



Komisi Pemberantasan Korupsi

Mencegah Kerugian Negara Di Sektor Kehutanan

Sebuah Kajian Tentang Sistem
Penerimaan Negara Bukan Pajak
Dan Penatausahaan Kayu

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
KEDEPUTIAN BIDANG PENCEGAHAN
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
REPUBLIK INDONESIA

OKTOBER 2015

Mencegah Kerugian Negara Di Sektor Kehutanan

Sebuah Kajian Tentang Sistem
Penerimaan Negara Bukan Pajak
Dan Penatausahaan Kayu

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
KEDEPUTIAN BIDANG PENCEGAHAN
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
REPUBLIK INDONESIA

OKTOBER 2015

Daftar Isi

Ringkasan Eksekutif	1
Executive Summary	3
Singkatan	6
Bab 1: Pendahuluan	7
Bagian I: Memperkirakan kerugian negara dari produksi kayu yang tidak tercatat	14
Bab 2: Memperkirakan volume produksi kayu yang sebenarnya dari hutan alam Indonesia	15
Bab 3: Menghitung kerugian negara akibat PNBP kehutanan yang tidak terpungut	27
Bab 4: Menghitung kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat	35
Bagian II: Analisa terhadap kelemahan sistem penatausahaan kayu dan pemungutan PNBP	40
Bab 5: Kerangka hukum dalam tata kelola PNBP kehutanan	41
Bab 6: Pengurusan data produksi kayu dan pumungutan PNBP tidak mencukupi untuk menuntut pertanggungjawaban pemegang IUPHHK agar memenuhi kewajiban keuangan pada negara	62
Bab 7: Pengendalian internal tidak memadai untuk memastikan akuntabilitas tata usaha kayu dan pemungutan PNBP	74
Bab 8: Mekanisme akuntabilitas eksternal yang ada tidak memadai untuk mencegah kerugian negara akibat manipulasi terhadap informasi produksi kayu dan pemungutan PNBP	91
Bab 9: Terbatasnya efektivitas penegakan hukum di sektor kehutanan memberikan peluang terbentuknya ‘ekonomi bayangan’ untuk perdagangan kayu ilegal	96
Bab 10: Tarif PNBP kehutanan ditetapkan pada tingkatan yang hanya membuat pengumpulan rente ekonomi Pemerintah terbatas, dan secara implisit memberikan insentif untuk pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan	105
Bab 11. Penatausahaan produksi kayu dan pemungutan penerimaan PNBP di sektor kehutanan dilaksanakan dengan cara yang, dari banyak segi penting, tidak ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas.	113
Bagian III: Menuju sistem penatausahaan kayu dan pemungutan PNBP yang akuntabel dan efisien	115
Bab 12. Roadmap untuk perbaikan sistem	116
Lampiran	120
Daftar Pustaka	128

Ringkasan Eksekutif

Indonesia memiliki salah satu hutan tropis terluas di dunia, dan sebagian besar hutan tersebut dikelola oleh Pemerintah dalam bentuk kawasan hutan yang mencakup lebih dari 70 persen luas daratan. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33, Pemerintah bertanggung jawab mengelola sumber daya alam Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketika kawasan hutan yang dikelola negara ditebang untuk memproduksi kayu komersial, Pemerintah memungut berbagai jenis royalti, retribusi dan iuran berdasarkan laporan produksi kayu. Jika kayu tidak tercatat dan/atau biaya royalti tidak dibayar, maka nilai ekonomi hutan hilang dirampas, sehingga tidak dapat digunakan Pemerintah untuk kemaslahatan rakyat Indonesia.

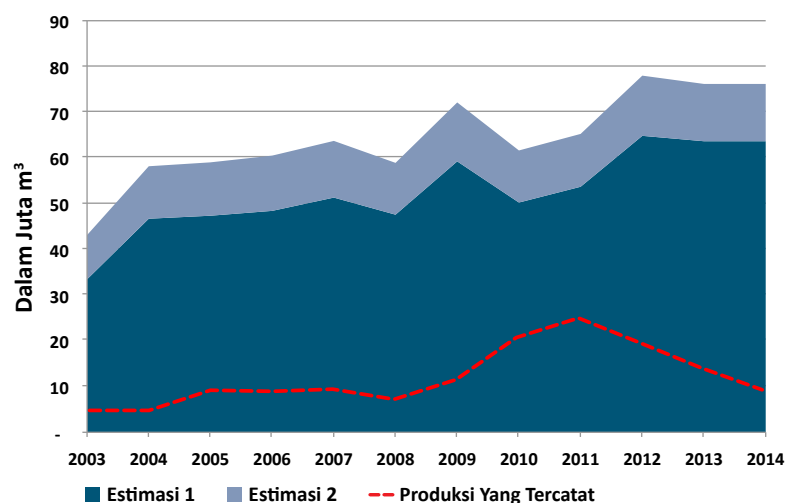
Presiden Republik Indonesia sepakat dengan Komisi Pemberantasan Korupsi pentingnya menghentikan kerugian negara di sektor kehutanan, memeriksa sistem yang memungkinkan kerugian tersebut, dan mengkoordinasikan upaya-upaya untuk memperbaiki sistem tersebut dan meningkatkan pemungutan penerimaan. Kajian ini memperkirakan aset negara yang hilang akibat produksi kayu yang tidak tercatat dan pemungutan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) kehutanan yang kurang efektif selama periode 2003–2014. Lebih lanjut, temuan tersebut digunakan untuk menganalisa kelemahan pada sistem penatausahaan Pemerintah seputar pengawasan produksi kayu dan pemungutan PNBP, kemudian menyampaikan rekomendasi untuk penguatan sistem tersebut dan perbaikan pemungutan PNBP. Secara umum kajian ini akan menjadi dasar bagi KPK untuk mengkoordinasikan inisiatif reformasi antar kementerian/lembaga, guna memperbaiki sistem administrasi yang dilakukan oleh Pemerintah atas sumber daya hutan.

Memperkirakan volume produksi kayu yang tidak tercatat

Menurut statistik resmi, produksi kayu komersial dari hutan alam di Indonesia selama tahun 2003–2014 secara keseluruhan mencapai **143,7 juta meter kubik** (m³). Dari produksi tersebut, sebanyak 60,7 juta m³ dipungut oleh pemegang izin HPH melalui sistem tebang pilih; sedangkan 83,0 juta m³ merupakan hasil pembukaan lahan untuk pengembangan Hutan Tanaman Industri, perkebunan kelapa sawit dan karet, serta pertambangan.

Kajian ini menemukan bahwa produksi yang tercatat ternyata jauh lebih rendah daripada volume kayu yang ditebang dari hutan alam di Indonesia. Hasil dari model kuantitatif kajian menunjukkan bahwa total produksi kayu yang sebenarnya selama tahun 2003–2014 mencapai **630,1 sampai 772,8 juta m³**. Angka-angka tersebut mengindikasikan bahwa statistik dari KLHK hanya mencatat 19–23% dari total produksi kayu selama periode studi, sedangkan 77–81% tidak tercatat.

Produksi kayu yang sebenarnya dari hutan alam di Indonesia, 2003–2014



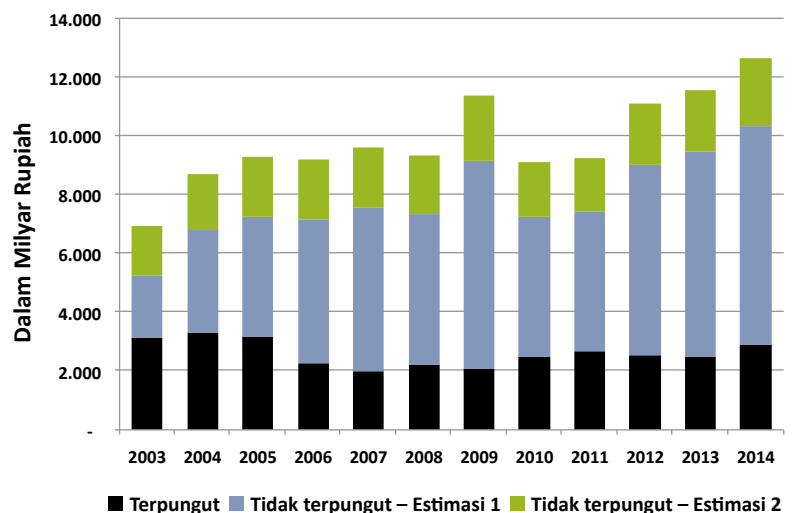
Kerugian negara akibat PNPB kehutanan yang tidak dipungut

Selama tahun 2003 sampai 2014, Pemerintah memungut PNPB dengan agregat sebesar **US\$ 3,26 milyar (Rp. 31,0 trilyun)** dari Dana Reboisasi (DR) dan komponen hutan alam dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH). Namun, menurut model perhitungan dalam kajian, Pemerintah seharusnya memungut penerimaan agregat sebesar **US\$ 9,73–12,25 milyar**

(Rp. 93,9–118,0 trilyun) dari DR dan PSDH selama tahun 2003–2014. Angka-

angka tersebut menunjukkan bahwa total kerugian negara akibat pemungutan penerimaan DR dan PSDH yang kurang maksimal mencapai **US\$ 6,47–8,98 milyar (Rp. 62,8–86,9 trilyun)** – atau rata-rata sebesar **US\$ 539–749 juta (Rp. 5,24–7,24 trilyun)** per tahun selama 12 tahun periode kajian.

Perkiraan kerugian negara akibat penerimaan DR dan PSDH yang tidak dipungut, 2003–2014



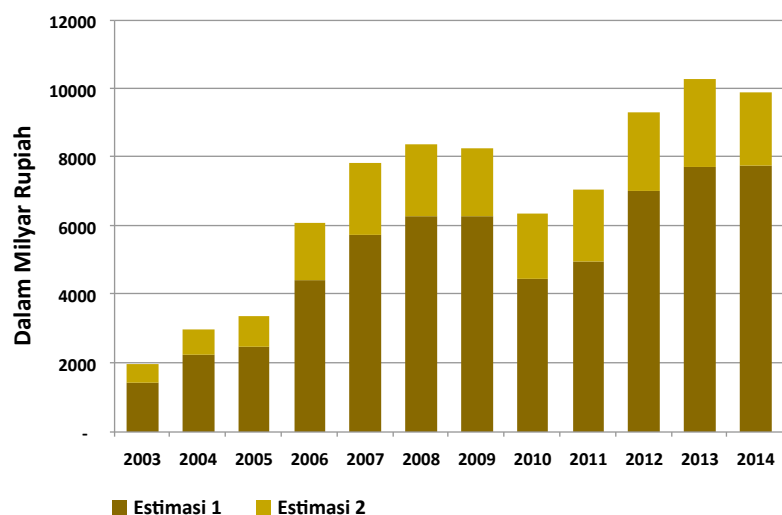
Kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial kayu yang tidak tercatat

Kajian ini juga menghitung nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat, karena hasil hutan kayu yang terdapat pada kawasan hutan di bawah penatausahaan Pemerintah merupakan aset negara. Ketika produksi kayu berizin dilaporkan dan DR dan PSDH dibayar menurut laporan hasil produksi, maka kayu menjadi aset privat. Menurut hukum Indonesia, kayu yang tidak tercatat menjadi aset negara yang dicuri, dan uang yang dihasilkan melalui penjualan kayu ini dapat dianggap baik kerugian negara maupun hasil kejahatan (*proceeds of a crime*).

Agregat kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial domestik untuk produksi kayu yang tidak tercatat selama periode tersebut mencapai **US\$ 60,7–81,4 milyar (Rp. 598,0–799,3 trilyun)**, atau **US\$ 5,0–6,8 milyar (Rp. 49,8–66,6 trilyun)** per tahun. Nilai kerugian tahunan meningkat tajam selama periode studi dari nilai terendah sebesar **US\$ 1,4–1,9 milyar**

(Rp. 12,1–16,8 trilyun) pada tahun 2003, sampai nilai tertinggi sebesar **US\$ 7,7–9,9 milyar (Rp. 80,7–104,3 trilyun)** pada tahun 2013. Peningkatan drastis tersebut didorong oleh perluasan pembukaan lahan secara komersial yang begitu cepat dan kenaikan harga kayu bulat yang cukup signifikan di pasar domestik dan pasar internasional. Menurut data ITTO, harga domestik kayu Meranti di Indonesia naik dari US\$ 77 per m³ pada tahun 2003 menjadi US\$ 244 per m³ pada tahun 2013.

Nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat di Indonesia selama tahun 2003–2014



Kelemahan dalam penatausahaan produksi kayu dan pemungutan PNBP

Volume produksi kayu yang tidak tercatat dan kerugian negara yang begitu besar terjadi akibat kelemahan yang cukup signifikan pada sistem penatausahaan Pemerintah atas produksi kayu dan pemungutan PNBP. Kelemahan-kelemahan utama yang diidentifikasi oleh studi ini meliputi:

1. Data perencanaan dan penatausahaan hasil hutan kayu yang diperlukan untuk pemungutan PNBP seringkali tidak lengkap, tidak konsisten, dan/atau tidak akurat, serta tidak digunakan secara efektif sebagai instrumen pengendalian.
2. Pengendalian internal yang ada, termasuk sistem Ganis-Wasganis, tidak handal untuk memastikan integritas penatausahaan hasil hutan kayu dan pemungutan PNBP.
3. Mekanisme akuntabilitas eksternal yang ada tidak memadai untuk mencegah kerugian negara akibat manipulasi terhadap informasi produksi kayu dan pemungutan PNBP.
4. Terbatasnya efektivitas penegakan hukum di sektor kehutanan memberikan celah bagi tumbuhnya 'ekonomi-bayangan' terhadap kayu yang ditebang secara ilegal.
5. Tarif royalti di sektor kehutanan telah ditetapkan pada tingkat yang memfasilitasi pengambilan rente ekonomi yang sangat terbatas oleh Pemerintah dan memberikan insentif implisit bagi pengelolaan hutan yang tidak lestari.
6. Penyelenggaraan urusan sektor kehutanan, khususnya kebijakan terkait dengan pemungutan PNBP dan administrasi hasil hutan kayu tidak diarahkan pada kepentingan publik yang luas.

Roadmap perbaikan sistem

Dalam konteks Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam, KPK akan bekerjasama dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) dan instansi-instansi lainnya untuk menyikapi kelemahan yang teridentifikasi. Saat ini, KPK bersama lembaga-lembaga tersebut merumuskan rencana aksi bersama yang ditujukan untuk memperkuat penatausahaan produksi kayu dan meningkatkan PNBP dari sektor kehutanan. Upaya-upaya tersebut sangat diperlukan untuk menjamin hutan di Indonesia dikelola secara lebih akuntabel, agar manfaat yang dihasilkannya dapat dibagi secara lebih adil.

Setidaknya, rencana aksi tersebut akan meliputi:

1. Audit komprehensif terhadap PNBP kehutanan yang dilaksanakan oleh BPK-RI.
2. Seluruh produksi kayu dari hutan yang dikelola negara tercatat pada Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan (SI-PUHH) di website KLHK online dan terbuka bagi publik. Sistem tersebut meliputi dokumen resmi dari inventarisasi, perencanaan, hasil produksi, pembayaran PNBP, dan laporan konsumsi kayu oleh industri pengolahan kayu.
3. Peralatan monitoring berbasis spasial digunakan untuk memverifikasi inventaris hutan pada semua areal pembukaan lahan sebelum pennebangan.
4. Koordinasi secara rutin antara KLHK dan Kementerian Keuangan guna merencanakan target PNBP yang berdasarkan data empiris dan akuntabel.
5. Penegakan hukum yang ditingkatkan, termasuk penggunaan undang-undang anti pencucian uang, terhadap semua pelaku yang diketahui melaporkan produksi kayu yang tidak sesuai dan/atau menghindari pembayaran royalti kehutanan.
6. Pengkajian mendalam terhadap struktur dan tarif biaya royalti untuk menentukan bagaimana Pemerintah akan memungut rente ekonomi penuh atas hasil produksi kayu.
7. KPK bersama KLHK, Kementerian Keuangan dan BPK-RI menerbitkan laporan kinerja tahunan pemungutan PNBP yang dapat diakses oleh masyarakat luas.

Executive Summary

Indonesia is home to one of the largest tropical forests in the world, and the vast majority of this forest is administered by the Government through a forest estate that covers over 70 percent of the nation's land area. Based on Article 33 of the Constitution, the Government is responsible for managing Indonesia's natural resources for the maximum benefit of the country and its citizens. When forests within the state-administered forest estate are harvested for commercial timber production, the Government collects various royalties, levies, and fees based on reported timber production, collectively known as PNPB non-tax revenues. If timber is not reported and/or royalty fees are not paid, then the economic value from these forests is captured by private interests and not harnessed for the benefit of the Government and, by extension, the people of Indonesia.

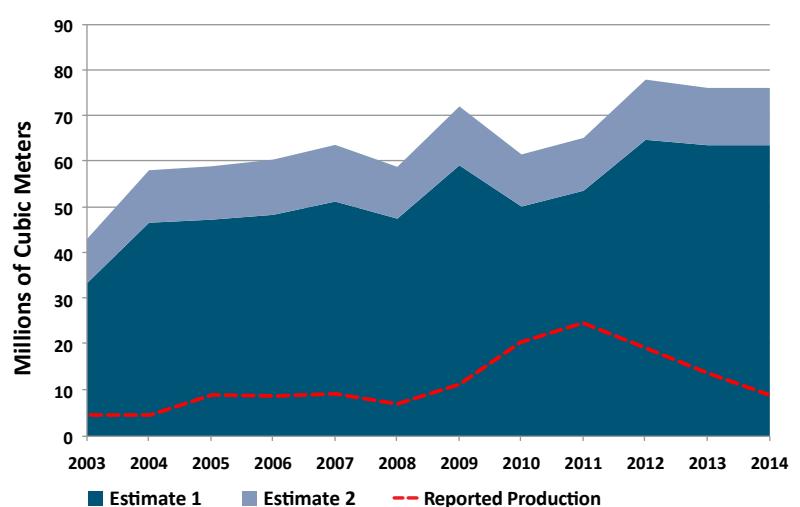
The President has encouraged KPK to calculate state losses in the forestry sector, examine the systems that allow such losses to occur, and coordinate efforts to fix these systems and improve revenue collection. This study estimates the loss of state assets from unreported timber production and the under-collection of non-tax forestry revenues during the period 2003–2014. The study analyzes the weaknesses in the Government's administrative systems for overseeing timber production and for collecting non-tax forest revenues, and then provides recommendations for how these systems should be strengthened and revenue collection improved. This study will provide the basis for KPK to coordinate an inter-ministerial reform initiative to improve state administration of Indonesia's forests for the benefit of the country.

Estimating the volume of unreported timber production

According to official statistics, commercial wood production from Indonesia's natural forests during 2003–2014 totaled **143.7 million cubic meters** (m³). Of this, 60.7 million m³ was harvested through selective logging by HPH concession-holders; and 83.0 million m³ was produced through land-clearing for the development of industrial forestry plantations, oil palm and rubber estates, and mining.

The study finds that the reported production is far less than the volumes of timber that are actually harvested from Indonesia's natural forests. Results from the study's quantitative model indicate that actual timber production during 2003–2014 totaled between **630.1 million m³** and **772.8 million m³**. These figures suggest that Ministry statistics captured only 19–23% of total timber production during the study period, while 77–81% was unreported.

Estimates of actual timber production from natural forests in Indonesia, 2003–2014

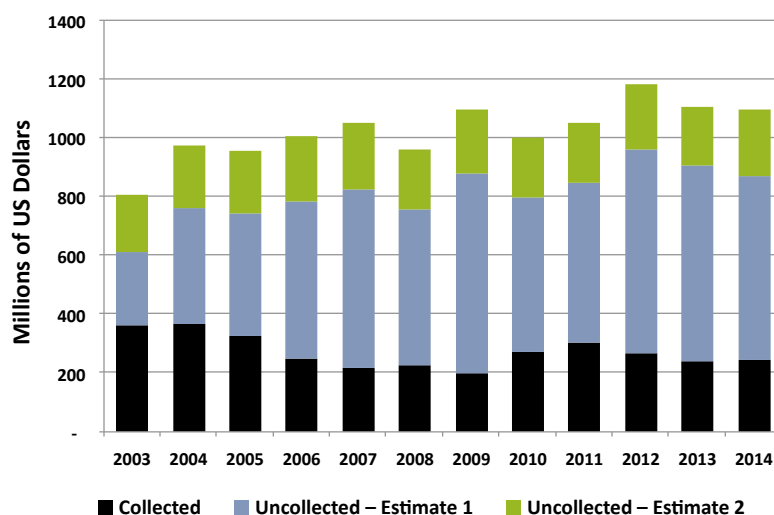


State losses from uncollected PNPB forest revenues

The Government collected **US\$ 3.26 billion** (Rp. 31.0 trillion) in combined receipts from the Reforestation Fund (*Dana Reboisasi, DR*) and the natural forest component of the Forest Resource Provision (*Provisi Sumber Daya Hutan, PSDH*) between 2003 and 2014. However, the study's model calculates the Government should have collected aggregate revenues of between **US\$ 9.73 billion and US\$ 12.25 billion** (Rp. 93,9 and 118,0

trillion) from the DR and PSDH during 2003–2014. These figures indicate that state losses from under-collection of DR and PSDH revenues totaled between **US\$ 6.47 billion and US\$ 8.98 billion** (Rp. 62,8 and 86,9 trillion) – or, on average, between **US\$ 539 million and US\$ 749 million** per year – during the 12-year study period.

Estimates of state losses from under-collection of DR and PSDH revenues, 2003–2014

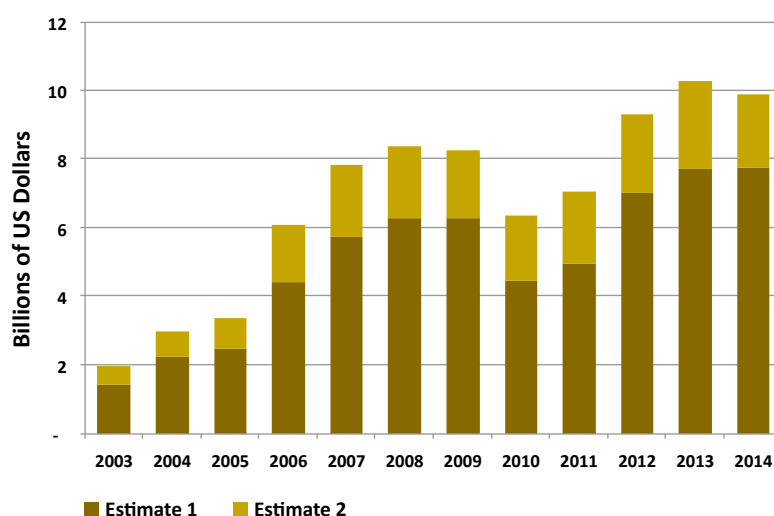


State losses from the commercial value of unreported timber

The study also calculates the commercial value of unreported timber production, since the trees in the Government-administered forest estate are a state asset. When licensed timber production is reported and the DR and PSDH are paid according to the production report, the timber then becomes a private asset. Under Indonesian law, timber that is not reported becomes a stolen state asset, and money generated through the sale of this timber can be considered both state losses and proceeds of a crime.

Aggregate state losses from the domestic commercial value of unreported timber production during this period amount to between **\$60.7 billion and US\$ 81.4 billion** (Rp. 598,0 and 799,3 trillion), or between **US\$ 5.0 billion and US\$ 6.8 billion** per year. The value of annual losses climbed sharply through the study period, rising from a low of US\$ 1.4–1.9 billion in 2003 to a high of US\$ 7.7–9.9 billion in 2013. This dramatic increase was driven by the rapid expansion of commercial land-clearing and a significant rise in both domestic and international log prices. According to ITTO data, Indonesia's domestic prices for *Meranti* rose from US\$ 77 per m³ in 2003 to US\$ 244 per m³ in 2013.

Commercial value of unreported timber production in Indonesia, 2003–2014



Weaknesses in the administration of timber production and PNPB collection

Such large volumes of unreported timber production and state loss have resulted from significant weaknesses in the Government's timber production administration and revenue collection systems. Major weaknesses identified by the study include:

1. Management of data on reported timber production and non-tax revenue collection is insufficient for holding companies accountable to meet fiscal obligations to the state.
2. Existing internal controls are inadequate for ensuring the integrity of systems for timber administration and collection of non-tax revenues.
3. External accountability mechanism are inadequate for preventing state losses from the manipulation of information on timber production and non-tax revenue collection.
4. Ineffective law enforcement in the forestry sector has resulted in a 'shadow economy' for illegally harvested timber.
5. Forest royalty rates have been set at levels that facilitate only limited capture of economic rents by the Government and provide implicit incentives for unsustainable forest management.
6. Non-tax revenue collection and timber product administration is not directed at the broader public interest.

Roadmap for fixing the system

Within the context of Indonesia's National Movement for the Protection of Natural Resources, KPK will be working together with the Ministry of Environment and Forestry (KLHK), the Ministry of Finance, the Supreme Audit Agency (BPK) and other institutions to address the weaknesses identified by this study. KPK now calls on these institutions to formulate a joint action plan aimed at strengthening the administration of timber production and increasing non-tax revenue in the forestry sector. These efforts are critically needed to ensure that Indonesia's forests are managed more accountably and the benefits they generate are shared more equitably.

At minimum, this action plan must include:

1. A comprehensive audit of non-tax forest revenues conducted by BPK.
2. All timber production from state-administered forests reported on KLHK's online and publicly-accessible SI-PUHH system, including official inventory, planning, production, non-tax revenue payment, and mill timber consumption reports.
3. Spatial monitoring tools used to verify forest inventory for all land-clearing areas prior to harvest.
4. Routine coordination between KLHK and Ministry of Finance to plan empirically-based and accountable non-tax revenue targets.
5. Enhanced law enforcement actions, including use of anti-money laundering laws, against all actors identified to be underreporting timber production and/or evading payments of forest royalties.
6. High-level review of the structure and rates of royalty fees to determine how the Government will collect full economic rent on timber production.
7. KPK along with counterparts from KLHK and Ministry of Finance publishes publicly-available annual performance reports of non-tax forest revenue collection.

Singkatan

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APHI	Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia
BLU	Badan Layanan Umum
BP2HP	Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi
BPK-RI	Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia
CIA	Corruption Impact Assessment
DR	Dana Reboisasi
GN-SDA	Gerakan Nasional Sumber Daya Alam
HL	Hutan Lindung
HP	Hutan Produksi
HPH	Hak Pengelolaan Hutan
HPK	Hutan Produksi yang dapat Dikonversi
HPT	Hutan Produksi Terbatas
HTI	Hutan Tanaman Industri
IHH	Iuran Hasil Hutan
IHMB	Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala
IUPHHK	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu
IPK	Izin Pemanfaatan Kayu
IPPKH	Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan
ITTO	International Tropical Timber Organization
KB	Kayu Bulat
KBK	Kayu Bulat Kecil
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
LHC	Laporan Hasil Cruising
LHP	Laporan Hasil Penebangan
MTH	Mixed Tropical Hardwood
PKH	Pemakaian Kawasan Hutan
PNBP	Penerimaan Negara Bukan Pajak
PNT	Penggantian Nilai Tegakan
PPATK	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
PSDH	Provisi Sumber Daya Hutan
PSP	Plot Sampel Permanen
RKT	Rencana Kerja Tahunan
RKU	Rencana Kerja Usaha
SI-PUHH	Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan
SKSKB	Surat Keterangan Sah Kayu Bulat
SVLK	Sistem Verifikasi Legalitas Kayu
TPTI	Tebang Pilih Tanaman Indonesia

Bab 1: Pendahuluan

Pengkajian ini menguji sistem administrasi Pemerintah untuk mengawasi produksi kayu dan pemungutan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) di sektor kehutanan. Analisis dan temuan disajikan dalam tiga bagian. Dalam Bagian I, pengkajian ulasan statistik resmi dari tingkat produksi kayu yang tercatat selama 2003–2014 dan menggunakan model kuantitatif untuk memperkirakan tingkat produksi kayu yang sebenarnya selama periode ini. Perkiraan ini digunakan untuk menghitung potensi kerugian negara dari PNBP yang tidak terpungut dan dari nilai komersial dari kayu yang tidak tercatat. Dalam Bagian II, pengkajian menggambarkan sistem penatausahaan untuk produksi kayu dan pemungutan pendapatan PNBP di sektor kehutanan. Kemudian dianalisa kelemahan dalam sistem ini yang telah memungkinkan kerugian negara terkait dengan volume besar produksi kayu yang tidak tercatat. Dalam Bagian III, kajian ini menawarkan rekomendasi untuk memperbaiki sistem ini untuk mencegah kerugian negara di sektor kehutanan pada masa depan.

1.1 Laju penyusutan hutan alam di Indonesia

Cepatnya laju penyusutan hutan alam Indonesia dalam beberapa dasawarsa terakhir telah didokumentasikan dengan baik. Penelitian terkini tentang deforestasi nasional yang dilakukan oleh Margono dkk. (2014) menemukan adanya pembukaan hutan sebesar 6,02 juta hektar (ha) hutan primer alami dan terdegradasi, selama periode tahun 2000–2012.¹ Laju kehilangan hutan primer selama periode ini meningkat rata-rata sebesar 47.000 hektar per tahun (ha/tahun) sehingga pada tahun 2012 mencapai seluas 840.000 ha. Sebagian besar hutan yang hilang disebabkan oleh konversi hutan alam menjadi hutan tanaman untuk bubur kayu (*pulp*), perkebunan kelapa sawit, dan berbagai penggunaan lahan lainnya. Menurut Margono dkk. (2014), sebagian besar konversi hutan ini berlangsung di hutan primer yang telah terdegradasi, yang secara umum disebabkan oleh penebangan untuk tujuan komersial. Sebagian yang cukup besar dari hilangnya tutupan hutan itu (40%) terjadi di wilayah yang ditetapkan sebagai hutan lindung atau lahan gambut yang menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia dilarang atau dibatasi secara ketat untuk dilakukan pembukaan hutan.

