

No. 02, 2013

CATATAN KEBIJAKAN

Memperkuat Perubahan Kebijakan Progresif Berlandaskan Bukti



NORWEGIAN EMBASSY

Didukung oleh:
Kedutaan Besar Norwegia



Peta Jalan Menuju EITI Sektor Kehutanan

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

Oleh:
Article 33 Indonesia¹

Rekomendasi

- Tingginya kehilangan penerimaan negara dari sektor kehutanan, memerlukan perbaikan tata kelola. Salah satunya melalui mekanisme transparansi penerimaan.
- Saat ini, Indonesia adalah negara kandidat untuk memenuhi persyaratan inisiatif global *Extractive Industry Transparency Initiatives* berdasarkan Perpres No. 26/2010, namun baru melingkupkan pertambangan, minyak, dan gas.
- Perlu langkah-langkah yang terstruktur untuk melingkupkan sektor kehutanan ke dalam sistem EITI Indonesia.

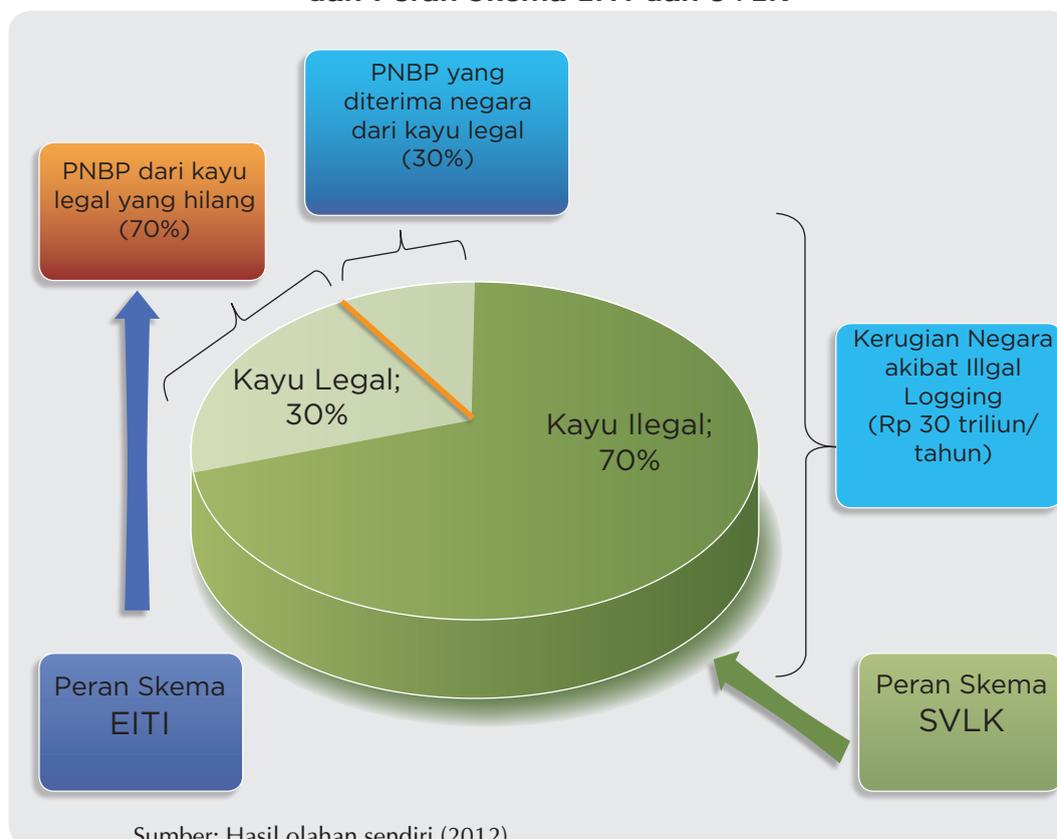
Perkiraan kerugian negara akibat pembalakan ilegal pada tahun 2003-2006 berkisar antara US\$ 2-3 milyar per tahun², sementara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI tahun 2010 menyatakan bahwa kerugian negara akibat pembalakan ilegal sebesar Rp 83 milyar per hari atau Rp 30,3 triliun per tahun. Hasil riset Brown (2009) dan Greenpeace (2003) menunjukkan sekitar 50 juta m³

¹ Ditulis oleh Riko Wahyudi dan Kanti

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

atau 70% produksi kayu bulat Indonesia adalah ilegal. 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 rata-rata hanya sekitar 30% dari potensi seharusnya (Gambar 1).³ Nilai realisasi PSDH ini menggunakan angka prakiraan alokasi PSDH dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) 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.

