

No. 01, 2013

CATATAN KEBIJAKAN

Memperkuat Perubahan Kebijakan Progresif Berlandaskan Bukti



NORWEGIAN EMBASSY

Didukung oleh:
Kedutaan Besar Norwegia



Transparansi Penerimaan Negara Sektor Kehutanan

(Program: *Working Toward Including Forestry Revenues in the Indonesia EITI System*)

Oleh:
Article 33 Indonesia¹

Temuan Utama

- Kerugian negara akibat pembalakan liar sebesar Rp 30,3 triliun per tahun.
- Realisasi penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dari kayu legal hanya mencapai 30% dari potensi seharusnya.
- Skema EITI dan SVLK dapat diterapkan secara sinergis untuk mendorong transparansi penerimaan sektor kehutanan, sebagai langkah awal perbaikan tata kelola sektor kehutanan.

Latar belakang

Sektor kehutanan merupakan sektor industri ekstraktif dengan *revenue loss* yang sangat tinggi di Indonesia. Hasil riset selang tahun 2003-2006 menunjukkan, kerugian negara akibat pembalakan liar berkisar antara US \$ 2-3 milyar per tahun.² Hal ini diperkuat temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI

¹ Ditulis oleh Riko Wahyudi dan Sonny Mumbunan

² World Bank (2006), "*Sustaining Indonesia's Forests: Strategy for the World Bank 2006-2009*." Jakarta: World Bank.

tahun 2010 bahwa kerugian negara akibat pembalakan liar sebesar Rp 83 milyar per hari atau Rp 30,3 triliun per tahun. Sebesar 70-80% produksi kayu bulat di Indonesia diestimasi datang dari kayu ilegal³ sementara sumbangan formal sektor kehutanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) tidak lebih dari kisaran 1% atau US\$ 1,8 milyar per tahunnya selama dasawarsa terakhir, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2012.⁴

Kontribusi sektor kehutanan yang kecil terhadap PDB sangat *jomplang* manakala dibandingkan dengan potensi dari luas kawasan hutan di Indonesia yang mencapai 136,88 juta ha.⁵ Sebagai ilustrasi, luas kawasan hutan Indonesia setara dengan 61% luas daratannya atau sama dengan gabungan luas negara Inggris, Jerman, Prancis, dan Finlandia. Sebesar 60% dari total kawasan hutan tersebut adalah kawasan hutan produksi (82,38 juta ha). Di kawasan hutan produksi ini kegiatan ekstraksi sumber daya hutan berlangsung secara besar-besaran, baik kayu maupun bukan kayu. Saat ini, pemanfaatan hutan dalam bentuk Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) di kawasan hutan produksi telah mencapai 35,38 juta ha atau sekitar 49,93%.⁶

Dari ekstraksi sumber daya hutan tersebut, pemerintah memperoleh antara lain Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) berupa Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). Pungutan IIUPH dan PSDH dikenakan pada produksi kayu dan bukan kayu di hutan alam dan hutan tanaman, sementara pungutan DR hanya dikenakan pada produksi kayu bulat di hutan alam. Analisis berikut difokuskan pada penerimaan negara dari hasil hutan kayu. Pangsa terbesar PNBP sektor kehutanan berasal dari pungutan PSDH, DR, dan IIUPH, yang kemudian dibagihasilkan ke daerah penghasil.⁷ Tiga isu akan dilihat dalam catatan kebijakan ini, yaitu: (1) aliran penerimaan sektor kehutanan; (2) kehilangan penerimaan sektor kehutanan; (3) mekanisme transparansi di sektor kehutanan.

Aliran penerimaan sektor kehutanan

Berdasarkan data statistik kehutanan 2011, Penerimaan Negara Bukan pajak (PNBP) dari sektor kehutanan mengalami peningkatan pada tiga tahun terakhir (Gambar 1). Hanya saja, peningkatan ini tidak terlalu signifikan dan terbilang masih rendah bila dibandingkan dengan PNBP sektor kehutanan pada 2004 yang mencapai Rp 3,42 triliun. PNBP sektor kehutanan dengan segala potensi hutan Indonesia hanya berkisar antara Rp 2-3 triliun per tahunnya.⁸ Padahal, PNBP ini sudah berasal dari penerimaan hasil hutan kayu maupun bukan kayu.⁹

3 L. Tacconi (2007), "*Verification and certification of Forest Products and Illegal Logging in Indonesia*." London dan Sterling: Earthscan.