Demikian pula menurut Badan Nasional REDD+ Indonesia (2015) yang memperkirakan laju deforestasi tahunan selama 2000–2012 sebesar 671.420 ha/tahun, sedangkan laju degradasi/kerusakan hutan sebesar 425.296 ha/tahun. Hilangnya tutupan hutan di Sumatera dan Kalimantan mencapai lebih dari 80 persen total deforestasi selama periode ini, sedangkan untuk Sulawesi dan Papua, masing-masing secara berturut-turut menyumbang 9 persen dan 6 persen. Laju deforestasi dan kerusakan hutan yang tinggi di Indonesia, pada gilirannya menjadi penggerak utama naiknya tingkat emisi karbon Indonesia. Menurut BP-REDD+ (2015), kontribusi Indonesia dalam hal emisi tahunan rata-rata sebesar 213 juta ton setara karbon dioksida (CO_2e) dari deforestasi, dan 56,4 MtCO_2e /tahun dari degradasi hutan selama tahun 2000–2012.² Selama periode ini, sebagai emitor karbondioksida dari semua sumber, Indonesia menduduki peringkat ketiga terbesar di dunia sesudah Amerika Serikat dan Tiongkok. Sedangkan dalam hal emisi karbon akibat penggunaan lahan dan perubahan

1 Dalam studi ini, Margono dkk. mendefinisikan “hutan primer” untuk “mencakup semua tegakan hutan matang yang menahan komposisi alami mereka, struktur dan belum sepenuhnya dibuka dan ditanam kembali dalam sejarah belakangan ini (setidaknya 30 tahun usia) dan dipetakan menggunakan unit pemetaan minimal 5 ha (GOF-C-GOLD 2010). Hutan primer telah dibedakan menjadi dua jenis: utuh dan terdegradasi. Hutan primer utuh memiliki satuan luas minimal 50.000 ha dengan tidak adanya tanda-tanda terdeteksi perubahan atau fragmentasi yang disebabkan manusia, dan didasarkan pada definisi Forest Landscape yang utuh dari Potapov et al., (2008). Hutan primer yang terdegradasi adalah hutan primer yang telah terfragmentasi atau mengalami pemanfaatan hutan, misalnya oleh tebang pilih atau gangguan manusia lainnya, yang telah menyebabkan sebagian hilangnya kanopi dan komposisi dan struktur hutan diubah (ITTO 2002, Margono dkk., 2012).”

2 BP-REDD+ lebih jauh lagi memperkirakan bahwa sebagai dampak deforestasi, emisi gas rumah-kaca (GRK) dari dekomposisi lahan gambut telah meningkat dari 3.3 MtCO_2e /tahun dalam kurun waktu 2000–2001 sampai 61.7 MtCO_2e /tahun dalam kurun waktu 2011–2012.

penggunaan lahan, Indonesia menduduki tempat pertama sebagai emitor terbesar di dunia (BP-REDD+ 2015, DNPI 2010).

Dampak terberat kehilangan hutan Indonesia telah dirasakan oleh masyarakat pedesaan khususnya yang hidup di sekitar hutan. Sebuah survei pada tahun 2009, yang meliputi 17 provinsi (patut dicatat bahwa survei ini tidak memasukkan provinsi-provinsi di Kalimantan) berhasil mengidentifikasi 38.565 desa yang terletak di dalam atau berdekatan dengan batas-batas kawasan hutan yang dikelola oleh negara (Departemen Kehutanan and BPS 2009). Sebagian besar dari masyarakat ini telah mengelola hutan-hutan dalam penguasaan tradisional (adat) dan mata pencaharian serta kesejahteraan mereka bergantung langsung pada sumber daya hutan.

Ketidak jelasan tenurial dan konversi hutan serta ditambah lagi dengan persoalan korupsi yang tidak terkendali (KPK 2010), menyebabkan terjadinya relokasi-redistribusi lahan dari yang dikuasai masyarakat menjadi dikuasai korporasi skala besar. Dalam banyak kasus, persoalan tersebut menjadi katalis konflik antara masyarakat lokal dengan berbagai perusahaan kehutanan atau perusahaan pemegang izin atau konsesi sumber daya alam. Menurut data yang dikumpulkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sampai dengan 2014, setidaknya ada 81 perusahaan pemegang izin hak pengembangan Hutan Tanaman Industri (HTI) yang tercatat terlibat dalam berbagai macam konflik dengan masyarakat setempat (KLHK 2015).

1.2 Kerugian negara akibat produksi kayu yang tidak tercatat

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memiliki kewenangan yang luas untuk mengurus sumberdaya hutan di dalam kawasan hutan, yang terbentang lebih dari 131 juta hektar meliputi 72 persen dari luas lahan negara (Direktorat Jenderal Planologi 2012). Dalam perspektif tersebut, laju kemerosotan hutan alam Indonesia secara umum dapat dipahami dalam kaitannya dengan hilangnya aset negara. Hingga saat ini, Pemerintah Indonesia belum menghitung nilai kerugian negara tersebut secara sistematis atau komprehensif. Namun, penyelidikan yang dilakukan oleh KPK dan lembaga penegak hukum lainnya telah mencatat berbagai tindakan suap dan korupsi di semua tingkat birokrasi kehutanan negara; dan secara meluas telah diakui bahwa sebagian yang cukup berarti dari produksi kayu dari hutan alam telah ditebang secara ilegal setidaknya sejak akhir 1990-an (cf ANTARA News 2015, Detiknews 2013, Republika 2013, Suara Alam 2013, Luttrell dkk. 2011, Hukum Online 2010, Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan 2010, Harwell 2009, Obidzinski 2005). Audit resmi oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga telah mencatat berbagai temuan terjadinya pelanggaran tersebar di berbagai daerah atas peraturan-peraturan kehutanan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan kerugian badan-badan negara yang ada di provinsi dan kabupaten tertentu.

Untuk menghitung kerugian negara dari sektor kehutanan secara lebih komprehensif, maka pertama-tama perlu diperkirakan volume kayu bulat (*log*) yang telah ditebang secara ilegal dan/atau kayu bulat yang belum tercatat dalam sistem pelaporan kayu yang ditetapkan oleh Pemerintah. Ada berbagai metode yang dapat dipakai untuk melakukan estimasi ini, dan mengingat sifat pembalakan liar yang tentunya tidak transparan, masing-masing pendekatan tersebut mau tidak mau didasarkan pada data yang kurang tepat, asumsi-asumsi, dan dalam beberapa kasus, 'tebakan-tebakan' yang dianggap paling rasional. Meskipun demikian, sejumlah estimasi yang paling logis mengenai produksi kayu yang tidak tercatat dapat dihasilkan melalui analisis yang cermat atas berbagai statistik pemerintah tentang areal kawasan hutan – khususnya pada kawasan yang telah dibebankan perizinan, perhitungan deforestasi berdasarkan analisis citra penginderaan jauh, perkiraan tingkat produktivitas di area tebang pilih serta informasi maupun pencatatan tentang konversi hutan, serta laporan-laporan data kapasitas produksi dan konsumsi kayu dari industri-industri pengolahan kayu di Indonesia.

Dengan metode-metode di atas, beberapa analisis yang diterbitkan pada dasawarsa terakhir, termasuk suatu studi resmi dari Departemen Kehutanan (Dephut), menyimpulkan bahwa statistik kehutanan Pemerintah sendiri secara nyata mencatat angka produksi kayu yang lebih rendah daripada volume aktual kayu yang ditebang – dengan estimasi kesenjangan mencapai puluhan juta meter kubik (m^3) per tahun (Luttrell dkk. 2011, Harwell 2009, Manurung dkk. 2007). Analisa yang serupa oleh Bank Dunia juga memperkirakan bahwa pembalakan liar mengakibatkan kerugian negara sebesar US\$ 4 miliar per tahun, namun Pemerintah hanya memungut US\$ 300 juta per tahun dari pemilik izin usaha pemanfaatan hasil hutan (Sri Mulyani 2015).

Kerugian negara akibat rendahnya pungutan PNB

Mengingat besarnya volume kayu-kayu bulat yang tidak tercatat mengalir keluar dari kawasan hutan, maka salah satu ukuran penting untuk mengukur kerugian negara adalah jumlah penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang gagal dipungut oleh Pemerintah dari kayu-kayu bulat yang dihasilkan. Dalam sistem fiskal kehutanan Indonesia, Pemerintah mewajibkan perusahaan kehutanan komersial untuk membayar berbagai jenis royalti, retribusi, dan biaya. Sejauh ini, dua sumber terbesar adalah Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), yang keduanya dipungut berdasarkan formula tertentu yang memperhitungkan volume (dibedakan berdasarkan jenis pohonnya, tingkatan mutu/kelasnya, diameter, dan wilayah) kayu yang ditebang dan nilai tarifnya. Selama dasawarsa terakhir, penerimaan Pemerintah dari DR dan komponen PSDH dari hutan alam telah mencapai jumlah sekitar US\$ 271,9 juta (Rp. 2,58 triliun) per tahun.

Nilai kerugian negara dari DR dan PSDH yang gagal terpungut dapat dihitung dengan menerapkan formula pungutan yang berlaku untuk perkiraan volume produksi kayu yang sebenarnya, selama periode waktu tertentu. Angka-angka yang dihasilkan akan menunjukkan jumlah potensi DR dan PSDH yang seharusnya diperoleh Pemerintah berdasarkan peraturan yang ada. Dengan menggunakan jumlah tersebut untuk kemudian dikurangi jumlah penerimaan yang dilaporkan, maka dapat dihitung lebih lanjut jumlah pendapatan yang seharusnya diterima Pemerintah, namun tidak diterima negara.

Kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial kayu yang tidak tercatat

Hal yang jauh lebih signifikan adalah mengukur kerugian negara terkait nilai ekonomi kayu bulat yang telah diproduksi di luar sistem pelaporan kayu resmi. Penebangan kayu di kawasan hutan yang dilakukan di wilayah-wilayah yang telah diberi izin sah dan yang diperhitungkan dalam laporan-laporan produksi dan kalau tarif atas kayu-kayu tersebut dibayar kepada negara, maka kayu yang bersangkutan menjadi milik pemegang izin. Namun ketika kayu tidak dilaporkan dan tarif yang dikenakan tidak dibayar, tindakan ini dapat dikualifikasi sebagai pencurian atas aset negara.

Nilai aset negara yang dicuri tersebut bisa diketahui jumlahnya dengan menghitung nilai pasar kayu-kayu tersebut, nilai jasa ekosistem yang dipasok dari hutan dan dinikmati masyarakat sekitarnya, dan nilai karbon yang tersimpan dalam biomassa kayu. Namun kasus-kasus korupsi menyangkut produksi kayu yang telah diadili di Indonesia hanya menggunakan harga pasar untuk menilai kayunya saja.³ Kajian ini, akan menggunakan metode yang sama dengan yang dipakai di pengadilan, untuk menghitung kerugian negara yang bersumber pada produksi kayu yang tidak tercatat. Meskipun demikian, perlu dipahami juga bahwa metode ini tidak sepenuhnya dapat memperhitungkan nilai kerugian negara yang sebenarnya terjadi.

3 Dalam perkara tindak pidana korupsi Putusan Mahkamah Agung No. 736 K/Pid.Sus/2009, terpidana Bupati Pelalawan Tengku Azmun Jaafar diputuskan bersalah karena menerima suap dalam pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) pada areal yang tidak sesuai peruntukannya. Dalam perkara tersebut, perbuatan Azmun dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi dengan kerugian negara mencapai Rp. 1,2 triliun. Perhitungan kerugian negara tersebut didapatkan dengan menghitung nilai kayu dan jumlah produksinya kemudian dikurangi PNB yang dibayarkan oleh perusahaan.

Metode untuk menghitung kerugian negara ini didasarkan pada harga patokan sebagai cara untuk mengukur nilai pasar. Harga patokan, menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumber Daya Hutan (PP 51/1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 84), harus mencerminkan rata-rata harga pasar domestik dan internasional. Analisis selanjutnya dalam tulisan ini menunjukkan bahwa selama periode kajian, harga patokan kayu jauh lebih rendah daripada harga pasar yang berlaku. Karenanya, kajian ini menggunakan harga pasar domestik kayu bulat yang disediakan oleh International Tropical Timber Organization (ITTO), dan harga domestik kayu pulp (kayu bulat kecil) dari *Wood Resource Quarterly*.

Meskipun PP 51/1998 menjelaskan harga patokan sebagai rata-rata harga pasar domestik dan internasional, dalam kajian ini hanya harga domestik yang digunakan untuk menghitung kerugian negara. Alasannya, selama periode kajian ini, Indonesia memberlakukan larangan ekspor kayu bulat, sehingga setidaknya secara resmi, para produsen kayu Indonesia tidak dapat mengakses harga pasar internasional. Selain itu, karena angka produksi kayu yang tidak tercatat yang diselundupkan dari Indonesia dalam bentuk mentah (belum diolah) tidak diketahui, maka estimasi hanya bisa dilakukan dengan perkiraan konservatif atas kerugian negara yang dihitung berdasarkan harga pasar domestik saja.

Dilihat dari sudut pandang yang berbeda, nilai agregat pasar dari kayu yang tidak tercatat juga akan berguna untuk memperkirakan besarnya tingkatan hasil kejahatan dari pembalakan liar di Indonesia. Dalam kerangka hukum Indonesia, penggunaan harta hasil kejahatan tersebut dapat dikriminalisasi melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (UU 8/2010, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122). Berbagai aparat penegak hukum kejahatan asal (*predicate offence*) termasuk diantaranya KPK dimandatkan untuk memberantas kejahatan pencucian uang dengan dukungan dari Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) untuk memantau transaksi di dalam sistem keuangan.

1.3 Dasar hukum pelaksanaan kajian

Dasar hukum pelaksanaan kajian ini meliputi yang berikut:

1. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:
 - a. Huruf b: 'supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.'
 - b. Huruf e: 'melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.'
2. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2002: 'Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.'
3. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002: 'Dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf e, KPK berwenang:
 - a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;
 - b. Memberikan saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;

- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, DPR, dan BPK, jika saran KPK mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.’
4. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:
 - a. Pasal 1 angka 1 menyebutkan “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.
 - b. Pasal 2 menyebutkan: “Keuangan Negara sebagaimana pasal 1 angka 1 meliputi pasal 2 huruf (i): Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.
5. Dalam UNCAC pasal 12 yang telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Antikorupsi) menyebutkan: “Setiap Negara Peserta wajib mengambil tindakan-tindakan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukum nasionalnya, untuk mencegah korupsi yang melibatkan sektor swasta, meningkatkan standar akuntansi dan audit di sektor swasta, dan dimana diperlukan, memberikan sanksi perdata, administratif dan pidana yang efektif sebanding untuk kelalaian memenuhi tindakan-tindakan tersebut”.
6. Renstra KPK 2011-2015 menetapkan sektor SDA/Ketahanan Energi menjadi salah satu fokus area pemberantasan korupsi, Sektor Kehutanan merupakan salah satu sektor yang termasuk didalamnya.
7. Nota Kesepakatan Bersama Tentang Gerakan Nasional Penyelematan Sumberdaya Alam Indonesia yang ditandatangani oleh 27 Kementerian/Lembaga dan 34 Provinsi pada tanggal 19 Maret 2015.
8. Deklarasi Penyelamatan Sumberdaya Alam Indonesia yang ditandatangani oleh Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, Jaksa Agung RI, dan Ketua KPK pada tanggal 19 Maret 2015.

1.4 Tujuan kajian

Kajian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi permasalahan mendasar sistem pengelolaan PNBP di sektor kehutanan.
2. Menghitung potensi kerugian negara di sektor kehutanan akibat kelemahan sistem pengelolaan PNBP.
3. Menghasilkan rekomendasi perbaikan sistem pengelolaan PNBP di sektor kehutanan.

1.5 Ruang lingkup kajian

Kajian ini menganalisis sistem pengelolaan PNBP dan kerugian negara yang terkait dengan produksi kayu yang tidak tercatat dari hutan alam Indonesia selama periode 2003–2014.

1.6 Metodologi kajian

Kajian ini menggunakan model kuantitatif untuk memperkirakan produksi kayu yang sebenarnya, termasuk penebangan yang tercatat maupun yang tidak tercatat, selama periode 2003–2014. Perkiraan ini didapat berdasarkan asumsi yang ketat dan konservatif untuk areal tebangan dan tingkat produktivitas yang dicapai di setiap daerah penghasil kayu utama di Indonesia (dilaporkan oleh pulau-pulau utama). Sedapat mungkin, asumsi ini didasarkan pada data yang diterbitkan baik oleh lembaga pemerintah – khususnya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, maupun oleh penelitian independen lainnya (rincian lebih lanjut dijelaskan dalam Bab 3). Model ini digunakan untuk menghasilkan estimasi yang berbeda (Estimasi 1 dan Estimasi 2) dari produksi kayu secara keseluruhan dengan asumsi tingkat produktivitas kayu yang lebih rendah atau lebih tinggi untuk produksi dari pembukaan lahan hutan.

Berdasarkan volume produksi kayu yang dihasilkan oleh pemodelan tersebut, kajian ini kemudian menghitung jumlah DR dan PSDH yang seharusnya dapat dipungut pada tarif yang berlaku di Indonesia selama tahun 2003–2014. Sekali lagi, angka-angka ini disajikan sebagai dua perkiraan, yang sama-sama didasarkan pada asumsi-asumsi konservatif. Untuk menghitung kerugian negara akibat rendahnya pungutan PNBP di sektor kehutanan, maka masing-masing angka perkiraan potensi DR dan PSDH yang seharusnya dapat dikumpulkan dikurangi dengan angka yang didapat dari penerimaan DR dan PSDH yang dilaporkan oleh Pemerintah.

Kajian ini mengestimasi berapa nilai pasar domestik dari produksi kayu yang tidak tercatat dengan cara mengalikan volume kayu bulat, baik yang berdiameter besar maupun yang berdiameter kecil sesuai harga rata-rata tahunan untuk masing-masing kelas kayu tersebut. Untuk kayu bulat berdiameter besar, harga diperoleh dari laporan yang diterbitkan oleh ITTO; sedangkan kayu bulat berdiameter kecil untuk bahan baku serpih, harga diperoleh dari *Wood Resource Quarterly*. Kajian ini kemudian menggunakan perkiraan nilai-nilai pasar ini untuk memperkirakan besarnya kerugian negara dari produksi kayu yang tidak dilaporkan.

Untuk lebih memahami bagaimana volume kayu-kayu bulat yang sangat besar ini bisa lolos tanpa tercatat dan PNBP sebesar ini bisa gagal diraih selama periode yang diteliti, laporan ini kemudian menyajikan analisis kelembagaan secara terinci mengenai sistem administrasi didalam pencatatan produksi kayu Pemerintah dan sistem pemungutan PNBP di sektor kehutanan. Analisis tersebut didasarkan pada kajian yang seksama atas peraturan perundang-undangan, yang dibaca secara kritis dengan mempertimbangkan tiga variabel utama yaitu 1) kemungkinan beban pelaksanaan, yaitu terkait dengan kapasitas kelembagaan dan perangkat regulasi untuk menjalankan kebijakan – termasuk juga menegakkan kebijakan tersebut, dalam hal ini sanksi dan penegakan hukumnya, 2) ketepatan pengambilan kebijakan, yang digunakan untuk menilai kondisi obyektif dan peluang diskresi di dalam kebijakan, dan 3) transparansi dan konflik kepentingan untuk menakar akuntabilitas suatu kebijakan. Dalam pengkajian di KPK, kajian terhadap peraturan perundang-undangan dengan variabel-variabel tersebut disebut dengan *Corruption Impact Assessment* (CIA).

Verifikasi lebih lanjut terhadap analisis terhadap peraturan perundang-undangan, pengkajian ini juga melakukan wawancara terhadap informan kunci dilakukan pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten-kabupaten di Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, dan Riau; analisis atas data yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Kehutanan dari provinsi-provinsi di seluruh Indonesia, dan Dinas Kehutanan di kabupaten-kabupaten tertentu di provinsi-provinsi yang disebutkan di atas; serta kajian laporan audit relevan yang disiapkan oleh BPK.

Akhirnya, kajian ini mencermati sejumlah rekomendasi untuk memperkuat sistem pelaporan produksi kayu pemerintah dan sistem pengumpulan pendapatan PNBP hutan. Rekomendasi ini telah dibahas dengan para informan kunci di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten, dan telah direvisi berdasarkan masukan yang diterima.

1.7 Pelaksanaan kajian

Pelaksanaan kajian dilaksanakan di tahun 2015 dengan uraian kegiatan sebagai berikut:

Tabel 1.1. Tahapan dan jadwal pelaksanaan kajian

NO	TAHAPAN KAJIAN	JADWAL
1	Penyusunan KAK Kajian	Januari 2015
2	Kick off Meeting Kajian	Februari 2015
3	Pengumpulan data dan informasi	Februari–Agustus 2015
3.a	Pertemuan dengan APHI	30 Maret 2015
3.b	Pertemuan dengan Tim OPN BPKP	30 Maret 2015
3.c	Pertemuan dengan Sekretaris Jenderal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	17 April 2015
3.d	Pertemuan dengan Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan	17 April 2015
3.e	Pertemuan dengan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan	17 April 2015
3.f	Auditor Utama IV Badan Pemeriksa Keuangan	17 April 2015
4.a	Kajian Lapangan	
4.b	Kajian Lapangan di Kalimantan Tengah	7–10 April 2015
4.c	Kajian Lapangan di Kalimantan Timur	
4.d	Kajian Lapangan di Riau	26 April–1 Mei 2015
5	Analisis Data	Mei–Agustus 2015
6	Penyusunan Laporan	Agustus–September 2015
7	Exit Meeting	27 Agustus 2015
8	Paparan Internal	9 September 2015
9	Paparan Hasil Kajian	9 Oktober 2015
10	Kesepakatan Rencana Aksi	November 2015

Bagian I

Memperkirakan
kerugian negara dari
produksi kayu yang
tidak tercatat

Bab 2: Memperkirakan volume produksi kayu yang sebenarnya dari hutan alam Indonesia

Dalam melaksanakan pengelolaan administratif atas kawasan hutan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) memegang kewenangan yang sangat luas untuk menetapkan klasifikasi tata guna lahan hutan dan menentukan pihak-pihak mana saja yang memiliki akses ke hutan negara. Sejak diberlakukan otonomi daerah, KLHK berbagi sebagian dari kewenangannya dengan instansi-instansi Dinas Kehutanan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten. Pada kawasan hutan yang ditujukan untuk produksi kayu dan/atau konversi ke penggunaan lahan lainnya, KLHK dan Dinas Kehutanan daerah berbagi tanggungjawab untuk mengeluarkan izin bagi perusahaan-perusahaan penebangan komersial, memantau produksi kayu, dan mengumpulkan berbagai penerimaan negara bukan pajak atas volume kayu bulat yang ditebang.

Dalam menjalankan fungsi-fungsi di atas, KLHK dan Dinas Kehutanan juga bertanggungjawab untuk menyusun dan menerbitkan statistik kehutanan yang akurat, termasuk angka produksi kayu. Publikasi statistik ini merupakan wujud penting dari akuntabilitas publik sebab lembaga-lembaga inilah yang diberikan kewenangan untuk mengawasi pengelolaan dan eksploitasi sumber daya hutan Indonesia. Meskipun demikian, dalam beberapa tahun terakhir, seiring dengan meningkatnya laju deforestasi hutan di Indonesia, semakin banyak bukti yang menunjukkan bahwa statistik resmi mengenai produksi kayu dan konversi hutan tidak mencatat seluruh kayu yang sebenarnya ditebang. Sebagai akibat apa yang dicantumkan dalam statistik resmi mencatat terlalu rendah dalam hal jumlah volume kayu bulat yang ditebang dan luas lahan kawasan hutan yang telah dibuka.

Bab ini merangkum tingkat produksi kayu yang dilaporkan oleh KLHK selama periode 2003–2014, termasuk volume yang ditebang melalui tebang pilih dan pembukaan lahan hutan. Bagian selanjutnya menjelaskan metode, data, dan asumsi-asumsi yang digunakan oleh model penelitian ini untuk memperkirakan jumlah produksi kayu yang sebenarnya dalam periode tersebut. Model ini menyajikan dua skenario, mencakup estimasi rendah (Estimasi 1) dan estimasi tinggi (Estimasi 2), keduanya didasarkan pada data yang tersedia dan asumsi konservatif tentang areal hutan yang ditebang dan tingkat produktivitas per hektar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa angka produksi kayu yang dilaporkan oleh KLHK dicatat terlalu rendah dari yang sebenarnya ditebang di Indonesia selama periode yang diteliti.

2.1 Administrasi negara yang menangani produksi kayu

Dalam mengelola sumber daya hutan produksi, eksploitasi kayu secara komersial merupakan prioritas KLHK dan Pemerintah Daerah. Hingga hutan yang diarahkan untuk dieksploitasi hasil hutan kayunya mencakup hampir 60 persen dari seluruh kawasan hutan dan dikategorikan sebagai kawasan hutan produksi (Ditjen Planologi 2012). Dari akhir tahun 1960-an sampai awal 2000-an, sebagian besar penebangan komersial dilakukan melalui sistem konsesi kayu HPH (Hak Pengusahaan Hutan). Selama periode ini, Kementerian mengalokasikan lebih dari 600 unit HPH, meliputi kawasan seluas hampir 65 juta hektar kepada perusahaan perkayuan milik negara dan swasta.

Berdasarkan panduan/pedoman Tebang Pilih dan Tanam Indonesia (TPTI), para pemegang izin HPH diizinkan untuk menebang pohon yang berdiameter di atas 34–50 sentimeter (cm) di wilayah penebangan yang disetujui, dengan rotasi 35 tahun. Setelah penebangan, para pemegang HPH seharusnya melaksanakan penanaman

pengayaan (*enrichment planting*) di areal hutan yang telah mereka tebang untuk memastikan terjadinya reforestasi pada areal yang sudah dieksploitasi. Secara teoritis, pedoman TPTI telah dirancang untuk memastikan pemegang HPH mengelola areal konsesi mereka secara berkelanjutan, memungkinkan mereka untuk dapat kembali setiap 35 tahun ke blok yang telah ditebang sebelumnya dan secara produktif memanennya selama beberapa kali rotasi. Namun dalam praktiknya, relatif sedikit pemegang HPH yang berhasil mengelola konsesi mereka secara berkelanjutan dalam jangka panjang. Secara keseluruhan, laju produksi kayu dari sistem HPH yang dilaporkan terus menurun dari lebih dari 20 juta meter kubik (m^3) per tahun pada awal tahun 1990-an menjadi 5,3 juta m^3 pada tahun 2014.

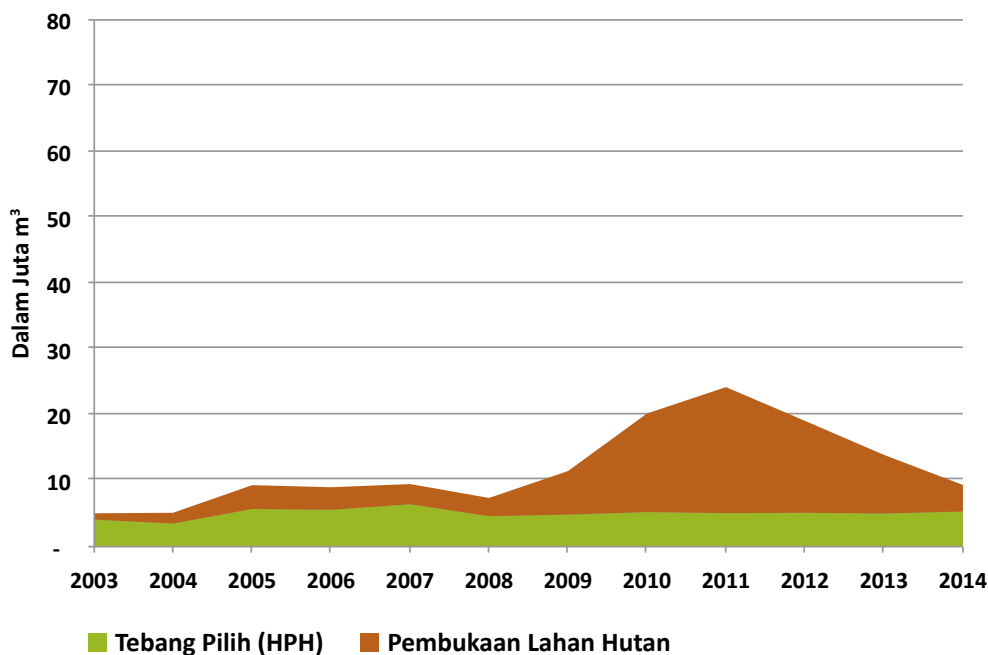
Sejak pertengahan 1990-an, semakin banyak produksi kayu di Indonesia yang berasal dari konversi hutan alam. Kementerian Kehutanan dan pemerintah daerah telah memfasilitasi proses ini dengan mengalokasikan jutaan hektar hutan alam terdegradasi untuk dikembangkan sebagai Hutan Tanaman Industri (HTI) ataupun dialihkan menjadi lahan komersial lainnya, termasuk perkebunan kelapa sawit dan pertambangan. Di wilayah-wilayah hutan itu, perusahaan yang memegang HTI atau Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) diperbolehkan untuk menebang habis seluruh tegakan kayu dari hutan alam sebelum wilayah hutan yang bersangkutan dikembangkan sesuai peruntukannya. Menurut statistik kehutanan yang diterbitkan KLHK, produksi kayu komersial yang bersumber dari pembukaan lahan hutan meningkat tajam dalam beberapa tahun terakhir, naik dari 2,8 juta m^3 pada tahun 2008 menjadi 19,1 juta m^3 pada tahun 2011.

Hasil produksi yang dilaporkan dari pembukaan lahan hutan sulit ditentukan melalui statistik KLHK. Pada tahun 2010, menurut dokumen Statistik Kehutanan (Tabel IV. 6.1), kayu sebanyak 14.488.152 m^3 berasal dari IPK/ILS, namun pada tahun 2011 angka tersebut menurun menjadi 600.598 m^3 . Pada tahun 2011, terjadi peningkatan tajam dari kategori yang disebut 'Sumber Lainnya' menjadi 21.786.505 m^3 dari 3.720.785 m^3 pada tahun sebelumnya (2010). Pada Tabel IV. 6.2 dalam buku Statistik Kehutanan, 'Sumber Lainnya' dibagi menjadi tiga kategori, yaitu Hutan Rakyat, Kayu Perkebunan dan Lainnya. Jumlah keseluruhan pada tahun 2011 untuk kategori 'Lainnya' sebanyak 18.530.228 m^3 , pengkaji anggap sebagai kayu hasil pembukaan lahan, yang pada tahun-tahun sebelumnya dikategorikan sebagai IPK/ILS.