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



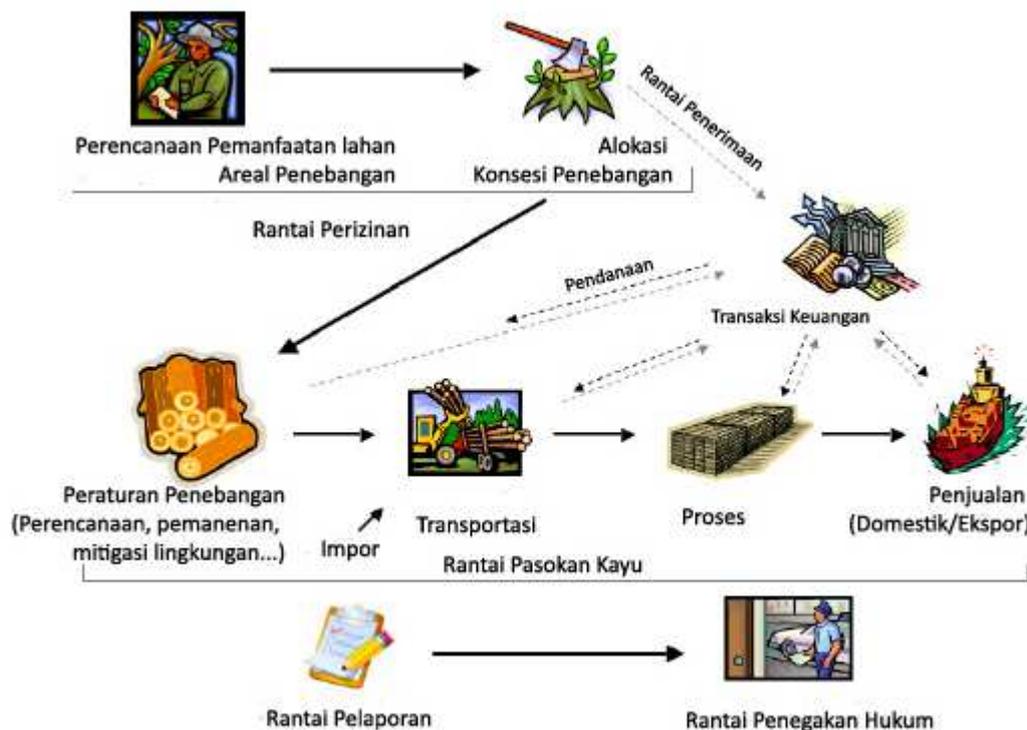
Data di atas baru menjelaskan kerugian negara dari sektor produksi kayu saja, belum termasuk produksi hasil hutan bukan kayu berupa rotan, madu, sutra, karet dan sebagainya. Selain itu, terjadi juga pungutan-pungutan informal oleh berbagai oknum pemerintah sepanjang rantai nilai ekstraksi sumber daya hutan. Salah satu pungutan informal itu, oleh sebagian kalangan, disebut "biaya *entertainment*" untuk kelancaran usaha di sektor kehutanan⁴.

³ S. Mumbunan dan R. Wahyudi (2012), "Transparansi Penerimaan Industri Ekstraktif Sektor Kehutanan di Indonesia." Laporan Kajian Pelingkupan. Jakarta: Article 33 Indonesia.

⁴ *ibid.*

Tingginya kehilangan penerimaan negara dari sektor kehutanan, tentu memerlukan perbaikan tata kelola. Salah satunya melalui mekanisme transparansi penerimaan. Transparansi penerimaan menjadi sangat penting karena setiap rantai dalam rantai ekstraksi sumber daya hutan kayu saling terkait dengan rantai penerimaan (Gambar 2). Mengacu hal di atas, transparansi penerimaan bisa menjadi langkah awal untuk perbaikan tata kelola sektor kehutanan secara keseluruhan. Di sinilah, skema transparansi penerimaan melalui *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI) menjadi sangat relevan di sektor kehutanan.

Gambar 2.
Rantai Ekstraksi Sumber Daya Hutan Kayu



Sumber: *Transparency International Indonesia* (2010)

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 dengan diterbitkannya Perpres no. 26 tahun 2010 tentang Transparansi Penerimaan Negara dan Daerah dari Industri Ekstraktif. 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 Kerjaan Norwegia sedang mendorong masuknya sektor kehutanan ke dalam skema EITI Indonesia. EITI adalah penting di sektor kehutanan untuk menyelamatkan kehilangan negara dari pembayaran PNPB kayu legal oleh pihak perusahaan. Tulisan ini akan mengkaji peta jalan menuju pelingkupan sektor kehutanan dalam sistem EITI Indonesia.