4 Nurrochmat dan Hasan (2010), "*Ekonomi Politik Kehutanan: Mengurai Mitos dan Fakta Pengelolaan Hutan*." Jakarta: INDEF.

5 Kementerian Kehutanan (2012), "*Statistik Kehutanan 2011*." Kementerian Kehutanan.

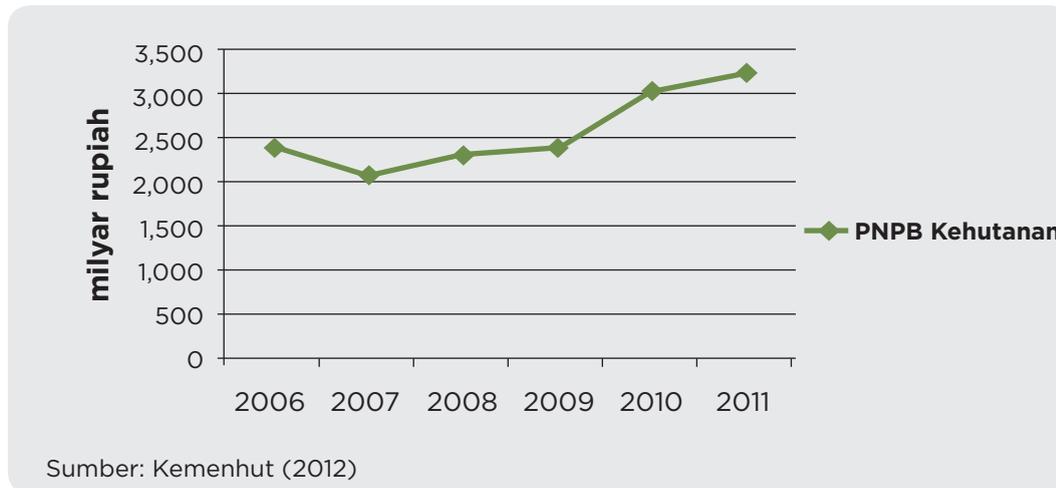
6 *Ibid.*

7 Biro Keuangan Kementerian Kehutanan (2012), PNBP Sumber Daya Alam Kehutanan. Bahan Presentasi di FGD Nasional Kehutanan yang diselenggarakan Article 33 Indonesia, tanggal 8 Maret 2012.

8 *Ibid.*

9 PNBP kayu terdiri atas: Dana Reboisasi (DR), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Ganti Rugi Nilai Tegakan (GRNT). Sementara, PNBP bukan kayu terdiri atas: Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan (DPEH), Penggunaan Kawasan Hutan (PKH), Iuran Mengangkut/Tumbuhan Alam Hidup atau Mati (IASL/TA), Pungutan Izin Pengusahaan Pariwisata Alam (PIPPA), Pungutan Masuk Obyek Wisata Alam (PMOWA), dan Iuran Hasil Usaha Pengusahaan Pariwisata Alam (IHUPA).