Guna menghitung kayu yang berasal dari pembukaan lahan pada tahun 2011 dan tahun-tahun berikutnya, pengkaji menambahkan angka tersebut pada volume yang dilaporkan sebagai IPK/ILS (600.598 m^3 pada tahun 2011) untuk menghitung total volume kayu dari hasil pembukaan lahan pada tahun tersebut. Namun, Tabel IV. 6.1. dalam buku Statistik Kehutanan tahun 2013 hanya menyatakan volume kayu yang diproduksi dari HPH dan HTI, dan tidak menyertakan hasil produksi dari kategori-kategori lainnya. Laporan ini menggunakan volume kayu dari laporan RPBBi sebanyak 7.951.705 m^3 , yang dinyatakan sebagai hasil dari Penyiapan Lahan untuk HTI, ditambahkan dengan volume IPK/ILS dalam laporan yang sama (949.607 m^3). Hasil penjumlahan tersebut sebagai volume produksi yang dilaporkan dari hasil pembukaan lahan untuk tahun 2013 (8.901.312 m^3).

2.2 Produksi kayu yang tercatat selama 2003–2014

Statistik Kehutanan KLHK mencatat jumlah produksi kayu dari hutan alam di Indonesia selama dua belas tahun dalam kurun waktu 2003–2014 mencapai 143,7 juta m^3 atau rata-rata 12,0 juta m^3 per tahun dilaporkan bersumber dari hutan alam, baik dari tebang pilih maupun pembukaan hutan (lihat Grafik 2.1). Selama periode ini, KLHK melaporkan bahwa penebangan selektif oleh pemegang konsesi HPH tetap relatif stabil, berkisar antara 3,5 dan 6,4 juta m^3 per tahun. Sebaliknya, produksi kayu komersial yang bersumber dari pembukaan hutan dilaporkan meningkat tajam dalam beberapa tahun terakhir, meskipun Pemerintah memberlakukan kebijakan moratorium izin baru untuk konversi hutan primer dan lahan gambut sejak Mei 2011.



Grafik 2.1. Produksi kayu dari hutan alam yang tercatat di Indonesia selama periode 2003–2014

2.3 Metodologi untuk memperkirakan produksi kayu yang sebenarnya

Bagian ini menjelaskan metode yang digunakan untuk menyusun model produksi kayu yang sebenarnya di Indonesia selama periode 2003–2014. Model ini menghasilkan estimasi kuantitatif kayu bulat yang ditebang dari tiga sumber: 1) tebang pilih intensitas tinggi (juga disebut sebagai penebangan HPH); 2) tebang pilih intensitas rendah (juga disebut sebagai *encroachment logging*); dan 3) pembukaan lahan hutan untuk tujuan komersial. Untuk masing-masing kategori ini, model ini menggunakan data yang ada dan asumsi-asumsi konservatif untuk memperkirakan luas hutan yang ditebang dan produktivitas per hektar. Model ini kemudian menghasilkan estimasi rendah dan tinggi, yang secara berurutan disebut sebagai Estimasi 1 dan Estimasi 2.

Tebang pilih intensitas tinggi

Untuk komponen penebangan hutan alam melalui tebang pilih intensitas tinggi, kajian ini mendasarkan pada dua asumsi yang menentukan estimasi mengenai volume produksi. Asumsi pertama menyangkut luas hutan yang ditebang setiap tahunnya, dan yang kedua adalah angka rata-rata produktivitas per hektar menurut pulau.

Asumsi luas: Dalam kajian ini diasumsikan bahwa luas hutan yang ditebang oleh pemegang HPH didasarkan pada data yang dilaporkan dalam buku Statistik Kehutanan yang diterbitkan oleh KLHK.

Untuk estimasi yang rendah, pengkaji mengasumsikan areal penebangan yang setara dengan 1% dari luas konsesi HPH yang masih aktif. Luasan yang diestimasi tersebut lebih rendah jika dibandingkan dengan luas resmi RKT masing-masing untuk lima tahun selama 2010–2014, kecuali tahun 2013 (lihat Tabel 2,1). Untuk estimasi tinggi, pengkaji mengasumsikan areal penebangan setara dengan 1,75% dari luas konsesi HPH yang punya izin aktif. Sebagai perbandingan, sistem TPTI memungkinkan penebangan dilakukan dengan rotasi 35 tahun, yang berarti bahwa setiap tahunnya pemilik HPH diperkenankan menebang pada areal mencapai 2,85% dari luas wilayah konsesinya.

Tabel 2.1. Estimasi luas hutan untuk tebang pilih intensitas tinggi

TAHUN	LUAS RKT (ha)	1% DARI LUAS HPH (ha)	1,75% DARI LUAS HPH (ha)
2010	322.704	246.890	432.057
2011	279.883	232.786	407.376
2012	253.866	232.786	407.376
2013	171.577	208.997	365.744
2014	244.162	208.997	365.744

Sumber: Luas HPH dan RKT menurut statistik dari KLHK

Asumsi produktivitas: Pengkaji menggunakan tingkat produktivitas 35 m³/ha di Sumatera dan Papua, 40 m³/ha di Kalimantan, dan 38 m³/ha untuk Sulawesi, Maluku dan pulau-pulau lainnya. Angka-angka ini bersifat asumsi yang dihasilkan secara historis dari data RKT dan pembahasan bersama para ahli kehutanan di Indonesia. Pada tahun 2005, produksi rata-rata dari HPH menurut Laporan Produksi Kementerian Kehutanan adalah 39,5 m³/ha (5.631.846 m³ dilaporkan telah ditebang dari 142.725 ha). Beberapa ahli kehutanan di Indonesia menyatakan bahwa rata-rata produktivitas di konsesi HPH saat ini adalah antara 35 dan 40 m³/ha. Bagi banyak konsesi HPH, produksi sebenarnya mungkin lebih tinggi dari estimasi ini, terutama dalam beberapa tahun awal periode yang dikaji. Sebagai tambahan, dalam wawancara dengan beberapa anggota Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) dinyatakan bahwa untuk dapat memperoleh keuntungan dalam kegiatan produksi tahunannya, maka produktivitas pada areal tebangan suatu konsesi hutan alam harus setidaknya mencapai 40 m³/ha.

Tebang pilih intensitas rendah ('encroachment logging')

Sudah diketahui umum, bahwa sejumlah besar kayu dihasilkan dari kegiatan pembalakan yang tidak sesuai koridor hukum. Di berbagai daerah, para pelaku secara terorganisir melakukan kejahatan penebangan liar, beberapa merupakan perusahaan pemegang izin yang menebang di luar daerah perizinannya, dan/atau masyarakat setempat. Pada umumnya, para pelaku melakukan kegiatan penebangan ini melalui perambahan (dari sinilah muncul istilah 'penebangan/ perambahan/ pembalakan liar' dan 'encroachment logging') di hutan-hutan yang diklasifikasikan baik hutan lindung, konservasi maupun kawasan hutan produksi yang izin penebangannya secara resmi dipegang oleh pihak lain. Penebangan ilegal tersebut juga dilakukan pada hutan-hutan yang saat ini tidak dibebani konsesi.

Namun, tidak banyak data empiris yang tersedia untuk dapat mengukur secara akurat berapa banyak produksi kayu yang dihasilkan dari 'penebangan liar' yang berlangsung setiap tahunnya. Bukti-bukti pendukung di luar data penelitian, yang diperoleh dari kasus-kasus penebangan liar dan pola-pola degradasi hutan di Indonesia menunjukkan bahwa meskipun sebagian besar penebangan dilakukan dalam skala kecil atau dalam intensitas rendah, volume kayu yang ditebang dengan cara ini, jika dikumpulkan ternyata menghasilkan jumlah yang signifikan. Jadi secara konseptual, kategori eksploitasi hutan yang ilegal ini tetap penting untuk diperhitungkan dalam estimasi-estimasi yang dilakukan dalam kajian. Meskipun, perkiraan atas jenis penebangan ini tidak bisa dilakukan dengan akurat atau didasarkan pada formula tertentu.

Asumsi luas: Dengan menggunakan penafsiran Departemen Kehutanan atas citra satelit Landsat 7 ETM + yang dilaporkan dalam Statistik Kehutanan tahunan, pengkaji menarik kesimpulan jumlah lahan hutan (hutan primer dan hutan sekunder) di dalam kawasan-kawasan yang ditetapkan sebagai hutan produksi (HP), hutan produksi terbatas (HPT), hutan lindung (HL) dan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK). Karena belum ada data yang tersedia untuk tahun 2014, maka menggunakan jumlah wilayah yang ada pada tahun 2013 untuk

merepresentasikannya. Dalam statistik tahun 2010 dan 2013, luas lahan hutan di dalam kawasan-kawasan produksi disajikan secara terpisah. Namun sebelum tahun 2010 (2003 sampai 2009, dalam data yang digunakan dalam kajian ini), hutan tanaman tidak dipisahkan dari hutan primer dan hutan sekunder, sehingga pengkaji mengurangi jumlah total lahan berhutan di HP, HPT, HL, dan HPK dari luas kawasan yang dilaporkan sebagai hutan tanaman.

Untuk seluruh tahun dalam periode pengkajian 2003–2014, pengkaji juga mengurangi jumlah total kawasan berhutan dengan estimasi tertinggi untuk wilayah penebangan intensitas tinggi (1,75% dari wilayah HPH), sehingga tidak terjadi penghitungan berulang atas lahan hutan baik yang ada di dalam kategori penebangan intensitas tinggi maupun intensitas rendah. Berdasarkan pengaturan tersebut, luas lahan berhutan yang rentan terhadap “*encroachment logging*” diperkirakan sekitar 70 juta hektar.

Asumsi produktivitas: Kajian ini menentukan asumsi penebangan yang berlangsung kurang dari 3% dari areal yang rentan terhadap “*encroachment logging*” dengan laju produksi sebesar 5 m³/ha/tahun. Dengan demikian, estimasi produksi tahunan yang dihasilkan dari “*encroachment logging*” intensitas rendah ini sekitar 10 juta m³/tahun. Pengkaji ingin menegaskan kembali bahwa ini adalah estimasi kasar yang hanya didasarkan ketersediaan data yang sangat terbatas dan asumsi umum. Pengkaji mengembangkan metodologi untuk membuat estimasi tersebut, harus disebutkan bahwa dalam periode tahun-tahun yang diteliti, sangat mungkin terjadi penebangan dalam luasan yang lebih atau kurang dari 3% dalam tahun tertentu, dan di banyak tempat kayu yang ditebang melebihi 5 m³/ha.

Pembukaan lahan hutan

Tidak mudah untuk menyusun model pembukaan lahan hutan sebagai komponen jumlah produksi kayu dari hutan alam di Indonesia karena keterbatasan data historis yang dapat digunakan untuk menyusun estimasi produksi per hektar. Konversi lahan hutan terjadi di dalam spektrum lahan yang sangat luas, mulai dari lahan hutan primer yang masih perawan sampai ke lahan hutan yang sangat terdegradasi akibat praktik penebangan tidak berkelanjutan yang hanya menyisakan sedikit tegakan.

Tidak banyak informasi yang tersedia bagi publik untuk mengetahui jumlah stok tegakan hutan dan hasil kayu yang bersumber dari pembukaan lahan dan menjelaskan berapa banyak pembukaan hutan yang terjadi di hutan primer yang masih utuh, hutan primer yang sudah ditebang secara terpilih (seringkali disebut hutan sekunder), dan hutan terdegradasi, yang memungkinkan pengkaji untuk membedakan tingkat produksi dan menerapkan ukuran-ukurannya untuk kawasan hutan yang relevan. Oleh karena itu dalam upaya untuk menangkap kisaran lanskap hutan tersebut maka pengkaji menggunakan tingkat produksi rata-rata menurut pulau.

Asumsi luas: Untuk memperkirakan luasan pembukaan lahan yang kayu komersialnya ditebang, dalam kajian ini digunakan penelitian perhitungan deforestasi di Indonesia antara tahun 2000 dan 2012 yang dilakukan oleh Belinda Margono dkk. (2014). Perlu diperhatikan bahwa tidak semua deforestasi atau pembukaan lahan hutan memasok kayu ke pasar-pasar komersial. Sebagai contoh, sejumlah kebakaran hutan umumnya menghanguskan kayu di wilayah-wilayah yang terbakar. Demikian juga sebagian besar dari kayu hasil deforestasi yang dilakukan oleh pemilik tanah skala kecil biasanya digunakan untuk tujuan-tujuan subsisten seperti membangun rumah dan perladangan bergilir.

Secara nasional, pengkaji memperkirakan bahwa antara 70% sampai 80% lahan hutan yang mengalami deforestasi telah menghasilkan kayu yang masuk ke dalam perdagangan kayu komersial. Dua persentase yang berbeda ini digunakan untuk menetapkan estimasi rendah dan tinggi dari produksi kayu yang bersumber dari pembukaan lahan (dan memasangkan keduanya dengan estimasi rendah dan tinggi yang pengkaji pakai

untuk tebang pilih intensitas tinggi). Di dalamnya tercakup deforestasi yang berasal dari pengembangan perkebunan kelapa sawit dan karet, baik skala besar maupun menengah, penambangan batu bara, demikian juga pengembangan HTI untuk kayu *pulp*. Estimasi keseluruhan dari deforestasi sebagai akibat pengalihan penggunaan lahan tersebut melebihi 80% laju deforestasi, namun pengkaji menetapkan 70% dan 80% sebagai perkiraan konservatif (Abood dkk. 2014).

Hilangnya tutupan hutan selama periode ini jauh lebih besar (melebihi 1.000.000 ha/tahun) daripada luas hutan yang digunakan dalam model (Hansen dkk. 2013). Namun di Indonesia, tidak semua kanopi hutan yang hilang berasal dari hutan alam dan tidak semua kayu yang hilang dari hutan alam menjadi pasokan kayu komersial. Lahan hutan yang dibuka oleh masyarakat lokal untuk pertanian sering mereka gunakan untuk tujuan subsisten (sebagai bahan bangunan dan kayu bakar untuk rumah tangga) atau dijual secara lokal. Sebagian kayu, kebanyakan kayu berdiameter kecil dan jenis nonkomersial, tetap disisakan di hutan jika nilai komersialnya tidak sebanding dengan biaya penebangan dan pengangkutannya. Selain itu, kebakaran hutan tentu saja selalu menghancurkan kayu-kayu di dalamnya.

Bagaimanapun juga, konversi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit dan HTI untuk memasok bahan baku untuk pabrik *pulp* merupakan penyebab utama deforestasi di Indonesia pada 12 tahun periode pengkajian. Pada tahun 2013, sebuah penelitian tentang kelapa sawit dan pergeseran penggunaan lahan menemukan bahwa di Sumatera, Kalimantan, dan Papua antara tahun 2000 dan 2005, luas areal perkebunan kelapa sawit membengkak sebesar 1.477.000 hektar, dan antara tahun 2006 dan 2010 luas areal perkebunan kelapa sawit meningkat sebesar 2.569.000 ha (Gunarso dkk. 2013). Selanjutnya, 66% dari ekspansi perkebunan kelapa sawit antara tahun 2000 dan 2005 terjadi pada lahan yang sebelumnya dikonversi untuk agroforestri dan perkebunan. Pada periode sesudahnya antara tahun 2005 dan 2010, hanya 14% dari ekspansi kelapa sawit terjadi di lahan yang sebelumnya digunakan untuk agroforestri atau perkebunan.

Perbedaan antara dua periode tersebut ialah pada periode pertama kebanyakan ekspansi kelapa sawit terjadi di Sumatera, di mana sudah pernah terjadi perubahan penggunaan lahan dalam tingkat yang lebih tinggi, sedangkan dalam periode yang kedua ekspansi kelapa sawit meningkat tajam di Kalimantan, di mana terjadi konversi yang lebih besar dari habitat alam, sebagian besar terdiri atas hutan yang terdegradasi atau hutan yang tidak terganggu dan semak-semak dataran tinggi serta padang rumput (yang dapat memberikan biomass kayu dalam jumlah yang signifikan). Jadi, untuk perkebunan kelapa sawit, kedua laju ekspansinya meningkat, demikian juga laju konversi habitat hutan alamnya.

Salah satu cara untuk menguraikan pembukaan lahan hutan yang ditebang secara komersial dari semua deforestasi yang terjadi adalah dengan mengasumsikan bahwa sebagian besar kayu yang ditebang dari pembukaan lahan dalam wilayah hutan yangizinkan untuk pengembangan perkebunan, HTI, dan/atau pertambangan telah dijual secara komersial. Sebuah studi pada tahun 2014 memetakan wilayah-wilayah di dalam izin usaha di Indonesia yang kehilangan tutupan hutan, pada kurun waktu antara tahun 2000 dan 2010, menemukan bahwa dari total 14,7 juta hektar hutan terdeforestasi, 6,6 juta hektar di antaranya terjadi di dalam wilayah hutan yang dialokasikan untuk penggunaan komersial (Abood dkk. 2014). Dari 6,6 juta hektar tersebut, pengkaji dapat menghitung bahwa rata-rata setiap tahunnya hutan yang hilang di kawasan konsesi komersial mencapai 660 ribu hektar.

Sementara studi oleh Margono dkk. (2014) menunjukkan bahwa selama periode tahun 2001–2012, laju deforestasi meningkat dari 209.000 ha pada tahun 2001 menjadi 839.000 ha pada tahun 2012. Hal tersebut bertentangan dengan argumentasi bahwa sebagian besar deforestasi antara tahun 2000–2010 disebabkan oleh deforestasi secara besar-besaran yang terjadi selama periode desentralisasi. Meskipun studi Abood dkk. (2014)

tidak menyajikan angka deforestasi tahunan, bila studi tersebut dilihat bersamaan dengan studi Margono dkk., maka dapat diasumsikan bahwa sebagian besar deforestasi, dengan angka rata-rata tahunan sebesar 660.000 ha, terjadi pada tahun-tahun akhir periode studinya. Hal tersebut menjadi pertimbangan dalam periode studi ini dari tahun 2003–2014.

Banyak yang berpendapat bahwa laju deforestasi meningkat tajam selama beberapa tahun sesudah bergantinya masa pemerintahan Presiden Suharto, dan di awal reformasi serta desentralisasi. Pendapat seperti ini menyarankan agar pengkaji menitikberatkan rata-rata hilangnya hutan per tahun di bagian awal periode pengkajian. Namun, percepatan perluasan perkebunan kelapa sawit dan HTI yang terjadi hingga saat ini, menunjukkan bahwa hilangnya hutan alam dalam areal yang dikonversi oleh dua subsektor tersebut yang terjadi per tahun justru meningkat pada tahun-tahun di bagian akhir periode yang diteliti.

Asumsi produktivitas: Pengkaji mendasarkan rata-rata produksi per pulau pada data stok tegakan (*standing stock*) dari Plot Sampel Permanen (PSP) sebagaimana dilaporkan oleh Departemen Kehutanan dalam Statistik Kehutanan 2011 (Ditjen Planologi 2012). Penggunaan angka-angka PSP dilakukan terhadap data yang dicatat pada 1996–2009 untuk setiap propinsi dalam volume m^3/ha (lihat Tabel 2.2). Besaran volume yang dilaporkan adalah stok tegakan dengan DBH (diameter setinggi dada) 20 cm dan di atasnya, 50 cm dan di atasnya, serta 60 cm dan di atasnya.

Untuk kepentingan pengkajian ini, pengkaji juga perlu memperkirakan jumlah stok tegakan komersial. Berdasarkan saran dari para pakar kehutanan, dalam pengkajian ini ditentukan bahwa 70% dari total stok tegakan sebagai stok tegakan komersial, yaitu kayu yang dapat diperdagangkan, untuk Kalimantan, Papua, Sulawesi, dan Maluku. Rata-rata tingkat produktivitasnya adalah $65 \text{ m}^3/\text{ha}$ di Sumatera, $76 \text{ m}^3/\text{ha}$ di Kalimantan, $87 \text{ m}^3/\text{ha}$ di Papua, dan $81 \text{ m}^3/\text{ha}$ di Sulawesi dan Maluku.

Selain itu, karena adanya perbedaan tarif DR dan PSDH untuk kayu berdiameter kecil dan besar, maka pengkaji juga perlu mengkategorikan stok tegakan komersial ke dalam kategori 30 cm dan di atas, serta di bawah 30 cm. Dalam kajian ini diasumsikan bahwa 50% dari stok tegakan dalam kisaran ini berdiameter kurang dari 30 cm (untuk kayu bulat kecil) dan 50% lagi berada dalam kisaran 30 cm dan di atasnya (kayu bulat). Pembagian ini disengaja sebagai perkiraan konservatif untuk memastikan agar tidak terlalu menyebabkan overestimasi terhadap volume KB, yang jelas akan menghasilkan tarif DR dan PSDH yang lebih tinggi.

Satu-satunya pengecualian dalam metodologi ini adalah cara menghitung tegakan di Sumatera. Dalam studi ini, tingkat efisiensi konversi tegakan diperkirakan lebih tinggi di Sumatera oleh karena tuntutan kayu bulat kecil (KBK) yang relatif lebih tinggi di pulau tersebut dibandingkan wilayah-wilayah lainnya. Tuntutan KBK yang lebih tinggi berasal dari industri bubur kayu (*pulp*) di Indonesia, di mana sebagian besar terletak di pulau Sumatera. Perkiraan pengkaji, tegakan di Sumatera yang dapat dipasarkan bukan sebesar 70%, melainkan 85% dari total tegakan, atau $79,5 \text{ m}^3$ per ha. Namun demikian, pengkaji menganggap sebagian besar kayu tersebut merupakan KBK. Asumsi pengkaji, sebanyak 60%, atau $47,5 \text{ m}^3$ per ha, merupakan KBK, sementara 40%, atau 32 m^3 per ha, merupakan KB.

Sebagai pembandingan, sebuah penelitian yang diterbitkan pada tahun 2005 tentang konversi lahan untuk HTI *pulp* di Sumatra telah mendokumentasikan produksi kayu campuran dari hutan alam (atau '*mixed tropical hardwoods*', MTH) dari empat unit HTI yang semuanya lebih dari $90 \text{ m}^3/\text{ha}$ dan beberapa bahkan lebih dari $120 \text{ m}^3/\text{ha}$.

Sebuah rencana kerja tahun 2002 untuk membuka lahan hutan seluas 49.500 ha di Kalimantan yang setengahnya adalah hutan primer dan setengahnya lagi adalah hutan terdegradasi akibat kegiatan

Tabel 2.2. Data Kementerian Kehutanan mengenai rata-rata potensi tegakan per hektar untuk semua jenis di masing-masing provinsi (selain P. Jawa)

TABEL/ Table I.1.8 : RATA-RATA POTENSI TEGAKAN PER HA UNTUK SEMUA JENIS DI MASING-MASING PROVINSI , (Selain P. Jawa) /

Average Forest Stand Potential for all species by Province (Except Java)

NO	PROVINSI	JUMLAH KLASSTER	ENUMERASI TSP-PSP TAHUN 1990 - 1996				RE-ENUMERASI PSP TAHUN 1996 - 2009					
			N Awal (N/HA)		V Awal (M3/HA)		N Akhir (N/HA)			V Akhir (M3/HA)		
			20 cm up	50 cm up	20 cm up	50 cm up	20 cm up	50 cm up	60 cm up	20 cm up	50 cm up	60 cm up
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Aceh	30.00	104.80	26.70	144.10	95.10	85.50	17.13	10.50	120.87	70.19	55.06
2	Sumatera Utara	34.00	97.20	17.40	138.40	75.90	92.06	16.03	7.22	119.75	57.98	35.71
3	Riau	99.00	125.50	16.70	124.30	53.50	98.06	12.29	5.56	100.92	41.62	26.81
4	Kepulauan Riau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Sumatera Barat	72.00	95.10	16.40	126.40	68.40	68.26	11.62	6.00	90.91	49.09	36.39
6	Sumatera Selatan	44.00	111.80	13.10	111.80	54.20	30.56	3.47	1.87	29.23	13.14	9.90
7	Jambi	48.00	152.60	19.30	164.90	82.60	121.50	17.06	8.64	118.97	48.60	32.75
8	Bengkulu	18.00	123.10	17.70	143.40	85.40	60.67	11.00	6.33	68.24	35.95	26.82
9	Bangka Belitung	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Lampung	10.00	86.80	12.10	99.60	54.90	71.67	11.00	6.33	74.12	40.23	31.74
	SUMATERA	355.00	115.63	17.38	131.96	67.86	82.54	12.37	6.25	93.52	44.20	30.84
11	Banten	5.00	-	-	-	-	69.60	13.40	9.60	113.12	82.35	76.83
12	DKI. Jakarta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Jawa Barat	4.00	-	-	-	-	47.00	3.00	1.75	69.18	11.80	9.82
14	Jawa tengah	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	DI. Yogyakarta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Jawa Timur	4.00	-	-	-	-	33.75	10.75	8.50	60.29	47.10	42.95
	JAWA	13.00					51.62	9.38	6.85	83.34	49.80	45.79
17	Kalimantan Timur	250.00	60.30	15.80	88.80	60.60	73.50	16.20	9.87	103.47	64.92	51.50
18	Kalimantan Selatan	39.00	108.90	21.50	142.00	87.20	76.85	15.36	8.28	111.59	68.34	52.19
19	Kalimantan Tengah	144.00	110.00	15.40	146.80	74.20	84.42	10.70	5.85	96.75	45.89	34.21
20	Kalimantan Barat	116.00	133.60	24.30	208.00	123.60	91.29	16.39	9.66	139.17	79.58	63.71
	KALIMANTAN	549.00	92.28	17.90	132.98	79.37	80.36	14.74	8.66	109.83	63.27	49.59

Sumber/ Source : Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan/ Directorate General of Forestry Panning

TABEL/ Table I.1.8 : (Lanjutan/ Continued)

NO	PROVINSI	JUMLAH KLASSTER	ENUMERASI TSP-PSP TAHUN 1990 - 1996				RE-ENUMERASI PSP TAHUN 1996 - 2009					
			N Awal (N/HA)		V Awal (M3/HA)		N Akhir (N/HA)			V Akhir (M3/HA)		
			20 cm up	50 cm up	20 cm up	50 cm up	20 cm up	50 cm up	60 cm up	20 cm up	50 cm up	60 cm up
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
21	Sulawesi Selatan	15.00	91.80	17.30	105.60	54.40	55.33	7.00	2.67	47.09	22.43	16.19
22	Sulawesi Barat	29.00	149.24	15.07	97.93	51.91	93.55	14.09	7.76	104.85	53.51	38.88
23	Sulawesi Tengah	42.00	116.50	21.50	159.70	88.30	101.15	21.10	11.48	143.28	82.59	61.05
24	Sulawesi Tenggara	44.00	136.40	15.50	132.20	52.90	76.96	15.79	8.70	111.95	65.76	49.85
25	Gorontalo	9.00	172.78	25.00	181.54	122.56	112.40	21.00	11.80	180.20	111.40	88.00
26	Sulawesi Utara	12.00	108.30	26.70	178.30	114.30	138.18	29.27	16.82	185.43	110.61	84.77
	SULAWESI	151.00	128.84	18.72	137.23	71.74	91.70	17.45	9.52	122.77	70.07	52.56
27	Bali	18.00	75.20	4.00	29.40	7.70	86.10	9.60	7.08	67.75	36.69	33.04
28	NTB	34.00	112.40	18.20	89.90	49.40	81.37	15.38	9.31	80.08	55.03	46.38
29	NTT	53.00	81.70	10.70	63.30	29.50	47.27	6.80	3.31	34.08	17.75	13.28
	NUSA TENGGARA	105.00	90.53	11.98	66.10	32.21	64.97	10.06	5.90	54.75	33.07	27.39
30	Maluku	31.00	155.48	15.84	114.62	68.39	89.05	26.90	8.80	183.90	134.17	56.85
31	Maluku Utara	21.00	175.95	24.86	167.62	104.20	103.80	23.40	13.90	157.70	94.80	71.50
	MALUKU	52.00	163.75	19.48	136.02	82.85	95.01	25.49	10.86	173.32	118.27	62.77
32	Papua	43.00	140.00	11.95	72.92	43.43	89.83	16.50	8.83	103.85	59.40	43.84
33	Papua Barat	27.00	165.96	19.26	112.72	78.00	124.33	26.33	16.00	157.64	94.21	73.12
34	PAPUA	70.00	150.01	14.77	88.27	56.76	103.14	20.29	11.60	124.60	72.83	55.13
	INDONESIA	1,295.00	107.86	17.09	124.14	69.62	82.56	14.70	8.10	105.48	58.98	43.79

Sumber/ Source : Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan/ Directorate General of Forestry Panning

Keterangan :

- Dari 1.295 Klaster terdapat 5.014 jenis pohon dan yang dominan yaitu : meranti, medang, keruing, kelat, bintangur, nyatoh, jambu-jambu, ubah, resak dan balam
- Letak Klaster di Seluruh Fungsi Hutan
- Hasil Pengukuran ulang Re-enumerasi dilakukan terhadap klaster yang sama pada Enumerasi dan dilakukan setiap 5 tahun sekali,
- Sampai saat ini data masih dimasukan dalam provinsi lama, Provinsi Kepulauan Riau (Provinsi Riau) dan Provinsi Bangka Belitung (Provinsi Sumatera Selatan)

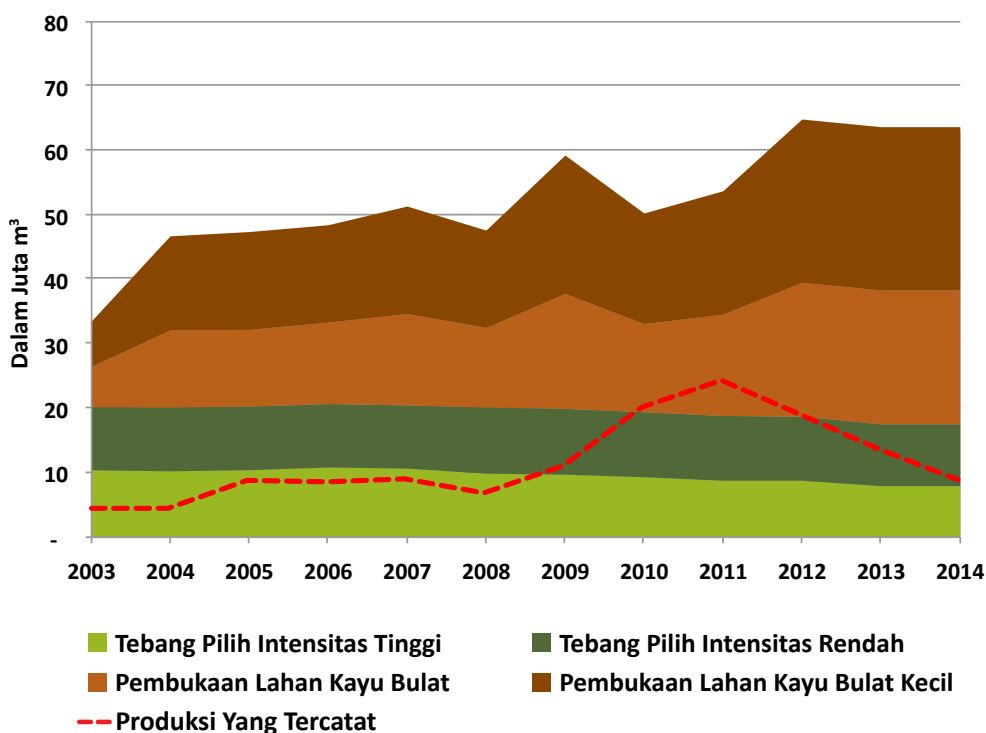
Sumber: Statistik Kehutanan 2011

pertambangan, dapat dipakai untuk menggambarkan tingginya tingkat stok tegakan komersial dan menunjukkan bahwa perkiraan tersebut benar-benar konservatif baik untuk hutan primer maupun hutan terdegradasi. Dalam Bagan Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu yang disusun pada tahun 2003 untuk PT. [REDACTED] yang membuka 49.500 ha hutan di Kalimantan Tengah, diperhitungkan bahwa dari setengah areal lahan yang dulunya hutan primer dapat dihasilkan panen kayu lebih dari 200 m³/ha dengan diameter di atas 20 cm. Sementara untuk setengah areal lainnya yang telah terdegradasi akibat kegiatan pertambangan, pemegang izin memperhitungkan penebangan kayu sebesar lebih dari 93 m³/ha.