Sejauh mana transparansi penerimaan diakomodasi di sektor kehutanan?

Saat ini, menurut ibu Listia Kusumawardhani (Direktur Iuran Penerimaan dan Peredaran Hasil Hutan- Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan, Kementerian Kehutanan), sudah ada skema transparansi dengan melibatkan multi-pihak yang diterapkan di sektor kehutanan. Skema tersebut adalah Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) yang bersifat mandat bagi industri kehutanan dan mulai berlaku pada tahun 2009. 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.

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 dimonitoring oleh masyarakat. SVLK dapat menyelamatkan hutan dan penerimaan negara akibat illegal logging apabila diimplementasikan secara tepat.

Di mana celah masuk EITI?

Pada dasarnya, skema EITI memiliki kesamaan dengan skema SVLK, yaitu dalam hal bahwa:

1. Sama-sama mendorong transparansi penerimaan
2. Prosesnya melibatkan multi-pihak, dan
3. Melibatkan verifikasi/rekonsiliator independen

Namun, dalam prosesnya, EITI menuntut adanya kroscek antara apa yang dibayar oleh perusahaan kepada negara dan apa yang diterima oleh negara dari perusahaan melalui lembaga rekonsiliasi independen. Selain itu, SVLK hanya melihat pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) saja. Sementara, EITI menghendaki adanya laporan semua pembayaran yang dilakukan oleh perusahaan kepada EITI.

Meskipun demikian, skema EITI dan SVLK dapat diimplementasikan secara sinergis untuk perbaikan tata kelola sektor kehutanan. Skema EITI sangat relevan untuk menyelamatkan PNPB 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.

Memasukkan sektor kehutanan dalam sistem EITI Indonesia

Disadari bahwa untuk berhasil melingkupkan sektor kehutanan dalam EITI, dibutuhkan sebuah landasan awal atau tahapan-tahapan awal yang kuat terlebih dahulu, yaitu:

1. Revisi Peraturan Presiden no. 26 tahun 2010 tentang Transparansi Penerimaan Negara dan Daerah dari Industri Ekstraktif.

Revisi Perpres perlu dilakukan pada 2 (dua) hal, yaitu:

a. Mendefinisikan sektor industri ekstraktif. Umumnya, EITI memang diterapkan pada sektor ekstraktif yang terbatas, yaitu minyak, gas dan pertambangan. Namun, terdapat juga preseden dimana EITI diterapkan di sektor kehutanan, sebagai contoh pelingkupan sektor kehutanan dalam sistem EITI di Liberia. Pemerintah Indonesia dalam mendefinisikan sektor ekstraktif di Struktur Anggaran dan Pendapatan Negara juga memasukkan sektor kehutanan, kelautan dan panas bumi.

Sementara dalam Perpres, sektor industri ekstraktif hanya terbatas pada minyak, gas dan pertambangan. Oleh sebab itu, sebagai langkah awal perlu revisi definisi sektor industri ekstraktif dalam Perpres dengan mencakupkan sektor kehutanan.

b. Perubahan anggota tim pengarah dan tim pelaksana, yaitu dengan melibatkan Menteri Kehutanan sebagai anggota tim pengarah dan pemangku kepentingan sektor kehutanan dalam tim pelaksana. Pemangku kepentingan tersebut terdiri dari: Ditjen Planologi Kemenhut, Ditjen Bina Usaha Kehutanan Kemenhut, Biro Keuangan Kemenhut, Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) dan CSO kehutanan.

2. Studi pelingkupan sub-nasional dengan melihat 4 isu utama, yaitu:

- tenurial
- perizinan
- tata kelola hutan, dan
- penerimaan sektor kehutanan.

3. Pembentukan tim transparansi para-pemangku kepentingan sektor kehutanan di tingkat sub-nasional (daerah pilot project). Selanjutnya dibangun konektivitas antara Sekretariat EITI dan Tim Transparansi di tingkat sub nasional tersebut untuk mendorong optimalisasi implementasi EITI melalui pengawasan ditingkat lokal dan nasional.

4. Serangkaian kegiatan advokasi ke para pemangku kepentingan di sektor kehutanan, yaitu Kementerian Kehutanan, Sekretariat EITI, Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) dan CSO kehutanan di tingkat lokal dan nasional.

Siapa yang terlibat dan apa keterkaitannya?