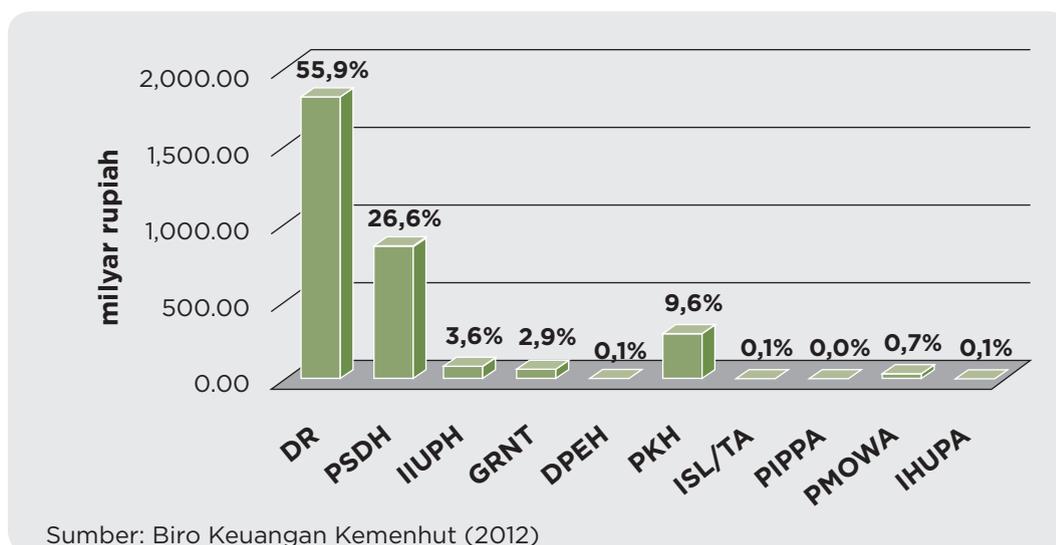
Gambar 1.
PNBP Kehutanan Tahun 2006-2011



Keterangan: PNPB= Penerimaan Negara Bukan pajak

Hampir 90% PNPB sektor kehutanan berasal dari PNPB kayu, yaitu berupa DR, PSDH, IIUPH, GRNT (Gambar 2). Hal ini menunjukkan bahwa ekstraksi kayu masih menjadi sumber utama pendapatan negara dari sektor kehutanan. Dari empat instrumen PNPB kayu tersebut, tiga instrumen dialokasikan dan disalurkan ke daerah penghasil melalui skema Dana Bagi Hasil (DBH) SDA Kehutanan. Tiga instrumen DBH SDA Kehutanan tersebut yaitu DR, PSDH, dan IIUPH. GRNT tidak dialokasikan ke daerah penghasil.

Gambar 2.
PNBP Sektor Kehutanan Tahun 2011



Keterangan: DR=Dana Reboisasi; PSDH=Provisi Sumber Daya Hutan; IIUPH=luran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan; GRNT=Ganti Rugi Nilai Tegakan; DPEH=Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan; PKH=Penggunaan Kawasan Hutan; ISL/TA= luran Mengangkut/Tumbuhan Alam Hidup atau Mati; PIPPA=Pungutan Izin Pengusahaan Pariwisata Alam; PMOWA=Pungutan Masuk Obyek Wisata Alam; IHUPA=luran Hasil Usaha Pengusahaan Pariwisata Alam.

Alokasi DBH SDA Kehutanan secara umum bersandar pada tiga prinsip: *pertama*, prinsip daerah asal (*derivation principle*) yaitu DBH dibagikan kepada daerah penghasil. *Kedua*, prinsip realisasi (*realization principle*) yaitu DBH disalurkan ke daerah berdasarkan realisasi PNB. *Ketiga*, prinsip pangsa-sama (*equal share*) yaitu DBH juga dibagikan dengan proporsi yang merata ke daerah-daerah bukan penghasil, tetapi ada dalam provinsi penghasil.¹⁰ Tiga prinsip ini dapat kita lihat khususnya pada alokasi PSDH. Berdasarkan PP no. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, alokasi dana PSDH untuk pusat sebesar 20%, provinsi daerah penghasil 16%, kabupaten/kota penghasil 32%, dan kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan sebesar 32%. Sementara untuk IIUPH, alokasinya sebesar 20% untuk pusat, 16 untuk provinsi, dan 64% untuk kabupaten/kota penghasil. Khusus untuk DR, alokasi hanya untuk pusat sebesar 60% dan kabupaten/kota penghasil 40% (Tabel 1).