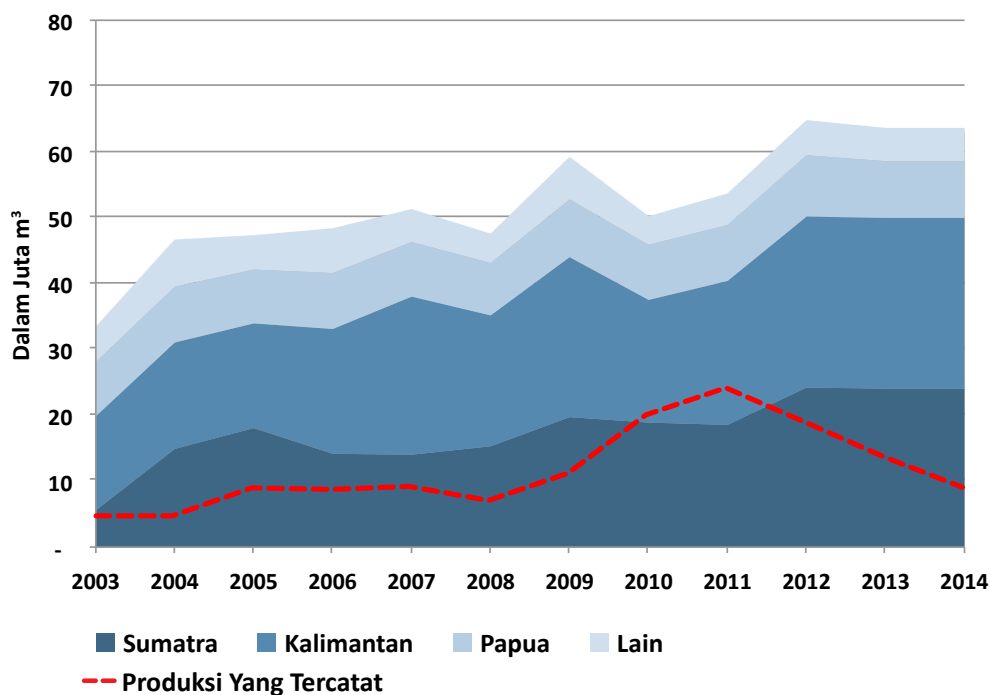
Sebuah penelitian tahun 2008 oleh Jaringan Kerja Penyelamatan Hutan Riau (Jikalahari) tentang studi kasus konsesi HTI di Riau menemukan bahwa dalam tujuh daerah konsesi dengan total luas sebesar 17.314 hektar, rata-rata kayu yang dihasilkan dari pembukaan lahan adalah 89,56 m³/ha menurut Rencana Kerja Tahunan Bagan Kerja HTI IUPHHKHT yang dikeluarkan oleh Gubernur Riau. Kisaran penebangan dalam tujuh konsesi tersebut antara 80,17 m³/ha sampai 108,25 m³/ha. Masih di provinsi Riau, rencana kerja tahunan (RKT) yang dikeluarkan oleh perusahaan HTI yang berafiliasi dengan dua produsen pulp terbesar di Indonesia, Asia Pulp & Paper (APP) dan Asia Pacific Resources International Ltd (APRIL), pada tahun 2010 menunjukkan bahwa angka tingkat stok tegakan ke arah bagian akhir dari periode yang dikaji masih tetap lebih tinggi dari perkiraan besar yang dipakai dalam kajian ini, yaitu sekitar 80 m³/ha. Dari 112.914 ha lahan yang dibuka, rata-rata produksi kayu komersial yang dihasilkannya adalah 92 m³/ha.

2.4 Produksi kayu yang sebenarnya selama tahun 2003–2014 – Estimasi 1

Berdasarkan model estimasi rendah (Estimasi 1), produksi kayu yang sebenarnya dari hutan alam di Indonesia selama tahun 2003–2014 diperhitungkan mencapai jumlah total sebesar 630,1 juta m³ (lihat Grafik 2.2). Sebagaimana ditunjukkan oleh garis merah putus-putus di Grafik 2.2, volume ini 4,4 kali lebih tinggi dari volume produksi yang tercatat selama periode ini. Hal ini menunjukkan bahwa statistik produksi kayu menurut KLHK hanya menangkap kurang dari 25 persen volume kayu yang sebenarnya ditebang dan lebih dari 75 persen dari total produksi kayu tersebut ternyata tidak tercatat.



Grafik 2.2.
Estimasi 1 dari
produksi kayu
yang sebenarnya di
Indonesia selama
tahun 2003–2014



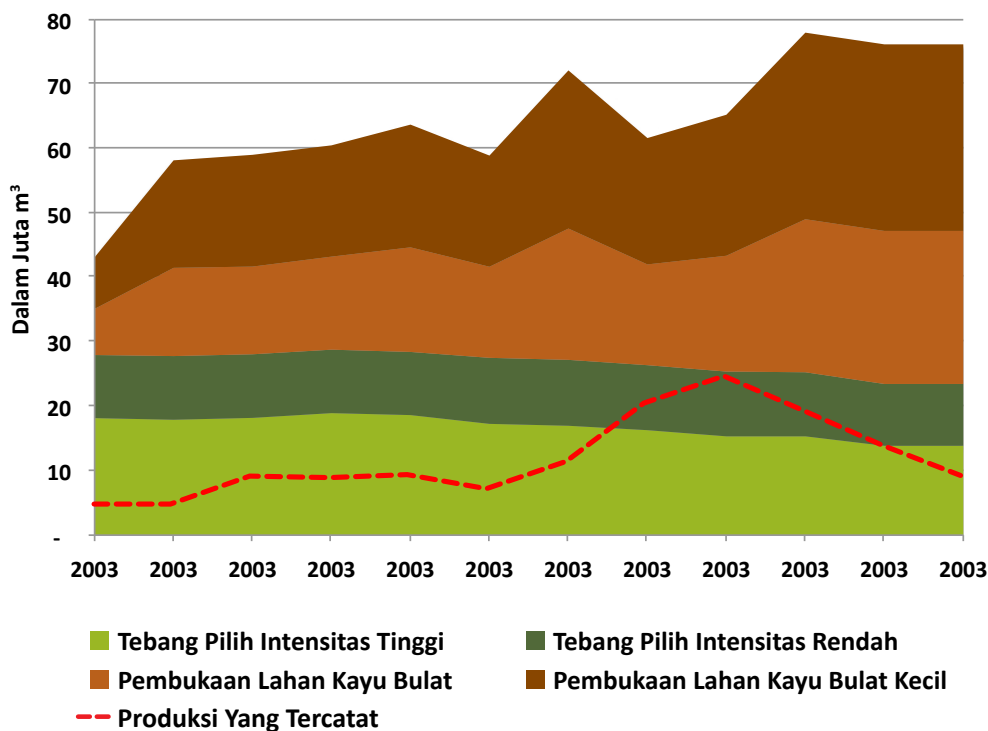
Grafik 2.3.
Estimasi 1 dari
produksi kayu yang
sebenarnya di pulau-
pulau utama selama
tahun 2003–2014

Dalam Estimasi 1 ditemukan bahwa produksi kayu tahunan dari hutan alam sebenarnya berkisar antara angka terendah 33,4 juta m³ pada tahun 2003 sampai ke angka tertinggi 64,8 juta m³ pada tahun 2012 (lihat Grafik 2.2). Selama periode yang dikaji, volume kayu yang ditebang melalui tebang pilih dengan intensitas tinggi (HPH) menurun dari angka 10,3 juta m³ pada tahun 2003 menjadi 7,9 m³ pada tahun 2014 sebab wilayah konsesi kayu HPH yang aktif mengalami penurunan lambat, tetapi terus-menerus. Sebaliknya, volume kayu yang ditebang dari pembukaan lahan meningkat tajam dari angka terendah 13,2 juta m³ pada tahun 2003 ke angka tertinggi 46,1 juta m³ dari tahun 2014. Dari jumlah volume yang dihasilkan oleh pembukaan lahan, 55 persennya adalah kayu bulat berdiameter kecil, sebagian besar digunakan sebagai bahan baku serpih untuk produksi *pulp*, dan 45 persen adalah kayu bulat berdiameter besar yang digunakan untuk kayu gergajian, kayu lapis dan kayu untuk bentuk lainnya. Kayu dari pembalakan dengan intensitas rendah atau “*encroachment logging*” tetap sekitar 10 juta m³ pada kurun waktu kajian.

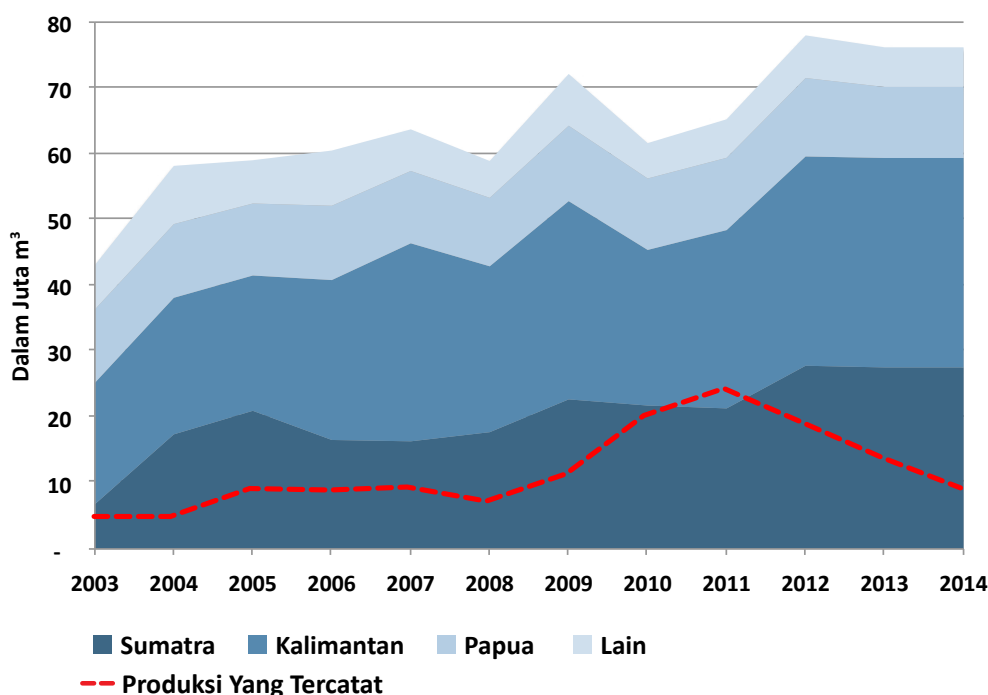
Dalam Estimasi 1, ditemukan bahwa 40 persen dari produksi kayu hutan alam Indonesia selama tahun 2003–2014 diperoleh dari Kalimantan, 34 persen dari Sumatera, dan 16 persen dari Papua (lihat Grafik 2.3). Fakta bahwa Kalimantan dan Sumatera bersama-sama menyumbang hampir tiga perempat dari total produksi kayu sebagian besarnya disebabkan oleh tingginya tingkat konversi hutan menjadi lahan penggunaan lainnya di kedua pulau tersebut selama dua belas tahun terakhir. Sebaliknya, sebagian besar produksi kayu di Papua selama periode ini diperoleh dari konsesi tebang pilih HPH.

2.5 Produksi kayu yang sebenarnya selama tahun 2003–2014 – Estimasi 2

Berdasarkan perkiraan tinggi dalam model ini (Estimasi 2), bahwa produksi kayu yang sebenarnya dari hutan alam Indonesia diperhitungkan mencapai angka total 772,8 juta m³ pada tahun 2003–2014 (lihat Grafik 2.4). Volume ini 5,4 kali lebih tinggi dari volume produksi yang dilaporkan (diwakili oleh garis merah putus-putus). Hal ini menunjukkan bahwa statistik resmi KLHK hanya melaporkan kurang dari 20 persen kayu bulat yang sebenarnya ditebang. Dengan kata lain, Estimasi 2 menemukan bahwa lebih dari 80 persen produksi kayu aktual dari hutan alam Indonesia selama periode yang dikaji, tidak tercatat.



Dalam Estimasi 2, produksi kayu tahunan dari hutan alam ditemukan berkisar antara angka terendah 43,1 juta m³ pada tahun 2003 sampai ke angka tertinggi 78,0 juta m³ pada tahun 2012. Selama periode yang dikaji, volume kayu yang ditebang melalui tebang pilih dengan intensitas tinggi (HPH) telah menurun dari 18,1 juta m³ pada 2003 menjadi 13,8 juta m³ pada tahun 2014 karena beberapa konsesi aktif HPH tidak berproduksi lagi. Di dalam Estimasi 2, volume kayu yang ditebang dari pembukaan lahan bahkan meningkat lebih tajam dibandingkan yang terjadi dalam Estimasi 1. Peningkatannya dari angka terendah 15,1 juta m³ pada tahun 2003, dan mencapai angka setinggi 52,7 juta m³ pada tahun 2014. Dari volume yang dihasilkan oleh pembukaan lahan tersebut, 55 persennya merupakan kayu bulat berdiameter kecil, sedangkan 45 persennya adalah kayu bulat berdiameter



besar. Sama seperti dalam Estimasi 1, kayu dari pembalakan dengan intensitas rendah atau "*encroachment logging*" tetap sekitar 10 juta m³ pada kurun waktu kajian.

Dalam Estimasi 2 ditemukan bahwa 41 persen produksi kayu Indonesia selama tahun 2003–2014 diperoleh dari Kalimantan, 32 persen dari Sumatera, dan 17 persen dari Papua (lihat Grafik 2.5). Sekali lagi, faktanya sekitar tiga-perempat dari total produksi kayu yang diperoleh dalam periode ini berasal dari Kalimantan dan Sumatera sebagian besarnya disebabkan oleh tingginya tingkat konversi hutan menjadi lahan lainnya di kedua pulau tersebut.

Bab 3: Menghitung kerugian negara akibat PNPB kehutanan yang tidak terpungut

Di Indonesia, sebagaimana halnya di sebagian besar negara penghasil kayu, Pemerintah memungut berbagai royalti, retribusi dan iuran atas usaha pembalakan komersial yang beroperasi dalam kawasan hutan negara. Beberapa biaya tersebut didasarkan pada luas areal hutan di bawah izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan izin-izin lainnya, sementara biaya lainnya didasarkan pada volume dan nilai kayu yang dipanen. Secara kolektif, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) tersebut merupakan mekanisme di mana Pemerintah dapat memperoleh manfaat keuangan secara langsung dari kegiatan kehutanan komersial dan pembukaan lahan. Sejak awal tahun 2000-an, Pemerintah telah mendapatkan rata-rata Rp. 3,0 triliun per tahun dari penerimaan negara bukan pajak di sektor kehutanan.

Hasil perhitungan dalam studi ini memperkirakan bahwa hasil produksi kayu yang tidak tercatat selama tahun 2003–2014 – yang berkisar dari 40,5 sampai 52,4 juta m³ per tahun – menunjukkan bahwa PNPB kehutanan dalam jumlah besar, yang seharusnya dipungut sesuai peraturan yang berlaku, gagal dipungut oleh Pemerintah. Bab ini bertujuan menghitung kerugian negara berkaitan dengan PNPB kehutanan yang tidak dipungut selama periode tersebut. Analisis berfokus pada pemungutan yang rendah terhadap dua sumber penerimaan bukan pajak terbesar di sektor tersebut: yaitu Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH).

Dengan tarif rata-rata DR dan PSDH yang diterapkan pada perkiraan volume kayu yang ditebang selama 12 tahun periode kajian, model dalam studi ini menghitung total jumlah DR dan PSDH yang seharusnya dipungut oleh Pemerintah. Angka-angka tersebut kemudian dibandingkan dengan penerimaan yang dicatat oleh Pemerintah guna menentukan jumlah penerimaan yang gagal dipungut oleh Pemerintah. Dihitung bahwa kerugian negara akibat DR dan PSDH yang tidak dipungut selama tahun 2003–2014 mencapai rata-rata Rp. 5,24 sampai 7,24 triliun (US\$ 539 sampai 749 juta) per tahun.

3.1 Sistem penerimaan negara bukan pajak di sektor kehutanan

Di sektor kehutanan Indonesia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memungut berbagai jenis royalti, retribusi, dan iuran yang dianggap sebagai PNPB dari pemegang izin hutan. Selama periode kajian, sumber penerimaan bukan pajak yang paling signifikan dari sektor kehutanan meliputi:

- **Dana Reboisasi (DR):** biaya berbasis volume atas kayu yang ditebang dari hutan alam;
- **Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH):** biaya berbasis volume atas kayu yang dipanen dari hutan alam dan hutan tanaman;
- **Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUPHH):** biaya berbasis areal yang dipungut dari pemegang hampir semua jenis izin usaha pemanfaatan hutan;
- **Penggunaan Kawasan Hutan (PKH):** biaya berbasis areal yang dipungut dari perusahaan pertambangan dan perusahaan perkebunan pemegang Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH);
- **Pengganti Nilai Tegakan (PNT):** biaya berbasis volume atas kayu yang ditebang dari hutan alam dalam kegiatan konversi hutan (pembukaan lahan).

Selama tahun 2003–2013, sebagian besar penerimaan yang dipungut berasal dari DR dan PSDH. Selama paruh pertama periode tersebut, lebih dari 70 persen penerimaan PNPB kehutanan berasal dari DR, sementara lebih

dari 20 persen berasal dari PSDH. Sejak tahun 2009, besarnya penerimaan dari Penggunaan Kawasan Hutan (PKH) meningkat karena Kementerian Kehutanan mencadangkan areal hutan negara yang semakin luas untuk pinjam pakai bagi perusahaan pertambangan dan perusahaan perkebunan. Namun demikian, lebih dari 75 persen total PNBP di sektor kehutanan tetap berasal dari penerimaan DR dan PSDH.

Dana Reboisasi

Pungutan terhadap Dana Reboisasi (DR) dimulai pada tahun 1989 dengan tujuan menghasilkan penerimaan yang akan digunakan untuk mendanai kegiatan reboisasi dan rehabilitasi hutan yang terdegradasi. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.52/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan Dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Pengganti Nilai Tegakan Dan Ganti Rugi Tegakan (Permenhut P.52/2014), hasil hutan kayu alam yang dikenakan DR, antara lain meliputi hasil hutan kayu alam yang: berasal dari hutan negara; tumbuh secara alami sebelum diterbitkan alas titel pada hutan negara yang telah berubah status menjadi bukan hutan negara; berasal dari penjualan atau ganti rugi tegakan; berasal dari hasil lelang temuan atau sitaan atau rampasan; dan/atau berasal dari pemegang izin IUPHHK-HD untuk pengelolaan hutan desa (Psl. 5 (1) P.52/2014).

Pengenaan DR tidak berlaku bagi: hasil hutan kayu tanaman pada kawasan hutan negara; hasil hutan yang berasal dari hutan adat yang dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat dan tidak diperdagangkan; hasil hutan kayu yang langsung dipakai sendiri oleh penduduk setempat dan tidak diperdagangkan; hasil hutan kayu yang berasal dari hutan hak/hutan rakyat yang tumbuh setelah terbitnya alas titel; dan hasil hutan kayu yang diperuntukkan bagi bantuan terhadap korban bencana alam (Psl. 5 (2) P.52/2014).

Tarif pungutan DR didasarkan pada volume kayu yang ditebang dan bervariasi menurut wilayah, jenis, dan tingkatan mutu/kelas kayu. Sebagaimana terlihat pada Tabel 3.1 tarif DR berkisar dari US\$ 2 per ton bagi kayu bulat kecil sampai US\$ 20 per ton untuk kelompok jenis Eboni bernilai tinggi. Tarif DR bagi kayu bulat jenis Meranti (*Shorea sp.*) berkisar dari US\$ 13 sampai 16 per m³, tergantung wilayah penebangan.

Denominasi pungutan DR adalah dolar AS. Namun, sejak krisis moneter pada akhir tahun 1990-an, Pemerintah mengizinkan perusahaan kehutanan melakukan pembayaran dalam bentuk rupiah. Perlu dicatat, tarif pungutan DR hampir tidak pernah berubah sejak tahun 1999.

Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)

Pungutan terhadap PSDH diperkenalkan pada tahun 1998 dan didefinisikan sebagai “pengganti nilai intrinsik” atas hasil hutan yang dipanen dari: a) hutan negara; b) kawasan hutan yang telah dilepas statusnya menjadi bukan kawasan hutan; dan/atau c) hutan negara yang dicadangkan untuk pembangunan di luar sektor kehutanan.

Menurut Permenhut P.52/2014, hasil hutan yang dikenakan PSDH meliputi hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu pada hutan alam dan/atau hutan tanaman yang: berasal dari hutan negara; tumbuh secara alami sebelum diterbitkan alas titel pada hutan negara yang telah berubah status menjadi bukan hutan negara; dipungut dari hutan negara yang diperuntukkan bagi keperluan pembangunan di luar sektor kehutanan; berasal dari penjualan atau ganti rugi tegakan; berasal dari hasil lelang temuan/sitaan/rampasan; dan/atau berasal dari hutan kemasyarakatan atau hutan desa (Psl. 3 (1) P.52/2014).

Provisi Sumber Daya Hutan, namun demikian, tidak berlaku bagi hasil hutan kayu atau hasil hutan bukan kayu yang: berasal dari hutan adat yang dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat dan tidak diperdagangkan; langsung dipakai sendiri oleh penduduk setempat dan tidak diperdagangkan; berasal dari hutan hak/hutan

Tabel 3.1. Tarif retribusi DR berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 92/1999 dan Peraturan Pemerintah No.12/2004

	UKURAN	PP NO. 92/1999 (US\$)	SATUAN	PP NO. 12/2014 (US\$)	SATUAN
Sumatra dan Sulawesi					
Meranti	>30 cm	14,00	m ³	14,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			14,50	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	12,00	m ³	12,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			12,50	m ³
Kalimantan dan Maluku					
Meranti	>30 cm	16,00	m ³	16,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			16,50	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	13,00	m ³	13,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			13,50	m ³
Papua dan Nusa Tenggara					
Meranti	>30 cm	13,00	m ³	13,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			13,50	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	10,50	m ³	10,50	m ³
	30 cm s/d 49 cm			11,00	m ³
Indonesia					
Kayu Indah	>30 cm	18,00	m ³	18,00	m ³
Kayu Ebony	>30 cm	20,00	ton	20,00	ton
Kayu Merbau	>30 cm			16,00	m ³
Jati Alam	>30 cm	16,00	m ³		
Kayu Cendana	>30 cm	18,00	ton	18,00	ton
Kayu Bulat Kecil	<29 cm	2,00	ton	4,00	m ³

Sumber: Peraturan Pemerintah No. 92/1999 dan Peraturan Pemerintah No. 12/2014

rakyat yang tumbuh setelah terbitnya alas titel; atau dipergunakan untuk bantuan korban bencana alam (Psl. 3 (2) P.52/2014).

Untuk kayu bulat yang ditebang dari hutan alam, PSDH dihitung sebagai persentase dari harga patokan berbasis volume yang ditetapkan oleh Pemerintah dan dibedakan berdasarkan wilayah produksi, tingkatan mutu/kelas kayu, serta diameter (lihat Tabel 3.2). Rumus yang digunakan dalam perhitungan pembayaran PSDH sebagai berikut:

$$\text{PSDH} = \text{harga patokan} \times \text{tarif (\%)} \times \text{volume}$$

Selama periode kajian, tarif PSDH atas hasil hutan kayu dari hutan alam tetap sebesar 10 persen dari harga patokan. Untuk sebagian besar jenis kayu bulat besar, hingga bulan September 2014 tarif rata-rata PSDH sebesar ± Rp. 60.000 per m³, dan kemudian naik menjadi Rp. 70.000 per m³. Untuk kayu bulat kecil, hingga bulan September 2014 tarif rata-rata PSDH sebesar Rp. 24.500 per m³, dan kemudian naik menjadi Rp. 31.000 per m³.

3.2 Penerimaan DR dan PSDH atas kayu dari hutan alam selama tahun 2003–2013

Selama tahun 2003–2013, pendapatan Pemerintah dari PNPB di sektor kehutanan sebesar Rp. 33,2 trilyun, atau Rp. 30,0 trilyun per tahun (sekitar US\$ 300 juta dengan asumsi kurs Rp. 10.000 per dolar AS) (lihat Tabel 3.3).

Tabel 3.2. Harga patokan PSDH menurut Peraturan 06/MPP/Kep/1/1999, 12/M-Dag/PER/3/2012, 22/M-Dag/PER/4/2012, P.68/Menhut-II/2014

UKURAN		6 JAN 1999 06/MPP/ KEP/1/1999	7 FEB 2007 8/M-DAG/ PER/2/2007	6 MAR 2012 12/M-DAG/ PER/3/2012	24 APR 2012 22/M-DAG/ PER/4/2012	31 DEC 2014 P.68/MENHUT- II/2014	SATUAN
Sumatra dan Sulawesi							
Meranti	>30 cm	640.000 Rp.	600.000 Rp.	1.270.000 Rp.	600.000 Rp.	620.000 Rp.	m ³
	30 cm s/d 49 cm					640.000	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	360.000	360.000	953.000	360.000	320.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm					340.000	m ³
Kalimantan dan Maluku							
Meranti	>30 cm	640.000	600.000	1.270.000	600.000	730.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm					760.000	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	360.000	360.000	953.000	360.000	430.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm					450.000	m ³
Irian Jaya, Nusa Tenggara, dan Bali							
Meranti	>30 cm	530.000	504.000	1.700.000	504.000	620.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm					640.000	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	265.000	270.000	1.150.000	270.000	320.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm					340.000	m ³
Merbau			1.500.000	2.649.000	1.500.000	1.800.000	m ³
Indonesia							
Kayu Indah	>30 cm	905.000	1.086.000	2.363.000	1.086.000	1.500.000 (Kelompok Dua)	m ³
Kayu Ebony	>30 cm	6.000.000	7.200.000	15.000.000	7.200.000	9.150.000	ton
Kayu Merbau	>30 cm		1.500.000	2.649.000			m ³
Jati Alam	>30 cm	764.000	2.500.000	3.789.000	2.500.000		m ³
Kayu Cendana (Bagian teras)	>30 cm	7.000.000	8.400.000	36.000.000	8.400.000	10.600.000	m ³
Kayu Cendana (Bagian gubal)	>30 cm		840.000	3.600.000	840.000	1.060.000	m ³
Kayu Ulin	>30 cm		1.086.000			1.200.000	m ³
Ramin	>30 cm	905.000	1.086.000			7.000.000	m ³
Kayu Bulat Kecil	<29 cm	204.000	245.000	550.000	245.000	310.000	m ³

Sumber: 06/MPP/Kep/1/1999, 12/M-Dag/PER/3/2012, 22/M-Dag/PER/4/2012, P.68/Menhut-II/2014

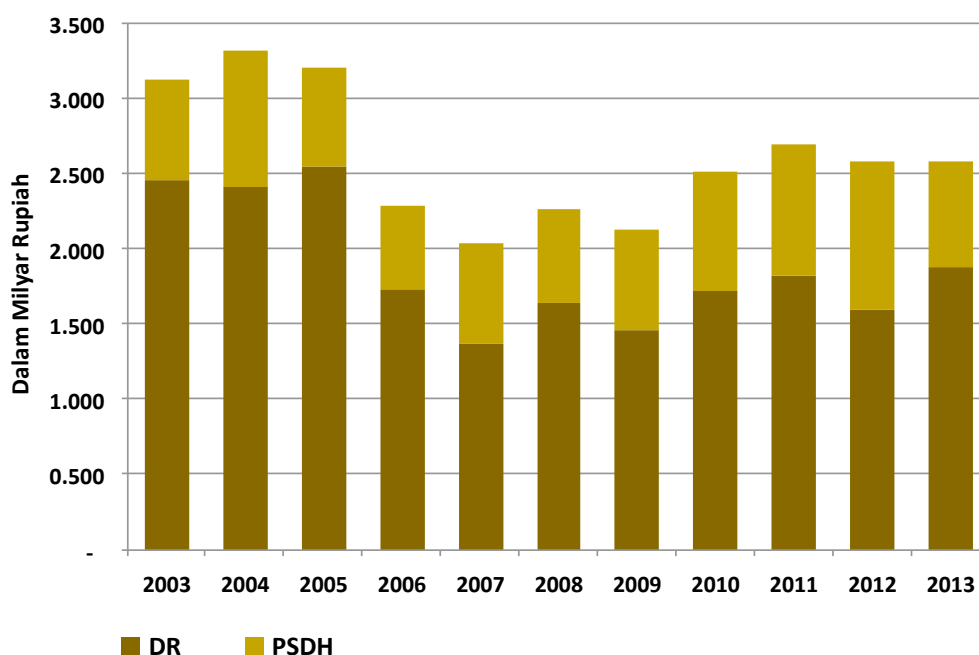
Tabel 3.3. PNPB sektor kehutanan yang diterima Pemerintah Indonesia (dalam milyar rupiah), 2003–2013

TAHUN	DR	PSDH	IUPHH	PKH	PNBP LAIN	JUMLAH
2003	2.452,9	675,7	216,7	0,0	8,4	3.353,8
2004	2.415,1	906,9	89,5	0,0	11,9	3.423,5
2005	2.550,3	653,4	42,0	0,0	2,9	3.248,8
2006	1.731,9	560,6	111,3	0,0	25,4	2.429,3
2007	1.368,1	669,7	67,5	0,0	9,8	2.115,2
2008	1.643,0	618,4	68,1	0,0	15,9	2.345,6
2009	1.455,0	674,3	74,1	169,5	193,9	2.397,5
2010	1.721,3	797,3	271,5	175,8	388,7	3.178,9
2011	1.822,9	868,5	119,2	432,5	682,8	3.493,5
2012	1.597,1	986,2	102,6	472,9	677,2	3.877,2
2013	1.668,4	697,6	105,4	582,4	247,8	3.350,4

Sumber: Kemenhut (berbagai tahun)

Menurut Kementerian Kehutanan, pendapatan Pemerintah dari Dana Reboisasi sebesar US\$ 2,2 milyar (Rp. 20,6 trilyun) selama tahun 2003–2013. Selama periode sebelas tahun tersebut, penerimaan DR tahunan berkisar dari US\$ 140 sampai 286 juta (Rp. 1,36 sampai 2,45 trilyun), dengan penerimaan tahunan rata-rata sebesar $\pm$ US\$ 200 juta (Rp. 1,87 trilyun). Penerimaan Dana Reboisasi pada tahun 2013 sebesar $\pm$ US\$ 180 juta (Rp. 1,88 trilyun).