Dalam rangka melaksanakan proses-proses di atas untuk mendorong pelingkupan sektor kehutanan dalam sistem EITI Indonesia, ada beberapa pemangku kepentingan kunci di sektor kehutanan yang mesti terlibat sesuai dengan peran dan tanggung jawab masing-masing. Pemangku kepentingan kunci tersebut adalah:

1. Direktur Jenderal (Dirjen) Bina Usaha Kehutanan (BUK) Kementerian Kehutanan.

Keterlibatan Dirjen BUK dalam proses pelingkupan sektor kehutanan dan tim pelaksana EITI menjadi sangat penting karena data yang terkait sebagai dasar perhitungan semua pembayaran perusahaan, terutama Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) berada dalam arsip Direktorat Jenderal (Ditjen) BUK. Data tersebut dapat berupa luas izin konsesi dan produksi kayu dari pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK).

2. Direktur Jenderal (Dirjen) Planologi Kementerian Kehutanan.

Keterlibatan Dirjen Planologi dalam proses EITI menjadi sangat penting karena Direktorat Jenderal (Ditjen) Planologi juga memiliki data yang sama dengan yang dimiliki oleh Ditjen BUK. Sehingga, penting untuk proses kompilasi dan validasi data dengan Ditjen BUK. Selain itu, data sebagai dasar perhitungan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) penggunaan kawasan hutan juga terhimpun dalam arsip Ditjen Planologi.

3. Biro Keuangan Kementerian Kehutanan.

Peran Biro Keuangan Kemenhut juga menjadi sangat penting dalam proses EITI karena pembayaran dan laporan pembayaran PNBP oleh perusahaan disampaikan ke Biro Keuangan Kemenhut. Perusahaan membayar PNBP ke rekening Bendaharawan Kementerian Kehutanan yang selanjutnya oleh Bendaharawan Kementerian Kehutanan ditransfer ke Kas Negara.

4. Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI).

APHI adalah tempat bernaungnya semua perusahaan di sektor kehutanan, sehingga APHI menjadi sangat strategis untuk mendorong dan memastikan setiap perusahaan melaporkan semua pembayarannya melalui skema EITI.

5. Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di sektor kehutanan.

Saat ini, ada perwakilan OMS yang tergabung dalam koalisi *Publish What You Pay (PWYP)* yang masuk dalam tim pelaksana EITI. Namun, dalam koalisi PWYP belum ada OMS yang benar-benar fokus di sektor kehutanan, seperti Forest Watch Indonesia, Telapak, dan Greenpeace. Sehingga, pelibatan OMS kehutanan ke dalam koalisi PWYP dan kemungkinan ke depannya masuk dalam tim pelaksana EITI menjadi sangat penting.

6. Sekretariat EITI Indonesia.

Dalam rangka melingkupkan sektor kehutanan dalam sistem EITI Indonesia, maka Sekretariat EITI Indonesia harus didukung agar:

- a. Laporan EITI tahap pertama berjalan dengan lancar, sehingga menjadi preseden atau landasan kuat untuk melingkupkan sektor kehutanan dalam tahap berikutnya.
- b. Kesiapan sumber daya Sekretariat EITI Indonesia untuk menambah beban dari pelingkupan sektor kehutanan. Saat ini, sekretariat EITI masih fokus pada sektor minyak, gas dan pertambangan.

Oleh sebab itu, proses EITI yang sudah dijelaskan di atas, hanya akan dapat berjalan secara optimal, apabila para pemangku kepentingan kunci ini dilibatkan.

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 penerimaan. Transparansi penerimaan menjadi strategis karena semua rantai dalam rantai ekstraksi sumber daya hutan saling terkait dengan rantai penerimaan. Oleh sebab itu, skema EITI menjadi sangat relevan untuk mendorong transparansi penerimaan di sektor kehutanan. Skema EITI memastikan adanya publikasi data penerimaan oleh pemerintah dan data pembayaran oleh perusahaan, untuk kemudian direkonsiliasi secara independen.

Namun, untuk melingkupkan sektor kehutanan ke dalam sistem EITI Indonesia diperlukan langkah-langkah strategis yang terstruktur. Langkah-langkah tersebut yaitu: revisi Perpres no. 26 tahun 2010 untuk mengubah definisi industri ekstraktif dan tim pengarah serta tim pelaksana EITI; penelitian yang mendalam di sektor kehutanan, terutama yang terkait dengan penerimaan; dan pembentukan tim transparansi di tingkat sub-nasional untuk dikoneksikan dengan Sekretariat EITI di tingkat nasional. Selain itu, diperlukan pula proses advokasi yang sistematis untuk perubahan kebijakan dari para pemangku kepentingan kunci di sektor kehutanan yang mengarah pada pelingkupan sektor kehutanan dalam sistem EITI Indonesia.

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>