Tabel 1.
Perimbangan DBH SDA Kehutanan

No	Sumber Dana Bagi Hasil	Alokasi DBH			
		Pusat	Provinsi	Kabupaten/ Kota Penghasil	Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang Bersangkutan
		(%)	(%)	(%)	(%)
1	Dana Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH)	20	16	64	-
2	Dana Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	20	16	32	32
3	Dana Reboisasi (DR)	60	-	40	-

Sumber: PP no. 55 Tahun 2005

Dana PSDH dan IIUPH dapat didistribusikan oleh pemerintah daerah untuk pembangunan daerah secara umum. Sementara, khusus untuk DR distribusinya diharuskan untuk rehabilitasi dan penghijauan lahan. Berdasarkan PP no. 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi, DR bagian kabupaten/kota penghasil (40%) didistribusikan untuk rehabilitasi dan penghijauan lahan di kawasan hutan sebesar 60% dan lahan di luar kawasan hutan sebesar 40%.

10 S. Mumbunan (2012), "Dana Bagi Hasil Kehutanan dan REDD+." Bahan presentasi pada pelatihan Policy Analysis for REDD+ Within a Decentralized Context, kerjasama Pusat Riset Perubahan Iklim Universitas Indonesia dan Crawford School of Public Policy Australian National University, Jakarta, 7-10 Agustus 2012.

Kehilangan Penerimaan Negara Sektor Kehutanan

PNBP sektor kehutanan tergolong kecil bila dibandingkan dengan sektor industri ekstraktif lain. PNBP sektor pertambangan umum misalnya, pada tahun 2011 mencapai Rp 24,24 triliun.¹¹ Besaran penerimaan ini relatif sangat besar bila dibandingkan dengan PNBP kehutanan yang hanya berkisar Rp 3 triliun per tahun.¹²

Bila dicermati, kehilangan penerimaan negara dari sektor kehutanan sangat tinggi. Salah satunya akibat pembalakan liar. Pada tahun 2003, hasil riset Brown (2009) dan Greenpeace (2003) menunjukkan sekitar 50 juta m³ atau 70% produksi kayu bulat Indonesia adalah ilegal. Hal ini sejalan dengan hasil riset lain, termasuk temuan BPK RI tahun 2010 yang disebutkan di atas.

Berdasarkan data dan keterangan di atas, dapat ditaksir bahwa produksi kayu bulat yang legal di Indonesia hanya sekitar 30% dari total produksi kayu bulat. Bila proporsi 30% ini disandingkan dengan realisasi dan potensi PSDH kayu legal, kita memperoleh hasil yang cukup mengagetkan. Perhitungan Article 33 Indonesia menunjukkan bahwa realisasi nilai PSDH dari kayu legal pada tahun 2009 dan 2010 hanya sekitar 30% dari potensi seharusnya (Tabel 2).¹³ Nilai realisasi PSDH ini menggunakan angka prakiraan alokasi PSDH dalam Peraturan Menteri Keuangan tentang SDA Kehutanan. Sementara, nilai potensi menggunakan data produksi kayu resmi Kementerian Kehutanan. Dengan kata lain, negara masih bisa mendapatkan potensi penerimaan sebesar 70% dari nilai PSDH kayu legal.

Tabel 2.
Perbandingan alokasi PSDH Kehutanan dan Simulasi Nilai PSDH Kayu Legal

Tahun	PSDH untuk PNBP Kayu dan Bukan Kayu (milyar Rp)	Potensi PSDH Kayu (milyar Rp)	Perbandingan Realisasi dan Potensi (%)
2009	699,3	2.115,6	33,1
2010	597,1	2.470,9	24,2

Sumber: Hasil Simulasi Mumbunan dan Wahyudi (2012)

Data di atas baru menjelaskan kerugian negara dari sektor produksi kayu saja, belum termasuk produksi hasil hutan bukan kayu berupa rotan, madu, sutra, karet dan sebagainya. Selain itu, terjadi juga pungutan-pungutan informal oleh berbagai oknum pemerintah sepanjang rantai nilai ekstraksi sumber daya hutan. Salah satu pungutan informal itu, oleh sebagian kalangan, disebut “biaya *entertainment*” untuk kelancaran usaha di sektor kehutanan.

11 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2012), “Laporan PNBP Pertambangan Umum 2012.” Jakarta: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia.