Menurut Kementerian Kehutanan, selama periode yang sama, Pemerintah memungut penerimaan sebesar Rp 8,10 trilyun dari PSDH (PSDH dinilai dan dipungut dalam bentuk rupiah, sementara Dana Reboisasi dinilai dan dipungut dalam bentuk dolar AS). Berbeda dengan Dana Reboisasi yang hanya berlaku bagi hasil hutan kayu yang berasal dari hutan alam, PSDH berlaku bagi kayu yang berasal dari hutan alam dan hutan tanaman, walaupun dengan tarif yang berbeda. Oleh karena itu, dalam kajian ini pengkaji tidak menyertakan perkiraan



Grafik 3.1.
Penerimaan Dana Reboisasi dan PSDH selama tahun 2003–2013 (dalam bentuk Rp.)

Sumber: Kementerian Kehutanan (berbagai tahun).

Catatan: penerimaan DR telah dikonversikan dari dolar AS ke rupiah.

penerimaan dari HTI, Perum Perhutani atau lokasi *agroforestry* supaya memperoleh perhitungan PSDH hanya dari yang dihasilkan hutan alam.¹

Penerimaan yang dihasilkan dari PSDH saja yang dikenakan pada hasil hutan kayu dari hutan alam selama tahun 2003–2013 mencapai Rp. 7,51 triliun. Berdasarkan kurs rupiah/dolar AS rata-rata, angka tersebut setara dengan US\$ 806 juta. Penerimaan PSDH tahunan berkisar dari Rp. 531 sampai 910 milyar (US\$ 58 sampai 97 juta) selama tahun 2003–2013, atau rata-rata $\pm$ Rp. 683 milyar (US\$ 73 juta) per tahun. Pada tahun 2013, PSDH yang dipungut atas hasil hutan kayu dari hutan alam sekitar Rp. 611 milyar (US\$ 58 juta).

3.3 Metodologi perhitungan DR dan PSDH yang tidak dipungut

Untuk menghitung jumlah DR yang seharusnya dipungut, pengkaji mengalikan tarif DR dengan perkiraan produksi kayu yang dihasilkan oleh model studi. Untuk kayu bulat berdiameter 29 sentimeter (cm) dan ke bawah, yang disebut kayu bulat kecil, tarif DR sebesar US\$ 2 per ton. Untuk kayu bulat berdiameter 30 cm dan ke atas, yang disebut kayu bulat, tarif DR tergantung pada lokasi penebangan dan jenis kayu.

Selama periode studi, tarif DR berkisar dari US\$ 10,50 sampai 20,00 per m³ (lihat Tabel 3.1 di atas yang menyajikan tarif DR berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 92 Tahun 1999 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1998 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan Dan Perkebunan, PP 92/1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 201). Berdasarkan data yang dikumpulkan untuk kurun waktu tahun 2009 sampai 2013 dari Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan dan Penatausahaan PSDH/DR (http://puhh2.dephut.net:7778/pls/itts/home_default), pengkaji mengalkulasi tarif rata-rata sebesar US\$ 15 per m³ untuk kayu bulat berdiameter besar. Kemudian, tarif rata-rata tersebut diterapkan pada volume kayu bulat yang dipungut dari konsesi HPH dan areal pembukaan lahan.

Sama halnya, untuk menghitung jumlah penerimaan PSDH yang seharusnya dipungut, pengkaji mengalikan tarif PSDH dengan perkiraan produksi kayu yang dihasilkan oleh model dalam studi. Tarif PSDH didasarkan pada persentase harga patokan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan. Selama tahun 2003–2014, tarif PSDH yang berlaku bagi hasil hutan kayu dari hutan alam sebesar 10 persen dari harga patokan. Selama periode studi, harga patokan berubah pada tahun 2007 dan tahun 2012 dan sekali lagi pada tahun 2014.² Walaupun perubahan pada tahun 2014 tidak berdampak selama periode kajian, perubahan tersebut akan dibahas di bagian lain dari analisis ini.

Sama seperti tarif DR, harga patokan (dan oleh karenanya juga tarif PSDH) yang sama berlaku bagi semua jenis kayu bulat kecil, sementara untuk kayu bulat besar tarif yang berlaku bervariasi tergantung pada lokasi dan jenis kayu. Harga patokan untuk kayu bulat kecil sebesar Rp. 204.000 per m³ pada awal periode studi, dan oleh karena itu, tarif PSDH menjadi sebesar Rp. 24.500 per m³. Harga patokan untuk kayu bulat besar berkisar dari Rp. 270.000 sampai 1.500.000 per meter kubik.³

Sama halnya dengan perhitungan tarif DR, guna menghitung tarif rata-rata PSDH untuk kayu bulat besar, pengkaji menggunakan data yang sama dari database SI-PUHH. Tarif rata-rata PSDH ditetapkan pada Rp. 60.000 per m³. Untuk menghitung besarnya penerimaan PSDH yang seharusnya dipungut oleh Pemerintah, pengkaji mengalikan tarif atas kayu bulat kecil sebesar Rp. 20.400 per m³, yang kemudian menjadi Rp. 24.500 per m³, dengan perkiraan

1 Studi ini berasumsi bahwa PSDH dipungut sebagaimana mestinya atas seluruh hasil produksi HTI dan Perum Perhutani yang dilaporkan.

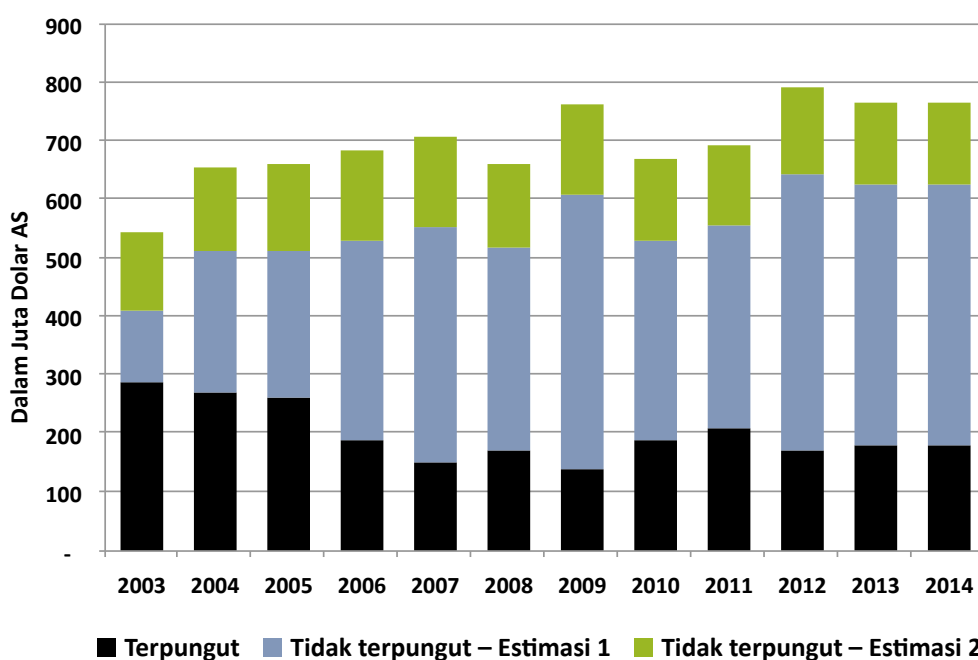
2 Lihat Peraturan Menteri Perdagangan RI 8/M-DAG/PER/2/2007, 12/M-Dag/PER/3/2012, dan 22/M-DAG/PER/4/2012, dan Peraturan Menteri Kehutanan RI P.68/Menhut-II/2014

3 Harga patokan dinaikkan secara dramatis pada tahun 2012. Namun, setelah satu bulan setengah diturunkan kembali, sehingga tarif yang dinaikkan tidak tercantum di sini (tetapi akan dibahas di bagian lain dari studi ini).

produksi kayu bulat kecil. Begitu juga tarif rata-rata kayu bulat sebesar Rp. 60.000 per m³ dikalikan dengan perkiraan produksi kayu bulat. Perlu dicatat bahwa jumlah penerimaan untuk tahun 2014 dianggap sama dengan tahun 2013.

3.4 DR yang seharusnya dipungut selama tahun 2003–2014 – Estimasi 1 dan 2

Menurut perhitungan dalam kajian ini, Pemerintah Indonesia seharusnya memungut penerimaan DR sebesar US\$ 6,62 sampai 8,36 milyar (Rp. 64,0 sampai 80,7 trilyun) selama tahun 2003–2014 (lihat Grafik 3.2). Rata-rata penerimaan DR tahunan Pemerintah seharusnya sebesar US\$ 552 sampai 696 juta per tahun (Rp. 5,33 sampai 6,72 trilyun). Namun, sebagaimana dilaporkan di atas, total penerimaan DR selama periode tersebut hanya sebesar US\$ 2,39 milyar (Rp. 20,6 trilyun), atau rata-rata US\$ 199 juta per tahun (Rp. 1,87 trilyun)⁴. Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa penerimaan DR yang seharusnya dipungut sebesar US\$ 4,23 sampai 5,96 milyar (Rp. 41,2 sampai 57,9 trilyun), atau rata-rata US\$ 352 sampai 497 juta (Rp. 3,43 sampai 4,82 trilyun) per tahun selama periode studi 12 tahun gagal dipungut oleh Pemerintah.⁵ Tingkat efisiensi pungutan DR oleh Pemerintah selama tahun-tahun tersebut berkisar antara 29 persen (Estimasi 2) dan 37 persen (Estimasi 1), tergantung perkiraan produksi kayu.



Grafik 3.2.
Perkiraan kerugian negara akibat penerimaan DR yang tidak terpungut, 2003–2014 (dalam bentuk US\$)

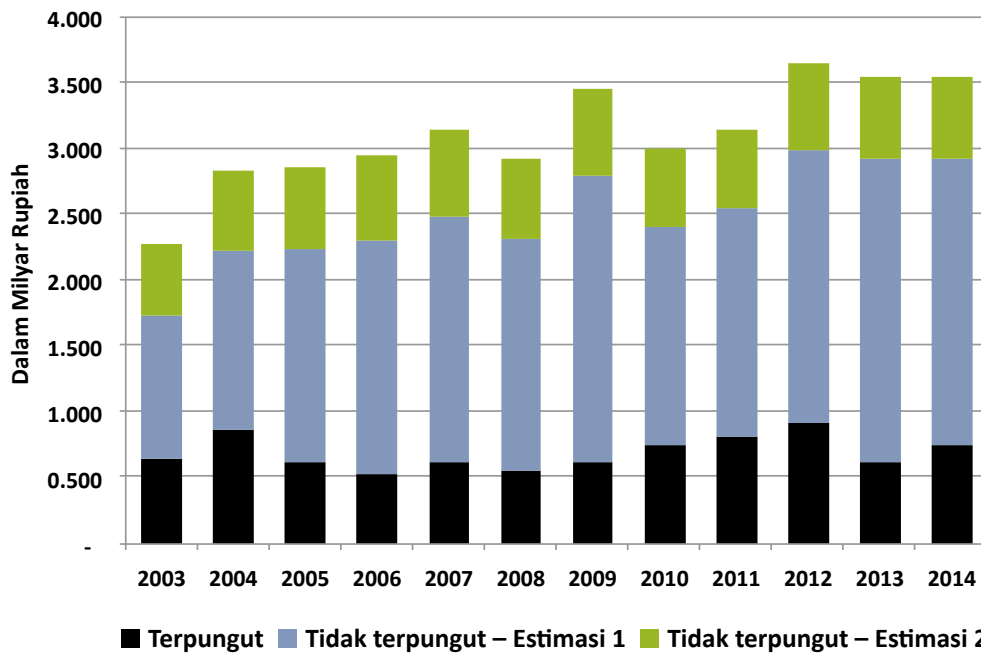
3.5 PSDH yang seharusnya dipungut selama tahun 2003–2014 – Estimasi 1 dan 2

Berdasarkan volume kayu bulat yang diproduksi menurut Estimasi 1 dan 2, Pemerintah seharusnya memungut penerimaan PSDH dari kayu hutan alam sebesar Rp. 29,8 sampai 37,3 trilyun (US\$ 3,11 sampai 3,89 milyar) atas hasil hutan kayu dari hutan alam selama tahun 2003–2014 (lihat Grafik 3.3). Penerimaan rata-rata dari PSDH seharusnya mencapai Rp. 2,48 sampai 3,10 trilyun (US\$ 259 sampai 324 juta) per tahun. Namun, penerimaan PSDH oleh Pemerintah atas hasil hutan kayu dari hutan alam selama periode tersebut hanya sebesar Rp. 8,26 trilyun (US\$ 869 juta), atau rata-rata Rp. 688 milyar (US\$ 72,4 juta) per tahun.⁶ Oleh karena itu, diperkirakan bahwa penerimaan PSDH yang seharusnya dipungut sebesar Rp. 21,6 sampai 29,0 trilyun (US\$ 2,24 sampai 3,02 milyar), atau rata-rata

⁴ Assumsi penerimaan DR selama tahun 2014 dianggap sama dengan tahun 2013.

⁵ Oleh karena penerimaan DR tahun 2014 belum dilaporkan pada saat studi diterbitkan, kami berasumsi bahwa penerimaan DR untuk tahun 2014 sama seperti tahun 2013.

⁶ Studi menggunakan penerimaan PSDH pada tahun 2014 sebesar Rp. 827 milyar untuk perhitungan ini. Angka ini dilaporkan di berbagai media yang mengacu pada sumber-sumber KLHK.

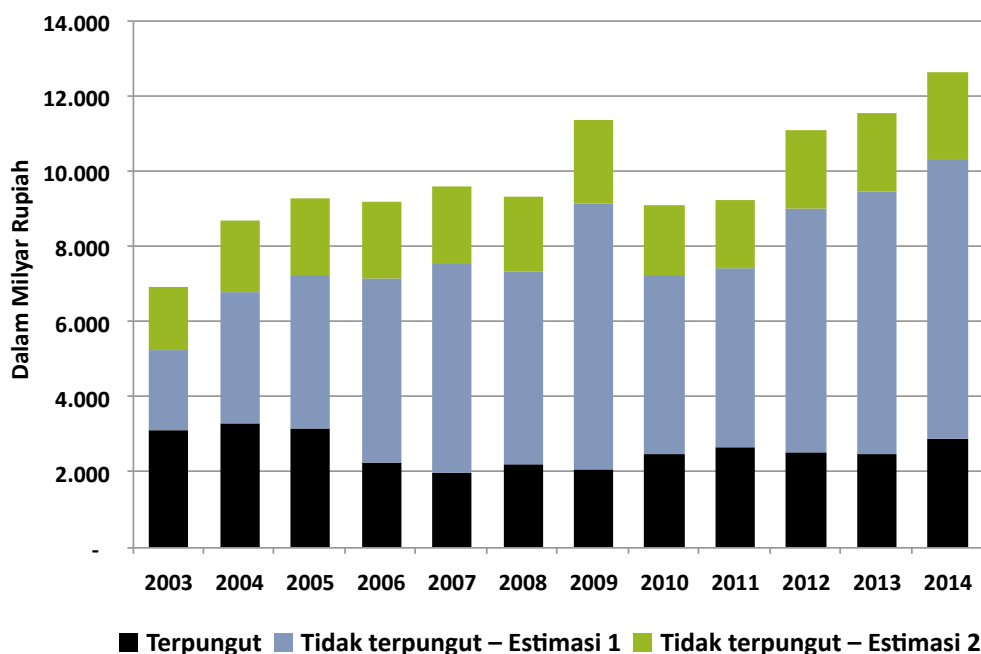


Grafik 3.3.
Perkiraan kerugian negara akibat penerimaan PSDH yang tidak dipungut, 2003–2014 (dalam bentuk Rp.)

Rp. 1,80 sampai 2,42 trilyun (US\$ 186 sampai 251 juta) per tahun selama periode studi 12 tahun gagal dipungut oleh Pemerintah. Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa tingkat efisiensi sistem pungutan penerimaan PSDH berkisar antara 22 persen (Estimasi 2) dan 28 persen (Estimasi 1), tergantung perkiraan produksi kayu.

3.6 Kerugian negara akibat DR dan PSDH yang tidak dipungut selama tahun 2003–2014

Selama tahun 2003–2014, berdasarkan volume kayu yang ditebang dari hutan alam menurut model kajian ini, Pemerintah Indonesia seharusnya memungut penerimaan agregat sebesar Rp. 93,9 sampai 118,0 trilyun (US\$ 9,73 sampai 12,25 milyar) dari Dana Reboisasi dan PSDH. Namun, penerimaan DR dan PSDH selama periode tersebut baru mencapai Rp. 31,0 trilyun (US\$ 3,26 milyar). Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa total kerugian negara akibat tidak dipungutnya penerimaan DR dan PSDH mencapai Rp. 62,8 sampai 86,9 trilyun (US\$ 6,47 sampai 8,98 milyar), atau Rp. 5,24 sampai 7,24 trilyun (US\$ 539 sampai 749 juta) per tahun selama periode kajian 12 tahun (lihat Grafik 3.4).



Grafik 3.4.
Perkiraan kerugian negara akibat penerimaan DR dan PSDH yang tidak dipungut, 2003–2014 (dalam bentuk Rp.)

Bab 4: Menghitung kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat

Nilai kerugian negara sebagai akibat dari penerimaan negara bukan pajak (PNBP) sektor kehutanan yang tidak dipungut selama tahun 2003–2014 memang cukup besar, diperkirakan mencapai Rp. 62,8 sampai 86,9 triliun (US\$ 6,47 sampai 8,98 milyar) sebagaimana telah disebutkan sebelumnya pada Bab 3. Walaupun demikian, kerugian tersebut baru sebatas royalti yang seharusnya dipungut oleh Pemerintah, namun tidak terpungut karena produksi kayu yang tidak tercatat. Akan tetapi, jika mengacu pada definisinya, royalti tersebut sebenarnya baru merupakan sebagian kecil dari nilai komersial kayu bulat yang ditebang di luar sistem penatausahaan produksi kayu resmi negara. Kayu yang ditebang secara ilegal tersebut merupakan aset yang dicuri dari negara dan tepat merupakan hak milik negara. Dalam hal ini, nilai komersial kayu yang tidak tercatat dan ditebang dari kawasan hutan di Indonesia merupakan ukuran kuantitatif penting akan besarnya kerugian negara akibat pembalakan yang tidak didokumentasikan dan boleh dikatakan ilegal.

Bab ini menghitung kerugian negara yang terkait dengan nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat selama tahun 2003–2014. Perhitungan tersebut didasarkan pada perkiraan volume kayu bulat yang ditebang dan tidak tercatat sebagaimana disajikan pada Bab 2, dikalikan harga rata-rata kayu bulat di pasar domestik untuk setiap tahun selama periode studi. Hasil perhitungan ini memperlihatkan bahwa Pemerintah berpotensi mengalami kerugian negara secara agregat antara Rp. 598,0 sampai 799,3 triliun (US\$ 60,7 sampai 81,4 milyar) selama periode tersebut. Kerugian negara tahunan terus meningkat dan pada tahun 2013 saja mencapai kisaran Rp. 80,7 sampai 104,3 triliun (US\$ 7,7 sampai 9,9 milyar).

4.1 Dasar hukum untuk mendefinisikan kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial kayu yang tidak tercatat

Di Indonesia, dasar hukum untuk menghitung kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial kayu yang tidak tercatat sudah cukup kuat. Beberapa preseden dalam penegakan hukum menunjukkan berbagai metodologi untuk menghitung kerugian yang diderita negara akibat terjadinya kejahatan korupsi di sektor kehutanan. Dalam kasus Adelin Lis, misalnya, perhitungan kerugian negara dicatat berdasarkan penerimaan negara bukan pajak yang tidak dipungut oleh negara. Berbeda dengan kasus di Mandailing Natal tersebut, dalam kasus mantan Bupati Pelalawan Tengku Azmun Jaafar di Riau, kerugian negara dihitung berdasarkan jumlah keseluruhan nilai kayu yang diperoleh perusahaan-perusahaan yang mendapatkan izinnya secara koruptif melalui terpidana. Dalam perkara Azmun, kerugian negara dihitung mencapai Rp. 1,2 triliun.¹

Berdasarkan preseden tersebut², dalam kajian ini kerugian negara dihitung dengan metode yang sama dengan yang dilakukan pada kasus Azmun, yaitu dengan mengkalkulasi nilai kayu berdasarkan pengalihan harga patokan dengan jumlah kayu yang ditebang. Namun demikian dalam kajian ini harga yang digunakan adalah harga pasar. Sebagai tambahan, dalam perkara Azmun, untuk memastikan kerugian bersifat konkrit, perhitungan kerugian negara juga dilakukan dengan mengurangi nilai penerimaan yang sudah diterima negara dalam bentuk PSDH dan DR akibat penebangan yang dilakukan oleh perusahaan.

1 Lihat Petikan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 736K/Pid.Sus/2009.

2 Selain kedua kasus tersebut, Kementerian Lingkungan Hidup pada tahun 2012 juga menerbitkan Peraturan Menteri Lingkungan Nomor 15 Tahun 2012 tentang Panduan Valuasi Ekonomi Ekosistem Hutan (PermenLH 15/2012) yang menyediakan berbagai metode perhitungan nilai ekonomi hutan baik itu melalui perspektif perubahan produksi yang terukur maupun berdasarkan perubahan kualitas lingkungan.

Dalam rezim anti pencucian uang, kerugian negara tersebut dapat dilihat juga sebagai aset yang diperoleh dari kejahatan (*proceeds of crime*). Mengacu pada UU 8/2010, kejahatan kehutanan dan korupsi didefinisikan sebagai tindak pidana asal kejahatan pencucian uang (*predicate offence*) (Psl. 2 (1)). Oleh karena itu, penggunaan atau transaksi atas harta hasil kejahatan kehutanan maupun korupsi dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana pencucian uang. Selanjutnya, dengan kerangka tersebut, UU 8/2010 juga memberikan kewenangan kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) untuk melakukan pemeriksaan dan menyampaikan hasil analisis potensi tindak pidana pencucian uang kepada aparat penegak hukum (Psl. 44 (1)). Berdasarkan hasil analisis yang disampaikan PPATK, aparat penegak hukum yang melakukan proses hukum terhadap kejahatan asal tindak pidana pencucian uang termasuk atas kejahatan korupsi dan kehutanan. Oleh karena itu, aparat penegak hukum yang sedang melakukan proses hukum terhadap kejahatan asal dapat juga melakukan penyelidikan dan penyidikan atas tindak pidana pencucian uangnya.

4.2 Metodologi perhitungan nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat

Metode yang digunakan untuk menghitung nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat cukup mudah. Secara sederhana, perhitungan volume produksi kayu yang tidak tercatat selama tahun 2003–2014 menurut kedua perkiraan dalam studi ini (Estimasi 1 yang lebih rendah dan Estimasi 2 yang lebih tinggi) yang disajikan pada Bab Dua, dikalikan harga rata-rata kayu bulat di pasar domestik untuk setiap tahun selama periode studi. Harga rata-rata kayu bulat dibedakan dengan kategori sebagai berikut: 1) kayu bulat kecil (KBK); dan 2) kayu bulat (KB).

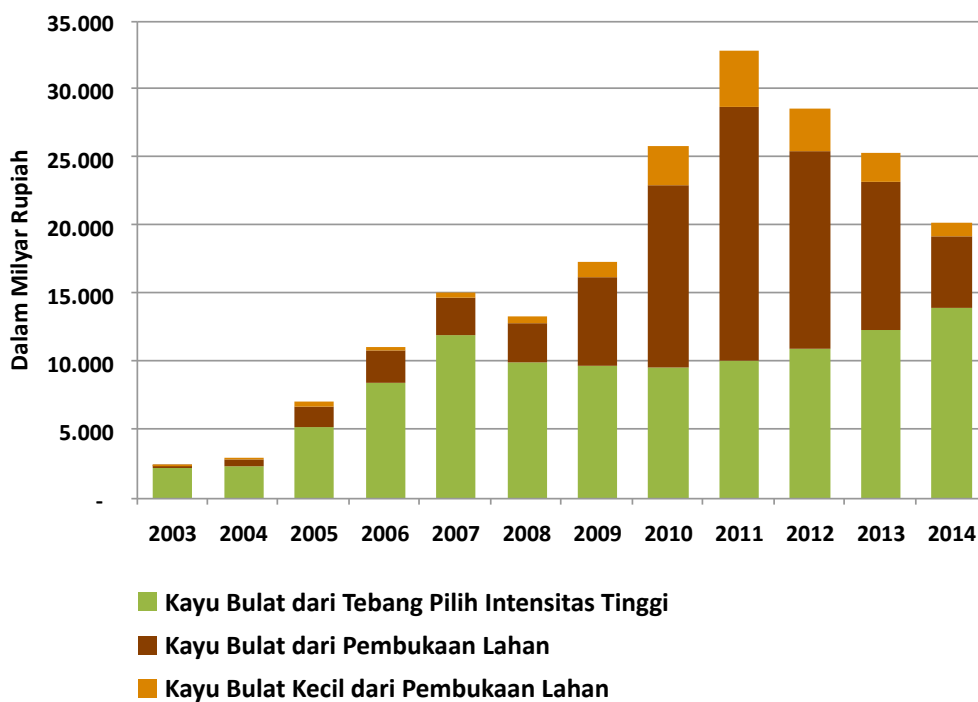
Harga pasar domestik tahunan untuk kayu bulat kecil diperoleh dari *Wood Resource Quarterly*, sebuah penyedia data industri hak milik yang melacak harga bahan baku serpih di pasar domestik dan pasar internasional untuk seluruh dunia. Untuk Indonesia, harga tersebut dilaporkan atas dasar *freight on board (FOB)*, yang termasuk biaya transportasi kayu bulat, baik ke industri pengolahan kayu maupun ke kapal pengangkut.

Harga pasar domestik tahunan untuk kayu bulat diperoleh dari laporan yang diterbitkan oleh International Tropical Timber Organization (ITTO). ITTO menerbitkan harga rata-rata kayu domestik untuk Indonesia dan beberapa negara kehutanan tropis lainnya secara tahunan. Untuk Indonesia, harga kayu bulat yang dilaporkan hanya kayu Meranti dan *core log* (spesies nilai rendah yang digunakan sebagai bagian dalam panel kayu). Untuk tujuan analisis ini, nilai komersial kayu bulat dari hasil tebang pilih dihitung menggunakan harga kayu bulat gabungan (*blended price*), di mana 35 persen didasarkan pada harga kayu bulat Meranti dan 65 persen pada harga *core log*. Nilai komersial kayu bulat dari pembukaan lahan dihitung menggunakan harga gabungan (*blended price*), di mana 20 persen didasarkan pada harga kayu bulat Meranti dan 80 persen pada harga *core log*. Harga-harga tersebut juga dilaporkan atas dasar *freight on board (FOB)*.

Harga gabungan kayu bulat domestik yang berdiameter besar dianggap konservatif, mengingat harga tersebut belum mencakup penjualan kayu indah bernilai tinggi (baik secara legal maupun ilegal) dan/atau penjualan kayu gelondongan kepada pembeli internasional lewat penyelundupan.

