> dan kertas milik sendiri atau PBPH-HT yang tidak masuk dalam jangkauan bahan baku <i>pulp</i> dan kertas.
2. Solusi	Kebijakan larangan ekspor kayu bulat harus tetap diberlakukan, sehingga pemasaran kayu bulat fokus untuk memenuhi kebutuhan industri pengolahan kayu dalam negeri.	Pemberlakuan kebijakan ekspor kayu bulat (secara terbatas), sebagai bentuk insentif bagi pengusaha perkayuan di hulu (PBPH-HA, PBPH-HT, Perhutani) dan tetap menjamin pemenuhan kebutuhan kayu bulat dalam negeri.
3. Aktor Utama	Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan.	Kementerian Kehutanan (saat itu berstatus KLHK).
4. Pendukung Aktor/ Koalisi	APKINDO, ISWA, ILWA, APKI, ASMINDO, HIMKI, LSM/NGO Lingkungan (FWI, Kaoem Telapak, dan JPIK), Akademisi, Peneliti.	KPK, APHI, Perhutani, Inhutani, Akademisi, Peneliti.
5. Aktor Netral	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.	
6. Jaringan	Pengusaha-Asosiasi Perkayuan-Kementerian Perindustrian-Kementerian Perdagangan.	Pengusaha-Asosiasi Perkayuan-Kementerian Kehutanan (KLHK).
7. Kepentingan/ Politik	Jaminan pemenuhan kebutuhan bahan baku industri dapat terus terpenuhi bagi pengusaha industri perkayuan hilir.	Pengusaha perkayuan hulu (PBPH-HA, PBPH-HT, Perhutani) tidak mendapatkan keuntungan, karena harga kayu bulat dalam negeri yang rendah.
8. Ruang Kebijakan	Mudah, karena mendapatkan dukungan kekuatan politik dari Pemerintah Pusat (Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan) dan beberapa asosiasi kayu hilir.	Sulit, karena tidak mendapatkan dukungan kekuatan politik dari Pemerintah Pusat (Presiden dan Kementerian Perdagangan).

Sumber: Hasil pengolahan data penelitian (2020)

DAFTAR PUSTAKA

Andriyanty R, Widyastutik. 2025. Kebijakan Makan Bergizi Gratis (MBG): Bagaimana Pengaruhnya terhadap Kesejahteraan

Petani. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 12(2): 182-190. <https://doi.org/10.29244/jkebijakan.v12i2.66225>.

Barbier EB, Rauscher M. 1998. Trade, tropical deforestation and policy

- interventions. *Environ Resource Econ* 4: 75–90. <https://doi.org/10.1007/BF00691933>.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2018. Statistik Indonesia 2018. Jakarta.
- Bondansari, Widiatmaka, Machfud, Munibah K, Ambarwulan W. 2024. Kebijakan Menuju Kemandirian Beras di Kabupaten Banyumas Jawa Tengah. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 11(1): 33-45. <https://doi.org/10.29244/jkebijakan.v11i1.53470>.
- Budiardjo M. 2015. Dasar-Dasar Ilmu Politik. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Creswell JW. 2016. Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran Terjemahan dari: Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (4thed.). Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Deacon RT. 1995. Assessing The Relationship Between Government Policy and Deforestation. *Journal of Environmental Economics and Management* 28: 1–18. <https://doi.org/10.4324/9781315240114-30>.
- Dean JM. 1995. Export Bans, Environment, and Developing Country Welfare. *Review of International Economics* 3(3): 319–329. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.1995.tb00074.x>.
- Dean JM, Gangopadhyay S. 1997. Export Bans, Environmental Protection, and Unemployment. *Review of Development Economics* 1(3): 324–336. <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00022>.
- [Dit.PHPL] Direktorat Jenderal Pengelolaan Hutan Lestari, 2019. Statistika Direktorat Jenderal Pengelolaan Hutan Lestari, Kementerian Kehutanan. Jakarta.
- Ekonomi.bisnis.com. 2018. KLHK: Kemendag sudah sejalan soal ekspor log. Diakses pada [7 Maret 2018], dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180307/99/747332/klhk-kemendag-sudah-sejalan-soal-ekspor-log>.
- Fitzgerald B. 1986. An Analysis of Indonesian Trade Policies: Countertrade, Downstream Processing, Import Restrictions, and the Deletion Program [CPD discussion paper no.1986-22]. World Bank. Washington DC.
- [FWI] Forest Watch Indonesia. 2003. Dampak Kebijakan Larangan Ekspor Kayu Bulat: Pada Periode 1985-1997 terhadap Sektor Kehutanan Indonesia. INTIP HUTAN. FWI. Bogor.
- Hajer MA. 1995. The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford University Press. New York.
- Industri.bisnis.com. 2017. Pemerintah Pertimbangkan Buka Keran Ekspor Kayu Log. Diakses pada [21 November 2017], dari <http://industri.bisnis.com/read/20171121/99/711419/pemerintah-pertimbangkan-buka-keran-ekspor-kayu-log>.
- Industri.kontan.co.id. 2017. Pengusaha Kritik KLHK Soal Kran Ekspor Kayu Bulat. Diakses pada [21 November 2017], dari <http://industri.kontan.co.id/news/pengusaha-kritik-klhk-soal-kran-ekspor-kayu-bulat>.
- Kalimantan.bisnis.com. 2017. Kayu bulat: larangan ekspor berpotensi dicabut. Diakses pada [22 November 2017], dari <http://kalimantan.bisnis.com/read/20171122/452/711380/kayu-bulat-larangan-ekspor-berpotensi-dicabut>.
- Kartodihardjo H. 2008. Diskursus dan Aktor dalam Pembuatan dan Implementasi Kebijakan Kehutanan: Masalah Kerangka Pendekatan Rasional (*Discourses and Actors in the Forest Policy Formulation: Problems of Rational Framework*). *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* XIV(1): 19–27. <https://journal.ipb.ac.id/jmht/article/view/2906/1888>.
- Kartodihardjo H. 2013. Masalah dan Kebijakan Pengusahaan Hutan Alam Produksi (Paper dipersiapkan untuk Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan Kementerian Kehutanan). APHI. Jakarta.
- Kartodihardjo H. 2017. Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumber daya Alam: Diskursus-Politik-Aktor-Jaringan. Sajogyo Institute. Bogor.
- Khan A, Kartodihardjo H, Soedomo S, Darusman D. 2010. Forestry Utilization Policy: A Discourse Analysis. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika* XVI(2): 101–111. <https://journal.ipb.ac.id/jmht/article/view/2001>.
- Kishor N, Mani M, Constantino L. 2001. Economic and Environmental Benefits of Eliminating Log Export Bans The Case of Costa Rica. *Working Paper* WP/01/153).