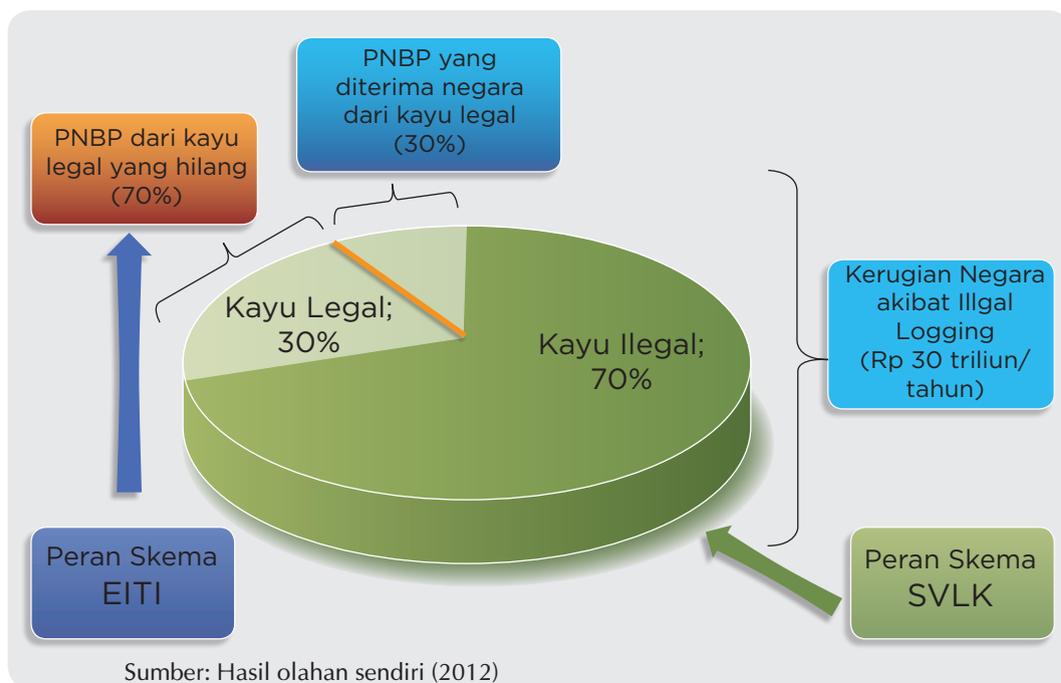
12 Kementerian Kehutanan (2012), “Statistik Kehutanan Indonesia 2011.” Jakarta: Kementerian Kehutanan Republik Indonesia.

13 S. Mumbunan dan R. Wahyudi (2012), *Transparansi Penerimaan Industri Ekstraktif Sektor Kehutanan di Indonesia*. Laporan Kajian Pelingkupan. Jakarta: Article 33 Indonesia.

Mekanisme Transparansi di Sektor Kehutanan

Tingginya kehilangan penerimaan negara dan daerah dari sektor kehutanan memerlukan perbaikan tata kelola. Salah satunya melalui mekanisme transparansi. Transparansi bisa menjadi langkah awal untuk perbaikan tata kelola sektor kehutanan secara keseluruhan. Saat ini, ada beberapa skema transparansi dengan pelibatan multi-pihak yang dapat diterapkan di sektor kehutanan, terutama untuk mencegah tingginya kehilangan penerimaan negara. Dua di antaranya adalah skema Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) yang mulai diberlakukan dan bersifat *mandatory* di industri kehutanan dan skema *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Terkait penerimaan negara sektor kehutanan, secara konseptual skema SVLK menasar legalitas dari kayu, termasuk penerimaannya. Penerimaan ini berlaku untuk kayu legal dan diharapkan nanti mencakup kayu-kayu ilegal yang memutuskan ikut skema SVLK. Sementara skema EITI menasar penerimaan dari kayu legal.