4.3 Nilai komersial produksi kayu yang tercatat di pasar domestik selama tahun 2003–2014

Sebelum menghitung nilai komersial kayu bulat yang tidak tercatat, sebaiknya nilai pasar produksi kayu yang tercatat di Indonesia selama periode studi ditentukan terlebih dahulu. Apabila harga domestik rata-rata kayu bulat diterapkan pada volume produksi kayu yang tercatat, maka industri pembalakan resmi di Indonesia terhitung menghasilkan kayu bulat senilai Rp. 202 triliun (US\$ 20,9 milyar) selama tahun 2003–2014. Dari jumlah



Grafik 4.1.
Nilai komersial
produksi kayu
yang tercatat di
Indonesia selama
tahun 2003–2014
(dalam bentuk Rp.)

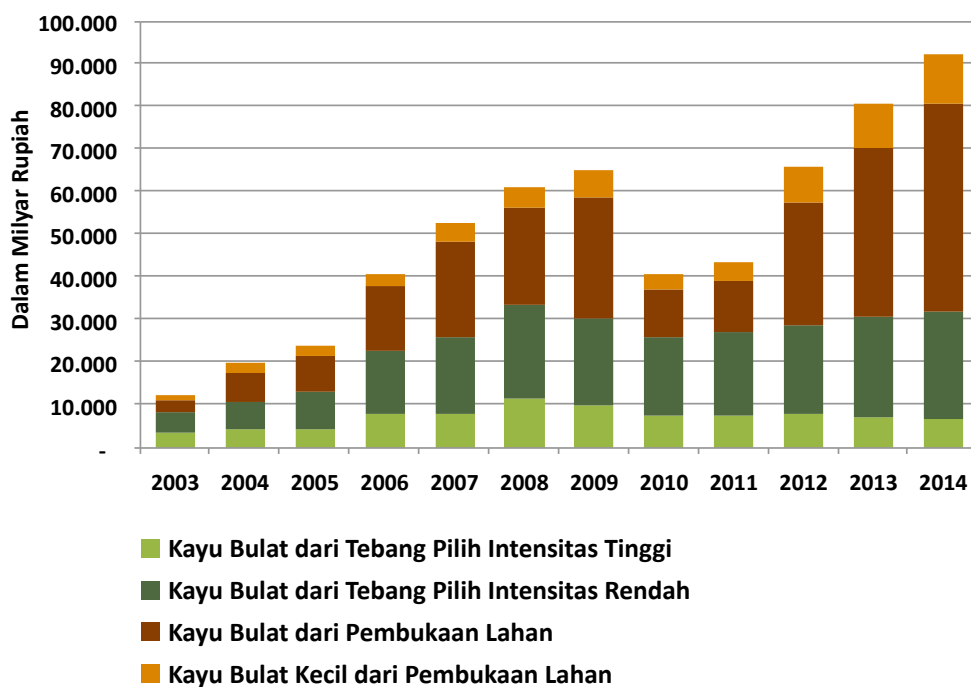
tersebut, kayu bulat dari konsesi tebang pilih menghasilkan Rp. 106,4 trilyun (US\$ 10,9 milyar), atau sekitar 50 persen dari nilai keseluruhan; sementara kayu bulat dari pembukaan lahan menghasilkan Rp. 79,4 trilyun (US\$ 8,3 milyar). Sisanya sebesar Rp. 16,2 trilyun (US\$ 1,7 milyar) berasal dari kayu bulat kecil hasil pembukaan lahan.

Nilai rata-rata produksi kayu tahunan yang tercatat sebesar Rp. 16,8 trilyun (US\$ 1,7 milyar) per tahun selama periode studi berlangsung. Grafik 4.1 menunjukkan bahwa nilai pasar kayu bulat yang ditebang secara legal meningkat dari nilai terendah sebesar Rp. 2,43 trilyun (US\$ 284 juta) pada tahun 2003 sampai nilai tertinggi sebesar Rp. 32,8 trilyun (US\$ 3,74 milyar) pada tahun 2011. Pada tahun 2014, angka tersebut menurun menjadi Rp. 20,1 trilyun (US\$ 1,70 milyar).

4.4 Kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial kayu yang tidak tercatat – Estimasi 1

Berdasarkan Estimasi 1, kerugian negara secara agregat dari nilai komersial produksi kayu sebanyak 486,3 juta m³ yang tidak tercatat selama tahun 2003–2014 mencapai Rp. 598,0 trilyun (US\$ 60,7 milyar), atau sekitar tiga kali lipat nilai produksi kayu yang tercatat di Indonesia (lihat Grafik 4.2). Dari total jumlah tersebut, kayu bulat yang ditebang melalui sistem tebang pilih (intensitas tinggi dan intensitas rendah) menyebabkan kerugian negara sebesar Rp. 288,6 trilyun (US\$ 29,8 milyar), atau 50 persen dari nilai keseluruhan. Kayu bulat yang ditebang dari proses pembukaan lahan menyebabkan kerugian sebesar Rp. 247,4 trilyun (US\$ 24,7 milyar); sementara kayu bulat kecil hasil pembukaan lahan menyebabkan kerugian sebesar Rp. 62,0 trilyun (US\$ 6,2 milyar).

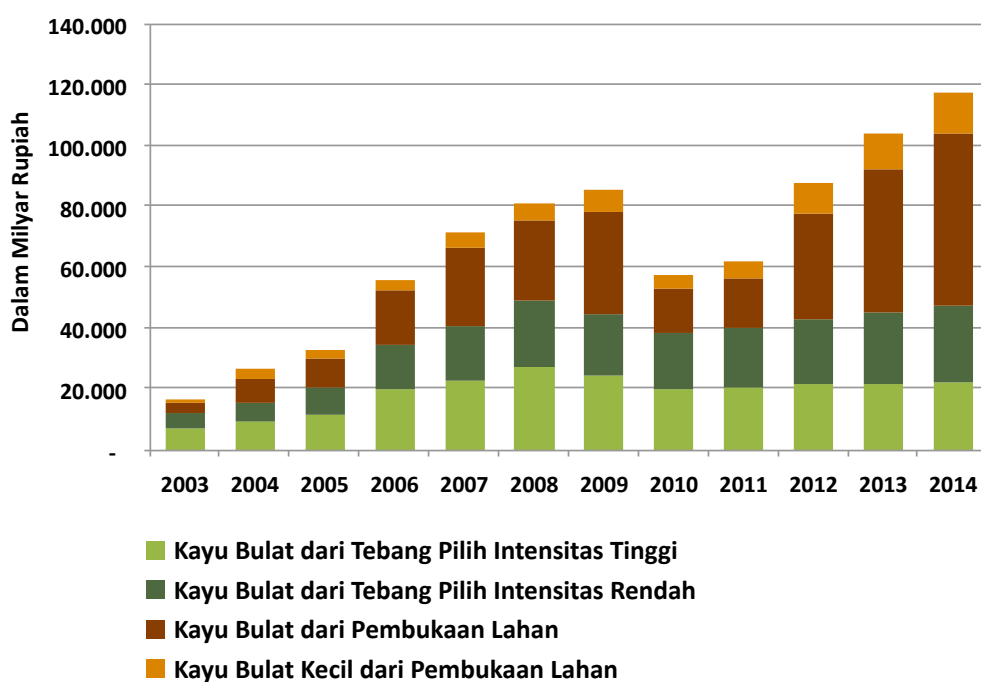
Secara tahunan, Estimasi 1 menunjukkan bahwa negara mengalami kerugian rata-rata sebesar Rp. 49,8 trilyun (US\$ 5,0 milyar) per tahun selama periode studi 12 tahun. Namun, besarnya kerugian tahunan meningkat tajam dari nilai terendah sebesar Rp. 12,1 trilyun (US\$ 1,4 milyar) pada tahun 2003 sampai nilai tertinggi sebesar Rp. 80,7 trilyun (US\$ 7,7 milyar) pada tahun 2013. Peningkatan drastis tersebut didorong oleh perluasan pembukaan lahan komersial yang begitu cepat, dan kenaikan harga kayu bulat domestik yang cukup signifikan seiring dengan kenaikan harga kayu pada tingkat internasional. Menurut data ITTO, harga kayu Meranti di pasar domestik di Indonesia naik dari US\$ 77 per m³ pada tahun 2003 sampai US\$ 244 per m³ pada tahun 2013.



Grafik 4.2. Nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat di Indonesia selama tahun 2003–2014 – Estimasi 1 (dalam bentuk Rp.)

4.5 Kerugian negara yang bersumber dari nilai komersial kayu yang tidak tercatat – Estimasi 2

Berdasarkan Estimasi 2, kerugian negara secara agregat dari nilai komersial produksi kayu sebanyak 629,0 juta m³ yang tidak tercatat selama tahun 2003–2014 mencapai Rp. 799,3 trilyun (US\$ 81,4 milyar), setara dengan sekitar empat kali lipat nilai produksi kayu yang tercatat (lihat Grafik 4.3). Dari total jumlah tersebut, kayu bulat yang ditebang melalui sistem tebang pilih (intensitas tinggi dan intensitas rendah) menyebabkan kerugian negara sebesar Rp. 431,9 trilyun (US\$ 44,6 milyar), atau 55 persen dari nilai keseluruhan. Kayu bulat yang ditebang dari proses pembukaan lahan menyebabkan kerugian sebesar Rp. 294,1 trilyun (US\$ 29,4 milyar); sementara kayu bulat kecil hasil pembukaan lahan menyebabkan kerugian sebesar Rp. 73,1 trilyun (US\$ 7,3 milyar).



Grafik 4.3. Nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat di Indonesia selama tahun 2003–2014 – Estimasi 2 (dalam bentuk Rp.)

Besaran nilai tahunan, Estimasi 2 menunjukkan bahwa negara mengalami kerugian rata-rata sebesar Rp. 66,6 trilyun (US\$ 6,7 milyar) per tahun selama periode studi. Sama halnya dengan Estimasi 1, besarnya kerugian tahunan meningkat tajam selama periode tersebut, dari nilai terendah sebesar Rp. 16,8 trilyun (US\$ 1,9 milyar) pada tahun 2003 sampai nilai tertinggi sebesar Rp. 104,3 trilyun (US\$ 9,9 milyar) pada tahun 2013.

Bagian II

Analisa terhadap
kelemahan sistem
penatausahaan kayu dan
pemungutan PNBP

Bab 5: Kerangka hukum dalam tata kelola PNPB kehutanan

5.1 Gambaran umum kerangka hukum pemungutan PNPB sektor kehutanan

Penyelenggaraan urusan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Indonesia diatur dalam berbagai undang-undang, termasuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU 20/1997), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003), dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004). Dalam berbagai undang-undang tersebut, penyelenggaraan urusan PNPB termasuk di sektor kehutanan ditempatkan sebagai bagian dari administrasi anggaran belanja negara secara nasional. Ketiga undang-undang tersebut menjadi dasar hukum bagi pemerintah untuk mengurus penerimaan negara bukan pajak, termasuk untuk merencanakan, untuk mengumpulkan, mengelola, membelanjakan, dan termasuk mempertanggungjawabkannya.

Jika dilihat dari muatan normanya, UU 17/2003 berfungsi seperti *lex generalis* terhadap pengaturan sumber-sumber pendapatan bagi negara. Di dalam undang-undang tersebut, penerimaan negara bukan pajak diatur sebagai salah satu sumber penerimaan negara bersama dengan pajak dan hibah (Psl. 11). Undang-undang tersebut memberikan mandat kepada pemerintah untuk mengumpulkan sumber-sumber penerimaan bagi negara dan mengelolanya (Psl. 9). Termasuk juga PNPB dan piutangnya (Psl. 9.e.). Selain UU 17/2003, produk hukum lainnya yang penting untuk dicermati adalah UU 1/2004. Melihat dari cakupannya, UU 1/2004 sebenarnya banyak mengatur hal yang serupa dengan UU 17/2003, kecuali bahwa di dalam UU 1/2004 diatur pengelolaan penerimaan dan mekanisme pertanggungjawabannya. Dalam UU 1/2004 dijelaskan bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk menarik penerimaan negara, menunjuk bendahara negara untuk melakukan pemungutan, dan mengatur tatacara bagaimana kementerian dan lembaga menggunakan pendapatan tersebut (Psl. 16 (2) dan (4)).

Tapi pengaturan secara khusus menjadi dasar bagi kebijakan penerimaan negara yang bukan pajak diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara UU 20/1997). Dalam undang-undang tersebut diatur berbagai aspek dari penyelenggaraan urusan PNPB, mulai dari pengelolaan, pengendalian dan pertanggungjawabannya, termasuk juga mekanisme verifikasi. Untuk memastikan pengaturan di dalam undang-undang ditegakkan, UU 20/1997 juga mengatur berbagai ancaman pidana terhadap pelanggaran undang-undang. Dalam pelbagai ketentuan yang lebih spesifik, UU 20/1997 mendefinisikan juga sumber-sumber bagi negara untuk melakukan pemungutan terhadap PNPB. Salah satu sumber yang disebutkan sebagai sumber dalam pemungutan PNPB yaitu yang berasal dari sumber daya alam (baik yang berada di permukaan, di bawah maupun di atas permukaan). Undang-undang yang sama juga memberikan contoh PNPB sumber daya alam termasuk dari kehutanan, perikanan maupun pertambangan (Psl. 2 (1)). Tanpa menjelaskan lebih lanjut bentuk-bentuk PNPB yang dipungut, undang-undang memerintahkan bahwa pengaturan yang lebih spesifik terhadap klasifikasi PNPB tertentu diatur oleh peraturan lebih lanjut.

Selain dari berbagai undang-undang tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga menyediakan beberapa norma terkait dengan pemungutan PNPB oleh negara terkait dengan pemanfaatan hutan. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa hasil dari eksploitasi hasil hutan merupakan bagian dari pendapatan negara. Pendapatan ini meliputi Dana Reboisasi, Provisi Sumber Daya Hutan, Iuran

izin dan juga dana jaminan investasi. Dana Reboisasi (DR) dijelaskan sebagai pungutan yang berfungsi untuk memulihkan kondisi hutan, sementara Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) didefinisikan sebagai pengganti nilai intrinsik sumber daya hutan yang diproduksi (Penjelasan Psl. 35). Terakhir, UU 41/1999 juga memandatkan pada pemerintah untuk menerbitkan berbagai aturan pemerintah turunan untuk mengatur teknis yang mendukung pemungutan dan pengelolaan PNBPN kehutanan (Psl. 35 (4)). Namun demikian, kerumitan mulai muncul ketika berbagai undang-undang tersebut mengatur memandatkan hal yang setimbang bagi Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan.

Gambar 5.1. Alur penyelenggaraan urusan PNBPN oleh pemerintah



Dengan keseluruhan kerangka perundang-undangan tersebut, seperti penerimaan negara lainnya, kebijakan dalam penyelenggaraan PNBPN juga dimulai dengan kebijakan penetapan tarif dan target nilai PNBPN. Sebagai bagian dari rezim penganggaran belanja nasional, setiap tahun kementerian harus menetapkan target penerimaan negara termasuk dari PNBPN di sektor kehutanan. Kajian ini akan memperlihatkan bahwa kebijakan tarif dan target PNBPN tidak hanya berfungsi sebagai alat bagi pemerintah untuk memungut PNBPN di sektor kehutanan, tetapi juga sebagai instrumen insentif dan disinsentif dalam pelaksanaan pengusahaan hutan. Kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah terhadap tarif akan menentukan bagaimana pasar terhadap hasil hutan kayu dan usaha di sektor kehutanan secara menyeluruh. Akan dijelaskan lebih lanjut, pada bagian berikutnya, kebijakan yang tidak tepat dalam penarikan PNBPN berpotensi oleh karena itu menjadi persoalan (Barr 2001).

Penetapan target tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh kementerian yang membidangi, dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk melakukan pemungutan PNBPN. Mengingat PNBPN dalam cakupan kajian ini didasarkan dari produksi yang dicatat pemerintah dan nilai formulasi tarif yang ditentukan, pelaksanaan sekaligus efektivitas pemungutan PNBPN tersebut juga berjalan berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengatur dan melaksanakan penatausahaan hasil hutan. Kewenangan pemungutan secara konkuren dilimpahkan ke daerah, sementara Kementerian Kehutanan melaksanakan fungsi pengawasan dan pengendalian dengan mengatur berbagai mekanisme pelaporan dan rekonsiliasi. Di luar penyelenggaraan administrasi yang berjalan di Kementerian Kehutanan. Administrasi pemungutan PNBPN sendiri menjadi salah satu obyek audit yang dilaksanakan Badan Pemeriksa Keuangan. Keseluruhan pelaksanaan birokrasi tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa PNBPN dapat terpungut secara optimal dan mencegah kerugian negara.

5.2 Kebijakan penetapan tarif penerimaan negara bukan pajak

Bagian awal dari kebijakan atau penyelenggaraan urusan PNBPN adalah bagaimana negara mengatur penetapan jenis dan tarif dari PNBPN. Menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan

Pajak Pasal 3 ayat (1), disebutkan bahwa Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Tarif tersebut ditetapkan dalam undang-undang atau peraturan pemerintah yang menetapkan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang bersangkutan. Namun, undang-undang kemudian tidak mengatur lebih lanjut bagaimana penentuan tarif maupun mekanisme formal penentuan PNBP tersebut harus dilaksanakan.

Dalam praktiknya penetapan jenis dan tarif PNBP diterbitkan oleh pemerintah dalam berbagai bentuk dasar hukum. Khusus untuk DR dan PSDH namun demikian pengenaannya telah ditetapkan dalam pengaturan yang berbentuk undang-undang, yaitu UU 41/1999. Namun, undang-undang tidak mengatur formula pengenaannya maupun tarifnya. Pengaturan mengenai formula atau struktur tarifnya baru diatur di dalam berbagai peraturan pemerintah. Saat ini secara khusus formula maupun tarif PSDH DR diatur di dalam PP 12/2014. Dalam lampiran peraturan pemerintah tersebut, dijelaskan bahwa Dana Reboisasi dipungut dengan nilai tarif tertentu, untuk setiap volume dengan jenis kayu tertentu. Sementara itu, PSDH diatur dengan pungutan prosentase dari nilai instrinsik kayu untuk setiap volume dan jenis kayu tertentu. Berbeda dengan Dana Reboisasi, dalam PSDH komponen lain yang diatur dalam formula untuk penetapan PNBP adalah harga patokan. Karena PSDH diharapkan dapat menjadi patokan dari nilai instrik kayu yang ditebang, oleh karena itulah pemungutannya menggunakan nilai harga kayu yang sebenarnya. Nilai intrinsik kayu yang sebenarnya tersebut diwakili dengan harga patokan.

Tabel 5.1. Komponen dalam PNBP Kehutanan

KOMPONEN PEMBEBANAN PNBP	PENGATURAN PSDH	PENGATURAN DR
Jenis PNBP	UU 41/1999	UU 41/1999
Tarif dan formula	PP 12/2014	PP 12/2014
Harga patokan	Permenhut P.68/Menhut-II/2014	–

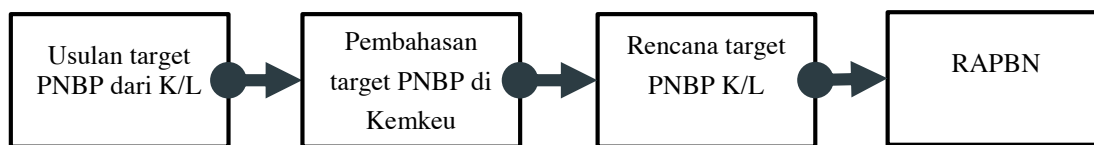
Namun demikian komponen lainnya, yaitu terkait harga patokan, berubah beberapa kali. Terakhir harga patokan tersebut diatur di dalam bentuk Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.68/Menhut-II/2014 pada tanggal 31 Desember 2014. Dalam peraturan menteri tersebut diatur berbagai harga patokan berdasarkan ukuran kayu bulat, lokasi, dan jenis kayunya. Baik untuk Meranti maupun rimba campuran. Sebelumnya harga patokan ditentukan melalui keputusan yang diterbitkan oleh Kementerian Perdagangan. Pengaturan tersebut berubah pasca terbitnya PP 12/2014, kewenangan penetapan harga patokan berpindah kepada Menteri Kehutanan. Dalam peraturan pemerintah tersebut dijelaskan bahwa harga patokan tersebut ditetapkan berdasarkan:

1. Hasil hutan kayu dari hutan alam di Tempat Pengumpulan;
2. Hasil hutan kayu dari hutan tanaman berdasarkan nilai rata-rata tegakan di hutan;
3. Hasil hutan bukan kayu di Tempat Pengumpulan;
4. Tumbuhan atau satwa liar di dalam negeri atau di luar negeri;
5. Benih tanaman hutan di Tempat Sumber Benih.

Dengan porsi kewenangan tersebut, KLHK secara penuh dapat menentukan seberapa banyak PNBP yang harus diterima oleh pemerintah.

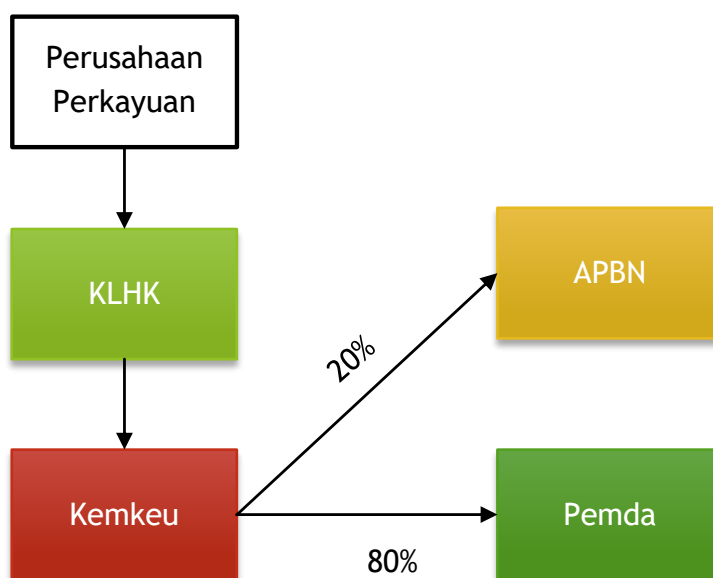
5.3 Kebijakan perencanaan target penerimaan bukan pajak

Gambar 5.2. Alur penetapan target PNB



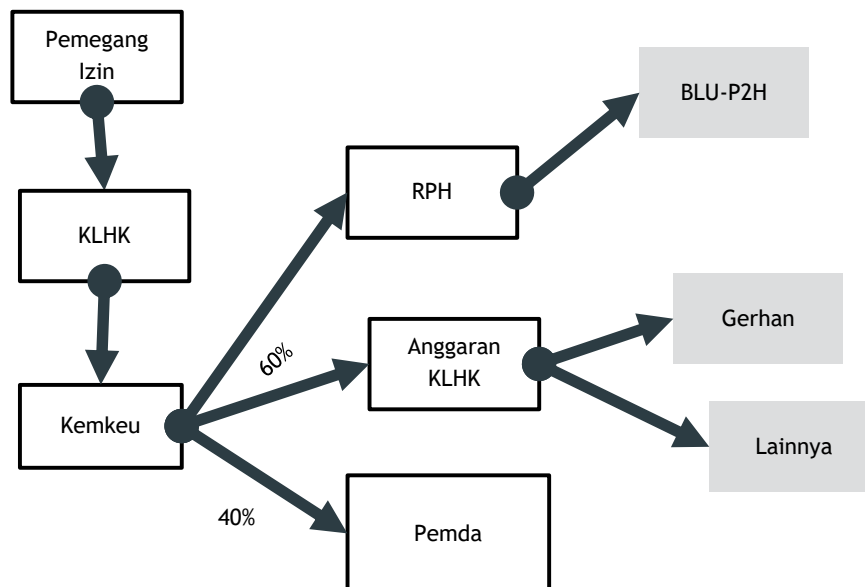
Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pemungutan PNB merupakan bagian dari kebijakan penganggaran pendapatan dan belanja negara secara nasional. Oleh karena itu, setiap tahun pemerintah melaksanakan penetapan kebijakan target penerimaan melalui PNB. Di sisi lain, penyusunan target penerimaan tersebut menjadi patokan bagi Kementerian untuk kemudian juga menyusun anggaran belanjanya. Khususnya penggunaan dana PNB, tidak seperti mekanisme fiskal lainnya, PNB dianggap lebih fleksibel. Karena bagian dana yang dihasilkan dalam PNB bisa digunakan untuk kebutuhan sektor penghasil, atau lebih tepatnya satuan kerja yang menghasilkan penerimaan tersebut (Psl. 8 UU 20/1997).

Gambar 5.3. Bagi hasil PSDH melalui dana alokasi khusus



Rangkaian kebijakan penetapan target PNB tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana Dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PP 1/2004). Di dalam PP diatur bahwa penyampaian target PNB tersebut dilakukan dengan juga menyampaikan gambaran obyektif. Pengaturan ini diatur lagi lebih detil kemudian dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 152/PMK.02/2014 tentang Petunjuk Penyusunan Rencana Penerimaan Negara Bukan Pajak Kementerian Negara/Lembaga (Psl. 4). Mengacu pada PMK 152/2014 tersebut penyusunan rencana PNB harus disusun secara realistis, termasuk juga dengan mempertimbangkan data dan informasi historis (Psl. 4). Jika target rencana PNB tersebut menurun atau meningkat dibandingkan dengan realisasi pada tahun sebelumnya, maka kementerian yang menyusun rencana juga harus menyertakan justifikasi yang obyektif (Psl. 5 (4)). Selain itu, penyusunan target rencana PNB juga dilakukan berjenjang naik sesuai dengan klasifikasi organisasi instansinya. Kementerian Keuangan dapat menentukan target rencana PNB jika kementerian atau satuan kerja yang membidangnya tidak menyampaikan targetnya.

Gambar 5.4. Bagi hasil DR melalui dana alokasi khusus



5.4 Administrasi pemungutan PNBP dan penatausahaan hasil hutan kayu

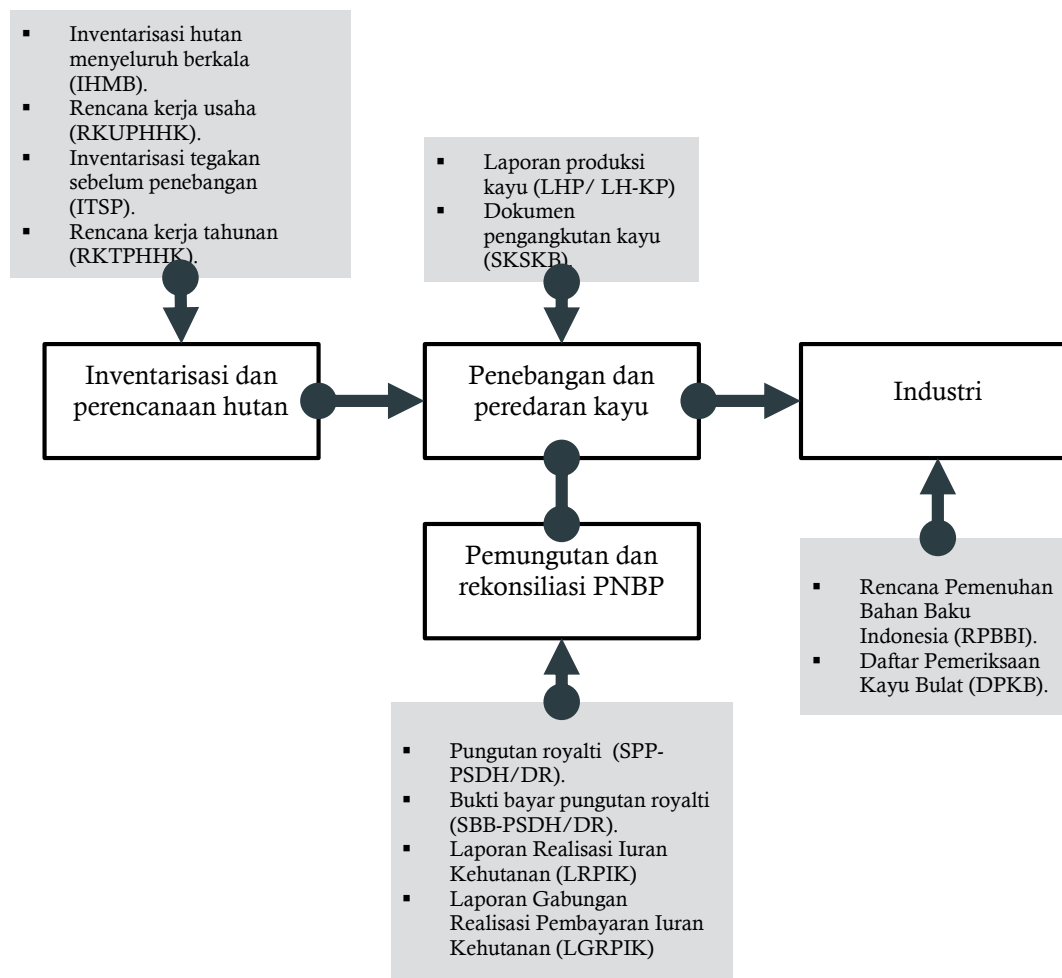
Berdasarkan berbagai perundang-undangan yang disebutkan sebelumnya, kerangka hukum di Indonesia mengatur berbagai ketentuan yang harus diperhatikan untuk mengkaji penyelenggaraan urusan pemerintah dalam pemungutan PNBP – terutama yang berkaitan dengan DR, PSDH, dan PNT. Beberapa regulasi kunci untuk dicermati diantaranya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang berlaku Pada Kementerian Kehutanan (PP 12/2014), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi (PP 35/2002) dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumber Daya Hutan (PP 51/1998).

Di dalam PP 12/2014, dijelaskan berbagai macam jenis PNBP di sektor kehutanan dengan berbagai rumusan tarifnya – termasuk untuk DR dan PSDH. Sementara, PP 35/2002 dan PP /1997 mengatur ketentuan yang lebih detail untuk menetapkan dan tata cara pemungutan PNBP-nya. Bagian dari regulasi lain yang mendukung pemungutan PNBP diatur di dalam bentuk berbagai peraturan menteri, diantaranya Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.52/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Pengganti Nilai Tegakan dan Ganti Rugi Tegakan (P.52/2014). Peraturan tersebut dan beberapa produk hukum lainnya khususnya yang berkaitan dengan kelemahan dan kontribusinya terhadap pemungutan PNBP akan dieksplorasi secara mendalam di dalam kajian ini.