- International Monetary Fund. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0378-5920.2004.00616.x>.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2019. Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2019. Pusdatin. Jakarta.
- Manurung EGT. 1995. Economic Impacts of the Log Export Ban Policy on the Development of Forest Products Industries of Indonesia. Disertasi. University of Wisconsin. Wisconsin.
- Manurung T, Buongiorno J. 1997. Effects of The Ban on Tropical Log Exports of Indonesia. *Journal of World Forest Resources Management* 8: 21–49.
- Nurrochmat DR. 2017. Strategi Kebijakan Pembangunan Kehutanan dan Lingkungan Berkelanjutan (Naskah Orasi Ilmiah Guru Besar IPB). IPB University. Bogor.
- Nurrochmat DR, Darusman D, Ekayani M. 2016. Kebijakan Pembangunan Kehutanan dan Lingkungan. IPB Press. Bogor.
- Ostrom E. 2005. Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press. New Jersey.
- Parnala M, Siregar H, Hartoyo S. 2004. Dampak Kebijakan Larangan Ekspor Log terhadap Illegal Logging. Tesis. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Perez-Garcia J, Lippke B, Baker J. 1997. Trade Barriers in the Pacific Forest Sector: Who Wins and Who Loses. *Contemporary Economic Policy* 15(1): 87–103. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7287.1997.tb00457.x>.
- Resosudarmo BP, Yusuf AA. 2006. Is The Log Export Ban An Efficient Instrument for Economic Development and Environmental Protection? The Case of Indonesia. *Asian Economic Papers* 5(2): 75–104. <https://doi.org/10.1162/asep.2006.5.2.75>.
- Sabatier PA. 2019. Theories of Policy Process (2nded.). Routledge. New York.
- Scoones A, Leach M, Mehta L, Waldman L. 2006. Understanding Policy Processes: A Review of IDS Research on The Environment. Institute of Development Studies. United Kingdom.
- Sembiring BSM, Widyastutik. 2023. Simulasi Kebijakan Produksi dan Perdagangan Indonesia Terhadap Industri Gula Domestik. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* 10(2): 62-74. <https://doi.org/10.29244/jkebijakan.v10i2.48375>.
- Sidabutar HP. 1988. An Investigation of the Impacts of Domestic Log Processing and Log Export Restrictions on Indonesia's Export Earning from Logs. Tesis. University of Washington. Seattle.
- Sutton R. 1999. The Policy Process: An Overview. Chameleon Press Ltd. London.
- Titsher S, Mayer M, Wodak R, Vetter E. 2009. Metode Analisis Teks dan Wacana (Terjemahan Ibrahim, 1sted.). Pustaka Pelajar. Yogyakarta.