Gambar 3.
Kehilangan Penerimaan Negara dari Hasil Hutan Kayu dan Peran Skema EITI dan SVLK



Skema SVLK memastikan agar industri kayu, termasuk IUPHHK, mendapatkan kayu atau sumber bahan baku dengan cara legal dari sebuah sistem pengelolaan SDH yang lestari, yang mengindahkan aspek legalitas, dan pengelolaan hutan berkelanjutan (*sustainable forest management*). Salah satu kriteria dari standar verifikasi dalam SVLK adalah memenuhi kewajiban pembayaran pungutan pemerintah dan keabsahan pengangkutan kayu, khususnya PSDH dan DR. Dalam skema SVLK verifikasi dilakukan oleh lembaga verifikasi independen dan dapat dimonitor oleh masyarakat. SVLK dapat menyelamatkan hutan dan penerimaan negara akibat pembalakan liar apabila diterapkan secara tepat. Oleh sebab itu, penerapan SVLK memerlukan dukungan dan pengawasan dari berbagai pihak di sektor kehutanan.

Sementara, EITI adalah sebuah inisiatif global yang bertujuan mendorong transparansi dan akuntabilitas penerimaan di sektor industri ekstraktif, dengan adanya publikasi data penerimaan oleh pemerintah dan data pembayaran oleh perusahaan, untuk kemudian direkonsiliasi secara independen. Saat ini, Indonesia adalah negara kandidat untuk memenuhi persyaratan EITI. Sektor industri ekstraktif yang saat ini baru masuk dalam pelingkupan EITI Indonesia adalah pertambangan, minyak, dan gas.

Saat ini, sektor kehutanan belum masuk dalam cakupan EITI. Article 33 Indonesia melalui dukungan Kedutaan Besar Kerajaan Norwegia sedang mendorong masuknya sektor kehutanan dalam skema EITI Indonesia. EITI adalah penting di sektor kehutanan untuk menyelamatkan kehilangan negara dari pembayaran PNBP kayu legal oleh pihak perusahaan. Mekanisme EITI, misalnya, akan dapat membandingkan informasi tentang volume kayu dan kontribusi PNBP kayu legal dari perusahaan dengan yang diterima oleh Pemerintah. Pada akhirnya, ini akan memastikan 70 persen penerimaan negara dapat diterima di kas negara. Dalam ulasan di atas, jika 70 persen penerimaan legal ini masuk ke kas negara, maka kontribusi PNBP sektor kehutanan akan hampir setara dengan sektor pertambangan. Karenanya, transparansi ini menjadi penting sekali untuk diterapkan di Indonesia. Seperti juga berlaku pada SVLK, mekanisme EITI akan memerlukan dukungan dari berbagai pemangku kepentingan.

Berangkat dari uraian di atas, penerapan skema EITI dapat sejalan seiring dengan skema SVLK di sektor kehutanan.

Kesimpulan

Kehilangan penerimaan negara dari sektor kehutanan sangat tinggi. Dari total produksi kayu bulat Indonesia, 70% nya adalah kayu dari pembalakan liar. Kerugian negara dari pembalakan liar ini mencapai Rp 30,3 triliun setiap tahun. Ditambah lagi kehilangan penerimaan negara dari kayu legal. Hasil simulasi Article 33 Indonesia menunjukkan negara kehilangan sekitar 70% pungutan PSDH dari kayu legal.

Perbaikan tata kelola kehutanan menjadi sangat penting, salah satunya diawali dengan transparansi perusahaan hutan. Skema EITI yang mendorong transparansi pembayaran perusahaan dan penerimaan pemerintah menjadi sangat relevan untuk menyelamatkan PNBP sektor kehutanan dari hasil hutan yang legal. Sementara, SVLK yang bertujuan memastikan kayu dari hutan adalah kayu legal dapat pula didorong untuk transparansi penerimaan negara, selain mencegah pembalakan liar. Skema EITI dan SVLK dapat diterapkan secara sinergis untuk perbaikan tata kelola sektor kehutanan.

Article 33 Indonesia
Divisi Perubahan Iklim
Jl. Tebet Timur Dalam 1M No. 10
Jakarta Selatan 12820 Indonesia
Tel/Fax +62-21-83787963
<http://www.article33.or.id>

Article 33 Indonesia
Jl. Tebet Timur Dalam 1M No. 10
Jakarta Selatan 12820, Indonesia
Tel/Fax +62-21-83787963
sekretariat@article33.or.id
<http://www.article33.or.id>