Norma dan mekanisme yang menjadi dasar bagi pengaturan berkaitan dengan penatausahaan hasil hutan khususnya kayu di Indonesia diatur melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan, yang kemudian direvisi melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007. Di dalam PP 3/2008 jo. PP 6/2007 tersebut diatur berbagai norma terkait dengan segala aspek pengelolaan hutan yang dimandatkan oleh UU 41/1999 (Psl. 39), mulai dari penerbitan izin hingga penerbitan dokumen angkutan, termasuk juga penjatuhan sanksi administratif terhadap pelanggaran kepatuhan administrasi di sektor kehutanan. Dengan cakupannya yang begitu luas, PP 3/2008 lebih lanjut juga dilengkapi dengan berbagai peraturan menteri yang mengatur secara spesifik berbagai segmen dalam pengaturan

pemanfaatan hutan. Namun, sebagaimana cakupan kajiannya, pada bagian lebih lanjut dari tulisan ini akan dijelaskan berbagai tahapan dalam administrasi produksi kayu dan pemungutan PNBP kehutanan.

Gambar 5.5. Sistem penyelenggaraan urusan pengelolaan hasil hutan kayu dan pemungutan PNBP



Secara umum, pemungutan PNBP dan penatausahaan kayu akan meliputi setidaknya 4 (empat) sistem administrasi, termasuk inventarisasi dan perencanaan, penebangan dan peredaran hasil hutan, pemungutan PNBP, dan pemenuhan bahan baku industri. Dalam kajian ini, namun demikian analisis akan dibatasi hanya sampai tahapan pemungutan PNBP. Akan dijelaskan dalam bagian berikutnya bahwa, dalam kerangka regulasi yang ada seluruh tahapan tersebut mewakili juga sistem pengendaliannya. Sistem tersebut disusun secara hirarkis dari Dinas Kehutanan Kabupaten hingga Kementerian Kehutanan. Dalam beberapa pengaturan yang spesifik juga melibatkan kementerian dan atau lembaga lainnya, misalnya Kementerian Keuangan. Dalam kalimat yang sederhana, pembenahan dalam pemungutan PNBP oleh karenanya tidak bisa dipisahkan dari seberapa efektif tata usaha kayu dan pengawasannya berjalan.

Sistem administrasi dalam perencanaan dan produksi kayu

Sebelum hasil hutan kayu dapat ditebang, kerangka hukum di Indonesia mengatur kewajiban bagi pemegang izin untuk menerbitkan serangkaian dokumen inventarisasi dan perencanaan. Pengaturan atau kewajiban untuk melakukan inventarisasi tercantum dengan tegas baik dalam UU 41/1999, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, maupun PP 6/2007 jo. PP 3/2008. Di dalam PP 44/2004 tersebut diatur secara hirarkis proses inventarisasi hutan, mulai dari tingkat nasional hingga ke tingkat

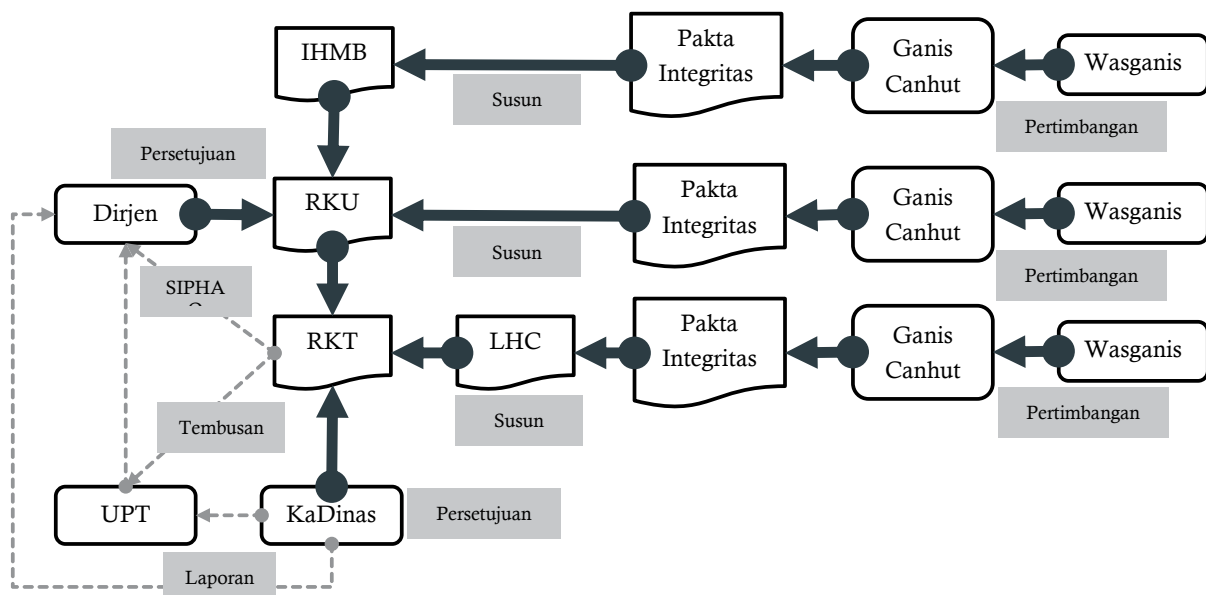
tapak (Psl. 5). Kewajiban lainnya terkait dengan inventarisasi hutan diatur di dalam PP 3/2008 jo. PP 6/2007, meskipun tidak secara spesifik merujuk pada PP 44/2004, dalam aturan tersebut disebut juga berbagai kewajiban bagi pemegang izin untuk melakukan inventarisasi sebelum melakukan pengusaha hutan, termasuk diantaranya:

1. Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala (IHMB)
2. Inventarisasi Tegakan Sebelum Penebangan (ITSP)

Hasil inventarisasi tersebut akan menjadi bagian dari penilaian rencana kerja pemegang izin terhadap wilayah konsesinya. Dalam tata kelola di sektor kehutanan, selain melakukan inventarisasi terhadap hasil hutan kayu yang akan ditebang, pemegang izin juga harus menyusun rencana eksploitasinya, yaitu:

1. Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKUPHHK)
2. Rencana Kerja Tahunan Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKTPHHK)

Gambar 5.6. Sistem administrasi perencanaan produksi kayu

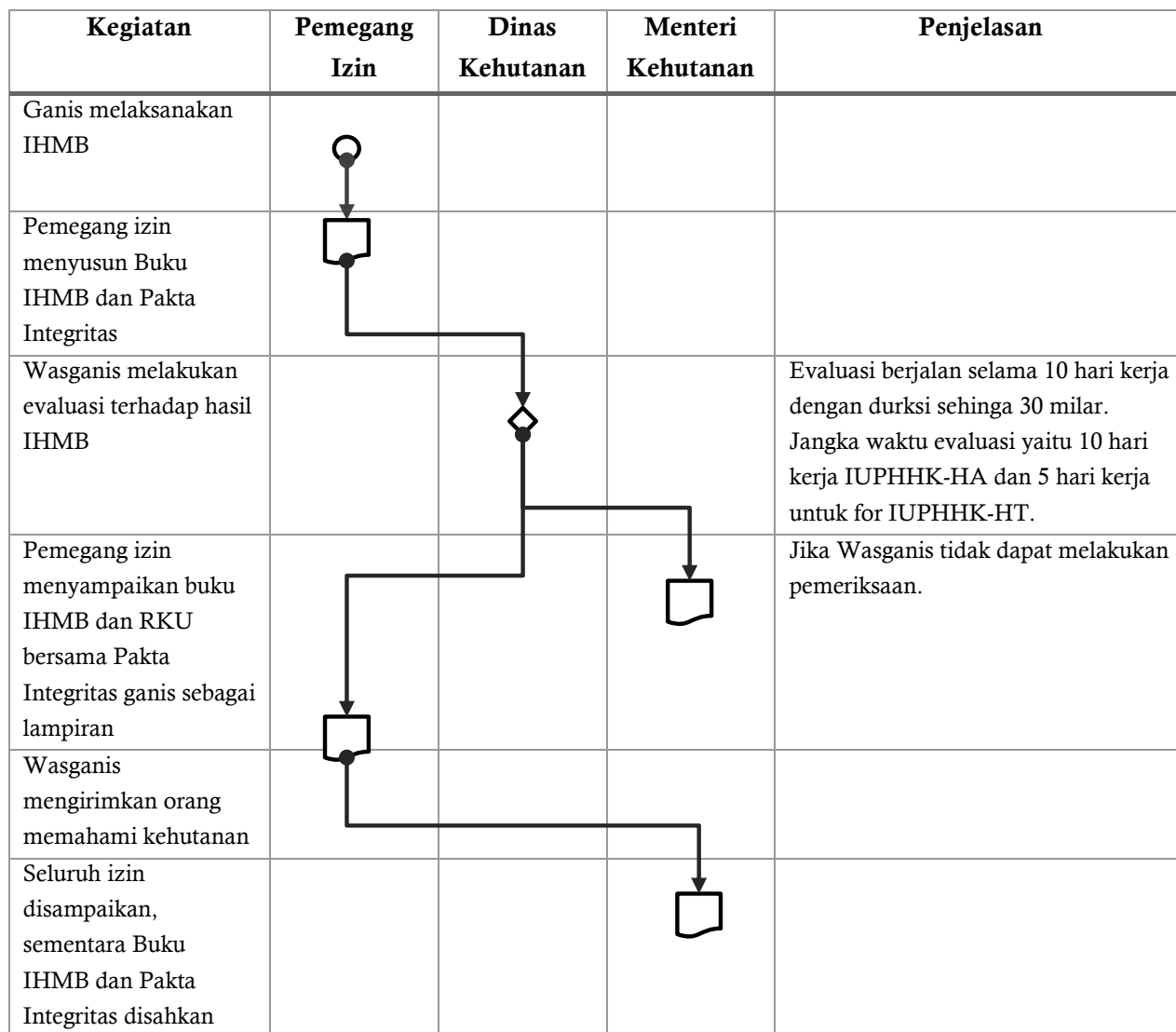


Akan dijelaskan pada bagian berikut, baik sistem administrasi yang berkaitan dengan inventarisasi maupun perencanaan produksi hasil hutan baik di hutan alam maupun di hutan tanaman. Dalam banyak hal, inventarisasi dan perencanaan produksi di dalam pengelolaan hutan diatur dengan cara yang rumit, melibatkan berbagai tingkatan pemerintah mulai dari Kepala Dinas Kabupaten hingga ke Direktur Jenderal dan berbagai bentuk mekanisme evaluasi. Pelaksanaan administrasi inventarisasi dan perencanaan tersebut dinilai kritis terutama karena pelaksanaannya menjadi dasar bagi kegiatan eksploitasi hutan secara keseluruhan dalam jangka panjang.

Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala (IHMB)

Perencanaan kehutanan dan pengaturannya di Indonesia memerintahkan agar setiap pemanfaatan hutan diawali dengan inventarisasi hutan yang komprehensif. Dengan nama, Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala (IHMB). Di dalam PP 3/2008 jo. PP 6/2007 kegiatan inventarisasi tersebut secara khusus diwajibkan kepada pemegang izin untuk dilaksanakan setiap 10 (sepuluh) tahun (Psl. 73 dan Psl. 75). Inventarisasi tersebut terutama ditujukan untuk mendapatkan informasi mengenai keadaan tegakan di dalam hutan sebelum kegiatan eksploitasi dilaksanakan, yang mana dapat digunakan untuk menjamin pelaksanaan eksploitasi atas hasil hutan tetap diselenggarakan secara berkelanjutan.

Gambar 5.7. Alur untuk persiapan IHMB



Peraturan perundang-undangan mengatur secara jelas antara hutan alam dan hutan tanaman, dalam hal inventarisasi dan perencanaannya. Berdasarkan pembagian tersebut pelaksanaan IHMB diatur dengan beberapa peraturan menteri, yaitu:

1. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.33/Menhut-II/2014 tentang Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala Dan Rencana Kerja Pada Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam.
2. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.30/Menhut-II/2014 tentang Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala dan Rencana Kerja Pada Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri.

Diatur dengan P.30/2014 and P.33/2014, pelaksanaan dari inventarisasi hutan di dalam pengawasan Tenaga Teknis Perencanaan Hutan (Ganis CANHUT) (Psl. 2 (2)). Implementasi IHMB dan hasilnya, yaitu buku IHMB, kemudian dievaluasi oleh (Psl. 3 (2)). Evaluasinya diharapkan selesai pelaksanaannya dalam waktu 10 hari untuk IUPHHK-HA (Psl. 3 (3)) dan 5 hari kerja untuk IUPHHK-HT (Psl. 3 (3)), dengan biaya yang dibebankan kepada pemerintah. Dalam hal, Wasganis tidak melaksanakan evaluasi, materi IHMB yang dipersiapkan oleh Ganis dapat langsung digunakan untuk melakukan penyusunan Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu

(RKUPHHK), selama Ganis mempersiapkan juga Pakta Integritas¹. Jika dikemudian hari ditemukan bahwa Ganis melanggar Pakta Integritas, maka izinnya untuk melakukan IHMB dapat dicabut².

Pelaksanaan IHMB yang benar pada dasarnya sangat penting, mengingat fungsinya sebagai dasar bagi pemerintah untuk menetapkan jatah tebang tahunan. Perhitungan sediaan tegakan yang lebih tinggi memungkinkan juga bagi pemegang konsesi untuk mendapatkan produktivitas yang lebih tinggi. Dengan angka tersebut, bagi pemegang izin hal ini juga berarti memberikan fisibilitas ekonomi dan lingkungan yang lebih tinggi untuk mendapatkan atau menebang lebih banyak kayu.

Akan tetapi, IHMB sendiri memiliki batasan terhadap validitas maupun pelaksanaannya. Pemegang izin berpendapat bahwa survey dengan samling terbatas hanya 0,25%, IHMB tidak dapat diandalkan dan secara praktis tidak memiliki manfaat terhadap pelaksanaan kegiatan usaha pemegang izin³. Karena inventarisasinya hanya berdasarkan sampling dengan populasi yang terbatas, maka hasil IHMB hanya bisa mencatat gambaran umum terhadap sumber daya hutan dan lokasi pohon, dan hampir tidak memiliki manfaat yang khusus dalam kegiatan eksploitasi. Sebagai tambahan, IHMB sendiri dianggap aktivitas yang redundan jika dibandingkan dengan inventarisasi tegakan sebelum penebangan yang dilaksanakan setiap tahun.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, inventarisasi yang dilaksanakan melalui IHMB seharusnya memiliki penggunaan yang lebih luas termasuk untuk melakukan pengawasan terhadap lanskap tutupan hutan atau membangun neraca sumber daya hutan (Psl. 13 (1) UU 41/1999). Hal ini akan meliputi informasi mengenai kondisi fisik dari hutan itu sendiri, satwa liar, biodiversitas, dan aktivitas masyarakat di sekitar hutan (Psl. 13 (2)). Diharapkan dengan informasi yang dikumpulkan melalui inventarisasi tersebut memberikan ruang bagi pemerintah untuk melakukan perkiraan yang logis dan sistematis kondisi hutan dan perencanaan sumber daya hutan di masa yang akan datang (Psl. 13 (4)).

Baik di dalam UU 41/1999 maupun PP 44/2004, mengatur inventarisasi hutan secara hirarkis dari tingkat nasional hingga ke tingkat tapak oleh unit manajemen, meliputi:

1. Inventarisasi tingkat nasional
2. Inventarisasi tingkat provinsi dan kabupaten
3. Inventarisasi tingkat Daerah Aliran Sungai
4. Inventarisasi tingkat unit manajemen

Mengacu pada ketentuan tersebut, pengaturan kewajiban bagi unit manajemen untuk melaksanakan inventarisasi sudah diatur sejak UU 41/1999 (Psl. 13 (3)). Kewajiban inventarisasi tersebut diatur lebih detail dalam PP 44/2004 (Psl. 12 (2)). Dalam PP 44/2004 dijelaskan bahwa unit manajemen di tingkat tapak harus melaksanakan setidaknya 2 (dua) jenis inventarisasi yaitu yang diadakan setiap 5 (lima) tahun sekali dan yang diadakan setiap tahun sebagai bagian dari perencanaan kerja tahunan (Psl. 12 (3) dan (4)). Dengan perbedaan pengaturan antara inventarisasi hutan yang diatur dalam UU 41/1999 dan PP 44/2004, perbedaan tersebut dijembatani di dalam PP 3/2008 jo. PP 6/2007. Sementara PP 44/2004 mengatur perlunya inventarisasi setiap 5 (lima) tahun untuk unit manajemen tingkat tapak, dalam PP 3/2008 disebutkan bahwa IHMB cukup dilaksanakan setiap 10 tahun sekali, kecuali kalau ditemukan adanya perubahan kondisi hutan yang secara substansial.

1 Lihat Psl. 3 (3) P.33/2014 and P.30/2014.

2 Lihat Psl. 3 (4) P.30/2014.

3 Wawancara dengan APhi Komda Kalimantan Tengah pada April 7th, 2015 and APhi Pusat tanggal 30 Maret 2015.

Kebutuhan untuk memverifikasi hasil IHMB dapat dianggap penting. Jika mempertimbangkan IHMB sebagai instrumen untuk memastikan tidak terjadinya eksploitasi yang berlebihan. Namun, PP 3/2008 jo. PP 6/2007 tidak mengatur mekanisme yang efektif untuk memverifikasi pelaksanaan IHMB. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, baik di dalam P.30/2014 maupun P.33/2014 disebutkan bahwa IHMB akan diawasi dan dievaluasi oleh Wasganis, termasuk memberikan sanksi administratif terhadap Ganis, jika diperlukan. Akan tetapi mekanisme pengaturan yang ada, tidak menyediakan kriteria yang konkrit untuk melakukan verifikasi terhadap hasil IHMB tersebut.

Hal lain yang perlu diperhatikan yaitu, bahwa tidak ada regulasi yang mengatur penggunaan IHMB selain untuk menghasilkan rencana kerja umum untuk pemegang izin. Apapun informasi yang didapatkan oleh pemerintah melalui IHMB juga tidak mudah untuk diakses publik, padahal sebagaimana dijelaskan dalam UU 41/1999, inventarisasi hutan dimandatkan agar digunakan sebagai instrumen yang secara sistematis untuk mengawasi sediaan tegakan dan mengantisipasi perubahan tutupan lahan. Perintah undang-undang tersebut seharusnya menjadi bagian dari kepentingan pemerintah untuk mengumpulkan dan mengelola informasi tentang hutan.

Rencana Kerja Umum Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKUPHHK)

Pasca inventarisasi hutan, pemegang konsesi harus menyusun rencana kerja umum yang disebut Rencana Kerja Umum Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKUPHHK). Walaupun UU 41/1999 tidak mengatur kewajiban tersebut secara khusus, PP 3/2008 jo. PP 6/2007 memerintahkan kepada seluruh pemegang izin untuk mempersiapkan RKUPHHK sebagai dasar bagi pengelolaan hutan jangka panjang. Dalam konteks tersebut, pemegang izin harus mempersiapkan rencana pengelolaan hutan dengan periode 10 tahun untuk areal konsesinya⁴. Perencanaan kerja ini meliputi berbagai aktivitas, termasuk, penataan batas areal kerja, inventarisasi sediaan tegakan, penyiapan lahan, pelaksanaan silvikultur, perlindungan hutan, dan termasuk juga pemberdayaan masyarakat desa sekitar hutan. Dengan menyusun RKU, secara teoritis seharusnya seluruh pemegang izin dapat menghasilkan pengelolaan hutan dan eksploitasi hutan dengan cara berkelanjutan.

Penyiapan dan pengesahan RKUPHHK diatur di dalam regulasi yang sama dengan yang mengatur tentang IHMB yaitu P.30/2014 and P.33/2014. Selain peraturan menteri tersebut, dua peraturan lain yang penting untuk dicermati terkait dengan RKU yaitu:

1. Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan Nomor P.9/VI-BUHA/2014 tentang Pedoman Penyusunan, Penilaian, Dan Persetujuan Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Dalam Hutan Alam yang mengatur dengan detil tentang penyiapan, penyusunan, evaluasi dan pengesahan RKU dalam hutan alam.
2. Sementara untuk hutan tanaman, Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan Nomor P.7/VI-BUHT/2014 tentang Pedoman Penyusunan, Penilaian, Dan Persetujuan Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri.

Keseluruhan regulasi tersebut menilai RKU sebagai kewajiban yang penting untuk dilaksanakan, sehingga apabila tidak dilaksanakan dapat berujung pada pencabutan izin. Rancangan RKUPHHK harus disampaikan kepada Kementerian Kehutanan tidak lebih dari 1 (satu) tahun sejak pengesahan izin konsesinya. Semua pemegang izin harus memiliki tenaga teknis yang berkualifikasi perencanaan hutan (Tenaga Teknis Perencanaan Hutan, Ganis Canhut) untuk menyusun RKUPHHK. Sebagai persyaratannya disebut bahwa RKUPHHK harus disusun dengan didasarkan pada:

⁴ Lihat Psl. 4 (1) P.33/2014.

1. Peta izin UPHHK;
2. Peta kawasan hutan;
3. Interpretasi citra satelit dengan cakupan setidaknya 2 (dua) tahun terakhir dengan skala peta 1:50.000 atau 1:100.000; dan
4. Hasil IHMB.

Seluruh dokumen dan proposal RKUPHHK dikirimkan dengan penerima Direktur Jenderal yang mengurus hutan produksi⁵. Tembusan dari proposal tersebut juga dikirimkan kepada Kepala Dinas Provinsi, Kepala Dinas Kabupaten/Kota, Kepala UPT, and Kepala KPH.

Penilaian dan pengesahan terhadap RKU dilaksanakan oleh Dirjen Bina Usaha Kehutanan atau pejabat yang mendapatkan delegasi. Dalam waktu 20 hari kerja, Dirjen harus memeriksa dan memutuskan untuk menyetujui dan mengesahkan RKU atau menolaknya. Apabila diperlukan, Dirjen juga dapat memberikan saran untuk penyempurnaan RKU. Revisi terhadap RKU tersebut kemudian harus diselesaikan dalam waktu 14 hari kerja. Di dalam peraturan juga disebutkan bahwa biaya apapun yang keluar akibat dari pemeriksaan tersebut dibebani kepada anggaran pemerintah. Setelahnya, RKUPHHK menjadi dasar untuk berikutnya menyusun rencana kerja tahunan untuk melakukan produksi hasil hutan kayu (Rencana Kerja Tahunan Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, RKTPHHK).

Sebagai tambahan, pengaturan yang dijelaskan di atas juga memberikan ruang untuk melakukan evaluasi terhadap RKU setiap 5 (lima) tahun sekali. Evaluasi tersebut disampaikan kepada Dirjen dengan tembusan kepada Kepala Dinas Provinsi, Kepala Dinas Kabupaten, Kepala UPT, and Kepala KPH. Aturan yang ada namun demikian tidak memberikan informasi bagaimana pemerintah dapat melakukan evaluasi terhadap RKU dan mengambil keputusan.

Dengan melihat materi muatannya, RKU sebenarnya memperkuat kemampuan bagi pemegang izin maupun pemerintah untuk memastikan seluruh hutan dikelola secara berkelanjutan. Dokumen perencanaan kerja tersebut menyediakan informasi, dari sediaan tegakan, keanekaragaman hayati, dan fisibilitas ekonomi dari suatu unit manajemen untuk mengeksploitasi hutan. Informasi yang sama membuat RKU tidak hanya berfungsi sebagai dokumen perencanaan bagi pemegang izin, tetapi juga instrumen pengendalian. Seperti halnya IHMB, Pemerintah pada dasarnya sangat bergantung pada RKU untuk menentukan jatah tebang tahunan. Akan dijelaskan selanjutnya, pengaturan yang sama juga berlaku terhadap rencana kerja tahunan.

Gambar 5.8. Sediaan tegakan hutan dalam PT [REDAKSI] sebagai hasil dari IHMB di dalam RKUPHHK⁶

Table 2-b. Sediaan tegakan hutan dalam PT [REDAKSI]

No	Kelompok Jenis	Kelas Diameter (Cm)							
		10 - <20		20 - <30		>30		>40	
		N	V	N	V	N	V	N	V
1	Meranti	8.969.093	608.266,61	1.784.987	445.074,59	687.952	621.322,56	197.965	342.373,97
2	Rim. Campuran	8.780.485	607.459,42	2.100.984	514.672,37	898.130	770.967,59	234.788	410.617,01
3	Kayu Indah	1.542.659	108.331,14	286.517	68.101,61	106.809	70.412,77	13.918	19.140,55
4	Dilindungi	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumlah		19.292.237	1.324.057,17	4.172.488	1.027.848,57	1.692.891	1.462.702,92	446.671	772.131,53
Rata-rata/Ha		454	31,13	98	24,16	40	34,39	11	18,15

⁵ Lihat Psl. 4 (4) P.33/2014.

⁶ Lihat Halaman III-14 RKUPHHK-HA Berbasis IHMB Periode Tahun 2014-2023 PT [REDAKSI] Kabupaten Indragiri Hilir Provinsi Riau.

Tidak hanya itu, dalam wawancara disebutkan juga bahwa mekanisme pengesahan dan verifikasi terhadap RKU, dipandang juga sebagai pelanggaran terhadap kegiatan usaha. Meskipun, sepakat bahwa rencana kerja kehutanan penting untuk memastikan tercapainya keberlanjutan, fisibilitas ekonomi, dan tanggung jawab sosial, banyak perusahaan menilai bahwa perencanaan dalam pengelolaan hutan sebagai kegiatan manajemen yang internal.

Timber Cruising dan Laporan Hasil Cruising (LHC)

Setelah mendapatkan pengesahan untuk perencanaan jangka panjang, pemegang izin juga harus mempersiapkan rencana kerja tahunan untuk daur tebangan dalam konsesinya. Sebagai dasar untuk menyusun rencana kerja tersebut, pemegang izin juga harus melakukan *timber cruising* terhadap blok tebangan. Kewajiban untuk melakukan survey tegakan tahunan tidak hadir di dalam UU 41/1999 maupun PP 6/2007 jo. PP 3/2008, tetapi diisyaratkan di dalam PP 44/2004 (Psl. 12 (4) PP 44/2004). Dalam PP tersebut dinyatakan bahwa inventarisasi tahunan atau cruising diperlukan untuk menyusun rencana kerja tahunan bagi unit manajemen di tingkat tapak. Pengaturan teknis tentang timber cruising kemudian diatur di dalam P.33/2014 untuk hutan alam dan P.30/2014 untuk konsesi hutan tanaman. Sebagai tambahan, cruising tersebut juga diwajibkan untuk izin maupun proses konversi hutan sebagaimana diatur Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.62/Menhut-II/2014 tentang Izin Pemanfaatan Kayu (P.62/2014).

Dalam P.30/2014 dan P.33/2014 diperintahkan agar pemegang izin untuk melakukan cruising terhadap sediaan tegakan dalam blok tebangan tahunan. Laporan yang dihasilkan dalam cruising tersebut, disebut sebagai Laporan Hasil Cruising (LHC), kemudian akan menjadi dasar bagi pengesahan rencana kerja tahunan. Laporan tersebut akan menyediakan informasi yang lengkap tentang potensi tegakan dalam satu blok tebangan yang meliputi jenis, ukuran, kelas, tinggi, dan perhitungan volumenya⁷. Penting untuk dicatat bahwa intensitas untuk cruising tersebut tidak secara jelas diatur. Kepala Dinas Kabupaten ditunjuk untuk memverifikasi hasil LHC. Proses tersebut harus diselesaikan dalam waktu 14 hari kerja pasca menerima tembusan usulan rencana kerja tahunan⁸. Dengan kerangka waktu yang terbatas, Kepala Dinas hanya diberikan ruang untuk memverifikasi tidak lebih dari 1% dari hasil yang dicatat di dalam LHC.

Mengacu pada P.62/2014, timber cruising juga harus dilaksanakan oleh pemegang izin yang melakukan konversi terhadap hutan. Sebelum disahkan, pemohon IPK harus melaksanakan cruising kayu untuk menilai sediaan tegakan dengan intensitas 5%. Cruising harus dilaksanakan dalam waktu 25 hari sejak keluar surat perintah (Psl. 8 (1) a). Hasil cruising tersebut kemudian dicatat di dalam Rekapitulasi Laporan Hasil Cruising (RLHC). Untuk memastikan cruising dilaksanakan dengan akurat, kegiatan tersebut harus dilaksanakan oleh staf perusahaan yang merupakan tenaga teknis. Apabila perusahaan yang bersangkutan tidak memiliki staf dengan kualifikasi tenaga tekni, dapat juga kemudian meminjam Ganis dari tempat lainnya. Pemohon harus mengirimkan Rekapitulasi atas LHC bersama dengan Berita Acara yang ditandatangani oleh manajemen perusahaan, Pakta Integritas, dan pernyataan pemeriksaan oleh Kepala Dinas. Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan mengatur intensitas cruising yang berbeda untuk tujuan perolehan lahannya. Sebagai contoh, untuk Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan, maka cruising harus dilakukan secara penuh meliputi 100% dari total yang ada di lahan konsesi. Namun, untuk HTI intensitas cruising terbatas hanya 5%.

Baik bagi konsesi hutan maupun pembukaan lahan hutan, cruising merupakan instrumen penting untuk membatasi eksploitasi hutan yang berlebih. Dalam konsesi UPHHK, LHC merupakan batasan bagi pengerjaan penebangan tahunan. Akan dijelaskan juga lebih lanjut, rencana kerja tahunan itu sendiri akan menjadi dasar untuk membedakan kayu yang ditebang secara ilegal dengan yang legal. Dalam konteks kegiatan konversi

⁷ Lihat Psl. 1 angka 9 P.33/2014.

⁸ Lihat Psl. 13 (1) P.33/2014.

- $V_{st-HP/HPK} = \frac{\text{Total Standing Stock 30 Cm Up (Hutan Rawa) hasil IHMB pada LOA}}{\text{Luas LOA}}$	
$= \frac{740.824 \text{ m}^3}{15.942 \text{ Ha}}$	
$= 46,47 \text{ m}^3/\text{Ha}$	
- $V_{pr-HP/HPK} = V_{st-HP/HPK} + (R_v \times 0,5 \text{ Rotasi})$	
$= 46,47 \text{ m}^3/\text{Ha} + (1,749 \text{ m}^3/\text{Ha}/\text{Thn} \times 20 \text{ Thn})$	
$= 46,47 \text{ m}^3/\text{Ha} + 34,98 \text{ m}^3/\text{Ha}$	
$= 81,45 \text{ m}^3/\text{Ha}$	
Sehingga perhitungan Etat Volume IUPHHK-HA PT [REDACTED] Kompartemen TPTI adalah :	
RENCANA PEMANFAATAN	
III-14	
IUPHHK-HA [REDACTED]	
- Nilai Tertimbang Volume (NTV) = $\text{Etat Luas} \times V_{pr} \times F_p \times F_e$	
$= 399 \text{ Ha}/\text{Thn} \times 81,45 \text{ m}^3/\text{Ha} \times 0,8 \times 0,7$	
$= 18.199,18 \text{ m}^3/\text{Ha}$	

Gambar 5.9.
Jatah tebang tahunan PT [REDACTED] berdasarkan RKUPHHK-HA

Sumber: Page III-14 RKUPHHK-HA 2014 PT [REDACTED]

hutan, timber cruising menjadi dasar bagi penerbitan IPK, penentuan jatah tebang, dan nilai bank garansi. Timber cruising pra produksi dalam blok kerja penebangan memberikan ruang bagi pemerintah untuk mengetahui atau mendapatkan informasi aktual tentang sediaan tegakan, sehingga dapat direncanakan dengan cara yang berkelanjutan. Selain itu dengan informasi tersebut pemerintah dapat memastikan daya dukung dan daya tampung untuk memastikan tidak terjadi over eksploitasi. Dengan informasi tersebut kemudian dapat disusun target yang lebih efektif terhadap pemungutan PNB.

Sementara itu dalam konteks usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, timber cruising yang dicatat dalam LHC berfungsi hampir sama dengan IHMB. Meskipun tidak seperti IHMB, LHC dianggap lebih bermanfaat bagi

Gambar 5.10. Target cruising PT [REDACTED] pada tahun 2009 untuk Rokan Hilir

No	Kegiatan	Satuan	Sasaran	Cara Pencapaian
1	2	3	4	5
3.	Penataan Ruang	Ha	- TP = 3.145,20 - TK = - - TU = 183,00 - KL = - - SP = 82,00	Berdasarkan peraturan yang berlaku dan kondisi fisik di lapangan dan hasil delniasi mikro yang telah disahkan
4.	Penataan Areal Kerja	Ha	- TP = 3.145,20 - TK = - - TU = 183,00 - KL = - - SP = 82,00	Overlay berbagai kondisi kawasan yang kemudian menentukan peruntukan (landscaping)
5.	Inventarisasi	Ha	Blok dan petak = 75 Tanaman seluas = 2.747,00	Dilakukan inventarisasi dengan metode sistematis melalui penarikan contoh awal secara acak intensitas sampling 1 % utk daur II dan 5 % utk daur I yang ada hutan alamnya.

pemegang izin. Dari wawancara, PT [REDACTED] menganggap dengan LHC yang memiliki intensitas 100% dan pemetaan menyeluruh atas setiap tegakan secara spasial memungkinkan efisiensi dalam pemanfaatan hasil hutan. Dengan demikian pemegang izin dapat merancang jalur transportasi yang lebih baik untuk melakukan pemanenan. Secara khusus cruising tersebut juga mencatat informasi yang detil untuk menghasilkan peta hutan secara spasial. Akan tetapi, hasil yang serupa tidak serta merta berlaku sama dengan konsesi hutan yang lain. Sebagai misal, cruising 100% dengan peta hutan yang tercatat koordinasinya dengan geo-referensi bisa jadi tidak diperlukan atau tidak masuk akal mengingat lanskap hutan tidak selalu datar.

Seperti halnya penggunaan kawasan hutan yang tidak sesuai hukum, penegakan hukum terhadap kewajiban untuk melakukan cruising dan seluruh administrasi tata usaha kayu dalam konversi hutan seringkali tidak dilaksanakan dengan ketat. Dalam banyak ilustrasi, meskipun jika tersedia pengawasan, sistem yang ada tidak tetap tidak memadai untuk dapat mencegah terjadinya konversi hutan. Salah satu tipologi yang kini berkembang, tidak seperti penggunaan hutan yang lain, Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) memiliki akses yang sah untuk menggunakan hutan tanpa Izin Pemanfaatan Kayu, terutama karena motifnya untuk mengakses lahan tersebut berbeda. Ketimbang mendapatkan kayunya, pemegang IPPKH lebih memilih untuk mendapatkan akses cepat terhadap lahannya, sehingga administrasi hasil hutan kayu dianggap beban yang berlebih. Permasalahan ini mendorong berbagai kegiatan konversi hutan, atau yang dilakukan secara ilegal, seperti menyembunyikan ketersediaan tegakannya.

Rencana Kerja Tahunan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKT-UPHHK)

Disebutkan di dalam PP 3/2008 jo. PP 6/2007 bahwa baik perizinan di hutan alam maupun hutan tanaman diwajibkan untuk menyampaikan rencana kerja tahunannya, Rencana Kerja Tahunan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, RKTUPHHK, untuk kemudian disahkan. Rencana Kerja Tahunan akan menjadi dasar bagi pemegang izin untuk melakukan penebangan. Penebangan apapun yang dilakukan tanpa sebelumnya mendapatkan pengesahan terhadap rencana kerja, atau melebihi jatah yang diperbolehkan di dalam RKT akan dikenakan hukuman administratif. Pengaturan mengenai rencana kerja tahunan diatur juga dalam P.33/2014 untuk hutan alam dan P.30/2014 untuk hutan tanaman, yang menyatakan agar pemegang izin menyampaikan usulan rencana kerja tahunannya paling lambat 2 (dua) bulan sebelum rencana kerja tahunan pada tahun berjalan habis masa berlakunya kepada Kepala Dinas Kehutanan Provinsi.

Disebutkan juga bahwa penyusunan RKT harus berdasarkan pada⁹:

1. Pengesahan RKUPHHK;
2. Interpretasi citra satelit dengan cakupan 2 (dua) tahun terakhir dengan skala peta 1:50.000; dan
3. Rekapitulasi Laporan Hasil Cruising (RLHC).

Selain disampaikan kepada Kepala Dinas, usulan tersebut juga harus ditembuskan kepada Direktur Jenderal, Kepala Dinas Kabupaten, Kepala UPT and Kepala KPH. Untuk ikut menilai usulan rencana kerja tersebut, Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten membentuk tim untuk memverifikasi informasi yang disediakan dalam usulan RKT. Pemeriksaan tersebut meliputi¹⁰:

1. Implementasi batas blok tebangan.
2. Implementasi timber cruising dengan intensitas 1%.
3. Implementasi silvikultur hutan.

⁹ Lihat Psl. 10 (1) P.33/2014 jo. P.24/2011.

¹⁰ Lihat Psl. 13 (1) P.33/2014.

Hasil pemeriksaan tersebut kemudian dituangkan ke dalam Berita Acara Pemeriksaan. Verifikasi tersebut dilaksanakan oleh Wasganis PHPL-Canhut. Bagi Dinas Kehutanan Kabupaten yang tidak memiliki Wasganis yang bersertifikasi dapat juga meminta Wasganis yang tersedia di UPT maupu Dinas Kehutanan Provinsi untuk melakukan penilaian. Dalam kurun waktu 14 hari sejak penilaian, Dinas Kehutanan Kabupaten harus mengirim hasilnya kepada Kepala Dinas Provinsi bersama dengan laporan hasil cruising dan pemenuhan kewajiban keuangannya. Untuk 14 hari berikutnya, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi juga harus menilai Berita Acara dan mengambil keputusan untuk mengesahkan atau menolak RKT yang diusulkan. Berikutnya, jika Kepala Dinas Provinsi menolak untuk menilai atau memeriksa proposal RKT, aturan yang ada juga memberikan kewenangan kepada Dirjen atas nama Menteri Kehutanan untuk mengambil alih proses administrasinya (Psl. 14 (4)). Sebagai tambahan, pemegang izin yang juga memiliki sertifikasi PHPL dapat mengelluarkan RKT dengan pengesahan mandiri¹¹. Setelah disahkan, pemegang izin harus menyampaikan RKT nya kepada Dirjen, Direktur, Dinas Kehutanan Provinsi, Kepala UPT, dan Dinas Kehutanan Kabupaten¹².

Keseluruhan birokrasi tersebut, pada dasarnya RKT hampir serupa dengan RKU, tidak hanya sebagai instrumen untuk perencanaan termasuk juga instrumen untuk pengendalian bagi pemerintah. Pengesahan dokumen RKT berarti juga termasuk rencana, komitmen dan batasan untuk mengusahakan hutan dalam kurun waktu setahun. Dalam kerangka yang demikian, RKT yang telah disahkan meliputi juga:

1. Sistem silvikultur dan pemanenan;
2. Penggunaan hasil hutan kayu;
3. Perlindungan hutan;
4. Manajemen sumber daya manusia, tenaga teknis dan non teknis;
5. Penelitian dan pemberdayaan masyarakat;
6. Tempat pengumpulan, penimbunan, peralatan dan trase jalan;
7. Rencana penanaman dan penyemaian.

Kemungkinan pengendalian internal yang tidak efektif dapat ditemukan jika kita membandingkan antara penilaian yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan dengan pengesahan mandiri. Pelemahan pengendalian internal dapat terjadi apabila pengesahan mandiri tidak mengikuti format standar yang biasanya dihadirkan dalam RKT.

Sistem administrasi dalam produksi dan peredaran hasil hutan kayu

Setelah hasil hutan ditebang, pengadministrasian hasil hutan kayu dimulai. Tahapan administrasi pertama dari administrasi hasil hutan kayu adalah dengan melakukan pencatatan terhadap volume, kelas, jenis, dan ukuran dari tebangan. Proses tersebut dicatat dan diveifikasi hingga sampai digunakan oleh pengguna bahan baku kayu, yaitu industri. Berdasarkan tujuan tersebut beberapa dokumen administrasi diatur oleh pemerintah sebagai alat untuk memeriksa dan memverifikasi asal usul kayu tiap tahapan tata niaganya, mulai dari tempat pengumpulan kayu hingga ke industri. Akan tetapi dalam kajian ini, sistem yang akan dikaji dibatasi hanya sampai pemungutan PNBP di sektor kehutanan dan peredarannya. Secara umum penatausahaan kayu tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa setiap kayu yang beredar di pasar berasal dari sumber yang sah dan telah melaksanakan pemenuhan kewajiban keuangan terhadap negara¹³.

11 Lihat Psl. 11 (1) P.33/2014.

12 Lihat Psl. 11 (2) P.33/2014.

13 Lihat Psl. 2 P.41/2014 dan Psl. 2 ayat (2) P.42/2014.

Setelah penebangan dilakukan dan dicatat, tata usaha selanjutnya adalah memastikan setiap kayu yang dibawa ke luar hutan tercatat dan merupakan kayu yang sah. Secara umum setiap hasil hutan yang diangkut dari dalam hutan ke luar diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan untuk disertai dengan keberadaan surat angkut yang menyatakan bahwa hasil hutan yang dibawa merupakan hasil hutan yang diperoleh secara sah. Kewajiban tersebut diatur dalam bentuk ancaman pidana pada UU 41/1999. Mengacu pada undang-undang ini, keberadaan dokumen tersebut digunakan untuk memverifikasi kesesuaian fisik, baik jenis, jumlah, maupun volumennya. Jika ditemukan ketidaksesuaian undang-undang menganggap penguasaan maupun pengangkutan atas hasil hutan kayu tersebut tidak disertai dengan surat-surat yang sah¹⁴.

Pengaturan kewajiban untuk menyertakan dokumen yang menjelaskan sahnya hasil hutan yang diangkut tersebut disebutkan secara tegas di dalam Pasal 119 PP 6/2007 jo. PP 3/2008. Pada pasal berikutnya, sebagai tambahan PP tersebut juga menyebutkan kesesuaian tersebut harus diuji oleh tenaga teknis yang berkualifikasi dengan metode pengukuran dan pengujian yang ditentukan berdasarkan Standar Nasional Indonesia. Dalam bagian penjelasannya diiterasi bahwa dokumen keterangan sahnya hasil hutan harus selalu melekat dalam pengangkutan, penguasaan, dan pemilikan dari kayu bulat.

Melalui Permenhut P.41/2014 dan Permenhut P.42/2014 diatur berbagai dokumen yang berfungsi sebagai dokumen angkutan hasil hutan kayu, termasuk diantaranya:

1. Surat Keterangan Sah Kayu Bulat (SKSKB) dan/atau Daftar Kayu Bulat (DKB);
2. Faktur Angkutan Kayu Bulat (FA-KB) dan/atau Daftar Kayu Bulat Faktur Angkutan (DKB-FA);
3. Faktur Angkutan Kayu Olahan (FA-KO) dan/atau Daftar Kayu Olahan (DK-O);
4. Surat Angkutan Lelang (SAL); atau
5. Nota Angkutan.

Keseluruhan angkutan tersebut digunakan sesuai dengan tahapan pengangkutan yang dilalui oleh hasil hutan kayu yang dibawa. Dalam bagian berikutnya dari tulisan akan dijelaskan materi, prosedur administrasi dan titik-titik kritis dalam penyusunan dan administrasi dokumen-dokumen angkut tersebut. Dengan sistem administrasi tersebut, bagian berikutnya dalam tulisan ini akan mengulas dokumen untuk mencatat hasil produksi maupun peredarannya.

Laporan Hasil Penebangan and Laporan Kayu Hasil Pemanenan (LHP & LPKHP)

Hasil hutan kayu ditata usaha dengan berbagai kerangka hukum, berdasarkan sumbernya. Jika kayu tersebut berasal dari hutan alam, Kementerian Kehutanan menerbitkan aturan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.41/Menhut-II/2014 tentang Penatausahaan Hasil Hutan Kayu Yang Berasal Dari Hutan Alam, sementara untuk hutan tanaman, diatur di dalam Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.42/Menhut-II/2014 tentang Penatausahaan Hasil Hutan Kayu Yang Berasal Dari Hutan Tanaman. Sebagai dasar awal untuk melakukan penatausahaan terhadap hasil hutan kayu, keduanya memerintahkan kepada pemegang konsesi untuk mengukur dan mencatat setiap sortimen kayu yang ditebang. Pencatatan itu harus dilakukan di dalam buku ukur, yang kemudian dituangkan ke dalam Laporan Hasil Penebangan (LHP) untuk kayu hutan alam dan Laporan Produksi Kayu Hasil Pemanenan (LP-KHP).

Pencatatan hasil tebangan tersebut dilakukan dengan mengukur spesies, kelas, dan ukuran, yang diverifikasi oleh tenaga teknis pemegang izin yang memiliki kualifikasi pengukuran kayu bulat (Ganis PHPL-PKB) di tempat pengumpulan kayu (TPn). Di dalam aturan yang sama, diatur juga bahwa pengukuran tersebut dapat disederhanakan

¹⁴ Pidana terhadap penguasaan hasil hutan yang tidak disertai dengan dokumen keterangan sah dilanjutkan di dalam UU 18/2013.

No	Kegiatan	Satuan	Rencana	Keterangan
1	2	3	4	5
13.2.	Volume			Sisa RKT Tahun 2008 :
a.	Pada Areal Hutan Alam Bekas Tebangan	M ³	-	-
b.	Pada Tanah Kosong Termasuk Areal Bekas Pemancanan			
	(1) Tanaman Pokok	M ³	746.794	386.061
	(2) Tanaman Unggulan	M ³	-	-
	(3) Tanaman Kehidupan	M ³	-	-
	Total	M³	746.794	386.061
14.	Pemasaran			Sisa RKT Tahun 2008 :
14.1.	Jual Bebas	M ³	-	-
14.2.	Industri Sendiri	M ³	746.794	386.061
14.3.	Industri Terkait	M ³	-	-
	Total	M³	746.794	386.061
C.	Kelestarian Fungsi Lingkungan			
15.	Perlindungan dan Pengamanan Hutan		Tiap Hari	
16.	Pengendalian dan Pengamanan Hutan		Tiap Bulan	
17.	Pengendalian Kebakaran	Unit	55	
D.	Kelestarian Fungsi Sosial			
18.	Pembinaan dan Pemberdayaan Masyarakat		Tiap dua bulan	
19.	Pembinaan Kelembagaan Manusia		Tiap dua bulan	
E.	Pemantauan dan Evaluasi			
20.	Pemantauan Kegiatan Operasional Secara Periodik		Tiap Minggu	
21.	Evaluasi Keberhasilan Secara Periodik		Tiap Minggu	

Gambar 5.12.
Executive
summary of PT
███ RKT in
Pelalawan

KEDUA : Kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu di areal IUPHHK-HA PT. ███ sebagaimana dimaksud pada DIKTUM PERTAMA merupakan gabungan dari blok tebangan RKT UPHHK-HA Tahun 2014 (murni), dengan target produksi sebesar 100% tebangan tahunan seluas 1.815 Ha dan jumlah pohon sebanyak 8.698 pohon serta volume sebesar 15.071,37 m³ di daerah Sei Senepis ditambah dengan sisa target produksi dari RKT UPHHK-HA Tahun 2013 seluas 1.862,5 Ha dan jumlah pohon sebanyak 34.955 pohon serta volume sebesar 68.068,26 m³ di daerah Senepis, sehingga jumlah total target produksi untuk tahun 2014 sebanyak 43.653 pohon serta volume sebesar 83.139,63 m³, dengan rincian sebagai berikut.

RKT UPHHK-HA Tahun 2014 (Murni)

1. Petak 230, seluas 100 Ha, jumlah pohon 1.057, volume 1.846,38 m³
2. Petak 231, seluas 100 Ha, jumlah pohon 1.720, volume 2.910,12 m³
3. Petak 232, seluas 100 Ha, jumlah pohon 1.881, volume 3.252,62 m³
4. Petak 233, seluas 100 Ha, jumlah pohon 2.047, volume 3.435,61 m³
5. Petak 234, seluas 95 Ha, jumlah pohon 1.805, volume 3.313,49 m³
6. Petak 235, seluas 15 Ha, jumlah pohon 188, volume 313,15 m³
7. Petak 202, seluas 100 Ha, jumlah pohon 0, volume 0,00 m³
8. Petak 203, seluas 100 Ha, jumlah pohon 0, volume 0,00 m³
9. Petak 204, seluas 100 Ha, jumlah pohon 0, volume 0,00 m³
10. Petak 205, seluas 100 Ha, jumlah pohon 0, volume 0,00 m³

Gambar 5.13.
Pengesahan
mandiri PT
███
Timber RKT pada
tahun 2014

dengan metode staple stapel meter, jika kayunya merupakan kayu bulat kecil (KBK) atau apabila berasal dari penyiapan lahan untuk pembangunan hutan tanaman. Berdasarkan P.41/2014 dan P.42/2014 seluruh pengesahan atas dokumen LHP maupun LP-KHP merupakan tanggungjawab Wasganis. Kecuali dalam kurun waktu tertentu Wasganis tidak dapat memeriksa kayu hasil tebangan, maka Ganis dapat langsung mengesahkan LHP/LP-KHP.

Namun, regulasi yang ada tersebut tidak mengatur mekanisme yang jelas tentang tata cara verifikasi dokumen maupun tindak lanjut terhadap hasil verifikasinya. Pasca pengesahan LHP/KHP tidak ada juga pengaturan tentang perlakuan terhadap dokumen-dokumen tersebut. Khususnya bagi Kementerian Kehutanan. Kecuali hanya untuk disampaikan kepada P2PSDH/DR untuk dasar penerbitan SPP. Padahal, P2PSDH/DR tidak memiliki mekanisme verifikasi terhadap LHP/KHP yang diterima.

Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat (SKSKB)

Sebagaimana telah diterangkan sebelumnya, SKSKB atau Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat merupakan dokumen pendamping yang harus disertakan dalam setiap penguasaan atau pengangkutan hasil hutan kayu. Kewajiban penggunaan dokumen SKSKB secara spesifik disebutkan dalam Permenhut P.41/2014 untuk kayu dari hutan alam dan P.42/2014 untuk kayu dari hutan tanaman untuk kayu yang diperoleh secara langsung. Dokumen SKSKB tersebut harus memuat informasi tentang kayu yang dikuasai atau diangkut. Akan tetapi hanya untuk digunakan sebagai pendamping kayu bulat yang sedang diangkut atau dikuasai dari dalam tempat penimbunan kayu (TPK) areal izin atau tempat pengumpulan kayu (TPn) yang sah pada hutan alam hingga ke luar konsesi (Psl. 11 P.41/2014). Selain itu, SKSKB secara spesifik hanya bisa digunakan untuk satu kali penggunaan, pemilik, jenis komoditas kayu, alat angkut, dan tujuan pengangkutan – dengan pengecualian apabila menggunakan rangkaian alat angkut.

Pengaturan yang ada tersebut menempatkan SKSKB tidak hanya sebagai surat keterangan tetapi juga instrumen pengendalian untuk memastikan legalitas penguasaan kayu atau pengangkutannya. Dengan SKSKB tersebut, aparat kehutanan maupun penegak hukum dapat memastikan setiap kayu bulat yang keluar dari kawasan hutan. Informasi di dalam SKSKB digunakan untuk lebih ketat lagi memastikan bahwa dokumen administrasi yang digunakan sesuai dengan kayu yang dikuasai atau diangkut. Selain itu, SKSKB juga hanya bisa diterbitkan oleh aparat kehutanan yang memiliki kualifikasi sebagai Wasganis PHPL-PKB (Psl. 12 (2) P.41/2014). Meskipun, diberikan pengecualian terhadap kayu yang sudah mengimplementasikan SI-PUHH Online (Psl. 12 (1) P.41/2014).

Sistem Administrasi Dalam Pemungutan Dan Rekonsiliasi PNB

Secara umum sistem administrasi terkait dengan pemungutan PNB diarahkan untuk memastikan seluruh potensi penerimaan negara dalam PNB dapat terpungut. Untuk menjalankan sistem administrasi tersebut, Pemerintah mengatur menerbitkan berbagai aturan yang sebagian besar sudah disebutkan pada bagian sebelumnya, yaitu, meliputi Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2014 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Belaku Pada Kementerian Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumber Daya Hutan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi. Untuk memahami pemungutan PNB kehutanan secara spesifik, peraturan yang perlu dikaji secara mendalam adalah Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.52/Menhut-II/2014 Tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan Dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Penggantian Nilai Tegakan Dan Ganti Rugi Tegakan (P.52/2014). Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.52/Menhut-II/2014 Tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan Dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Penggantian Nilai Tegakan Dan Ganti Rugi Tegakan.



Gambar 5.14.
Kayu yang
ditandai dengan
barcode

Berdasarkan berbagai peraturan tersebut di atas, pemungutan PNBP termasuk di sektor kehutanan terdiri atas berbagai tahapan mulai dari penagihan, pemungutan dan pengendalian dalam bentuk rekonsiliasi. Prosesnya berjalan ketika pejabat instansi kehutanan yang ditunjuk melakukan penagihan dan diakhiri dengan proses rekonsiliasi penyeteroran antara Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan. Setiap tahapan tersebut mewakili tidak hanya administrasi negara dalam pemungutan PNBP tetapi juga pengendalian internal negara untuk mencegah terjadinya kerugian negara di sektor kehutanan.

Dalam PNBP di sektor kehutanan, yang ada di dalam cakupan kajian, penagihan berjalan pada saat penebangan telah dilaksanakan, namun demikian sebelum pembayaran diselesaikan, pemegang izin tidak memiliki hak untuk melakukan penguasaan atau peredaran terhadap hasil hutan kayu dari hutan. Pemerintah juga kemudian mengatur kegiatan rekonsiliasi pembayaran untuk menghindari kemungkinan asimetri informasi dalam pemungutan PNBP. Sebagai tambahan, keseluruhan proses pemungutan PNBP tersebut juga merupakan obyek audit bagi institusi negara lainnya, khususnya Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Dalam bagian berikut kajian ini, akan dicermati administrasi penagihan, pemungutan dan pelaporan PNBP kehutanan.

Penagihan dan Pemungutan PSDH dan DR

Penagihan dan pemungutan PNBP dimulai dengan penunjukan Pejabat Penagih oleh Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten. Berdasarkan penunjukan tersebut Pejabat Penagih memiliki kewenangan untuk menerbitkan Surat Perintah Pembayaran baik itu PSDH (SPP-PSDH) maupun DR (SPP-DR), sebagai alat bagi pemerintah untuk melakukan penagihan. Baik DR maupun PSDH dikenakan berdasarkan LHP yang disampaikan oleh pemegang konsesi kepada Pejabat Penagih. Secara umum LHP tersebut haruslah LHP yang telah disahkan oleh P2LHP, kecuali jika diterbitkan secara *self-assessment*. Peraturan yang ada mewajibkan agar LHP disampaikan kepada Pejabat Penagih, paling lambat 5 (lima) hari sejak pengesahan (Psl. 11 (2)). Setelah menerima LHP, Pejabat Penagih diberikan waktu 2 (dua) Hari untuk menerbitkan Surat Perintah Pembayaran (Psl. 11 (5)).

[illegible]

Meskipun demikian sistem yang ada masih mungkin mengalami kendala terutama dikenakan pengaturan yang ada tidak memberikan mekanisme untuk melakukan verifikasi. Pejabat Penagih tidak memiliki informasi dan mekanisme yang memadai untuk melakukan verifikasi terhadap keabsahan LHP yang diterimanya, belum lagi karena terbatasnya waktu yang disediakan. Lebih lanjut, jika dalam keadaan tertentu, LHP tidak tersedia, baik itu karena kayu yang ada dalam kondisi yang sudah rusak, hilang, atau dikubur, maka perhitungan PNBP diperkirakan berdasarkan LHC (Psl. 9 dan 13 (1)). Apabila LHC juga tidak tersedia, perhitungan PNBP bisa dilakukan dengan mendasarkan pada rasio sediaan tegakan pada wilayah tersebut (Psl. 9 dan 13 (2)). Aturan tersebut namun demikian tidak juga mengatur mekanisme untuk menggunakan rasio sediaan tegakan, termasuk juga referensi yang harus digunakan untuk melaksanakan aturan tersebut. Apabila dilakukan tanpa menyediakan referensi atau kriteria yang tegas, pengaturan yang demikian memberikan justru diskresi yang terlalu luas untuk melakukan penagihan terhadap jumlah PNBP. Berdasarkan Lampiran pada the P.52/2014, surat perintah pembayaran harus juga meliputi informasi 15 digit nomor pemegang izin, lokasi blok penebangan, nomor referensi LHP maupun LP-KHP, dan tabulasi yang merunut daftar seluruh kayu yang dibebani pembayaran dengan klasifikasi berdasarkan jenis dan pungutannya.

60 **KPK**
Komisi Pemberantasan Korupsi

bergantung pada pelaksanaan administrasi sebelumnya. Begitu juga dengan penerbitan SKSKB yang begitu bergantung pada pengendalian internal yang dilakukan oleh Pejabat Penagih. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bukti pembayaran dari Bank Persepsi merupakan dasar bagi P2SKSKB untuk menerbitkan dokumen pengangkutan SKSKB. Dengan bukti bayar tersebut, hak atas kayu tadi telah berpindah dari yang dikuasai negara menjadi milik privat. Pengawasan oleh karena itu sangat kritis bagi P2SKSKB untuk memastikan keabsahan bukti bayar, atau memperhatikan ketelitian informasi yang disampaikan.

Pembayaran kewajiban PNBPN tersebut diatur di dalam P.52/2014 dilakukan kepada Bendaharawan Penerima (Psl. 24 (1)). Jika dibandingkan, pengaturan tersebut berpotensi untuk saling tumpang tindih, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, memandatkan bahwa pembayaran PNBPN harus langsung ditransfer ke rekening negara (Psl. 6 (2) UU 20/1997). Pasal 6 ayat (2) UU 20/1997 menyebutkan bahwa:

Instansi Pemerintah yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib menyetor langsung Penerimaan Negara Bukan Pajak yang diterima ke Kas Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.

Rekonsiliasi PSDH dan DR

Selain mekanisme administrasi penagihan dan pembayaran, pengaturan PNBPN di Kementerian Kehutanan juga mengatur mengenai mekanisme pengendalian terhadap pemungutan PNBPN. Proses pengendalian tersebut dilaksanakan berjenjang dari tingkat Dinas Kehutanan Kabupaten hingga ke antara Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Lingkungan Hidup. Berbagai tahapan tersebut menggambarkan bagaimana aturan yang ada menyadari kemungkinan terjadinya kesalahan atau manipulasi dalam pemungutan PNBPN. Sehingga kemudian perlu diatur mekanisme pengendalian lapis kedua untuk memastikan administrasi pemungutan PNBPN berjalan dengan efektif.

Di dalam Permenhut P.52/2014, diatur bahwa setiap tanggal 5 bulan berjalan untuk menyampaikan Laporan Pembayaran luran Kehutanan (LPIK) kepada Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten dengan tembusan ke Kepala Dinas Kehutanan Provinsi dan Kepala UPT (Psl. 29). Laporan yang serupa disampaikan oleh Pejabat Penagih kepada Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten. Dengan demikian setiap bulan selayaknya, Dinas Kehutanan Kabupaten memiliki laporan pembayaran dan penagihan PNBPN di sektor kehutanan.

Kemudian hal yang sama dilakukan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten dengan menerbitkan Laporan Realisasi Penyetoran luran Kehutanan (LRPIK). Laporan Realisasi tersebut wajib disampaikan oleh Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten setiap bulan pada tanggal 10, kepada Kepala Dinas Kehutanan Provinsi dengan tembusan kepada Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, dan Kepala UPT. Sementara Kepala Dinas Provinsi kemudian juga melaporkan Laporan Gabungan Realisasi Penerimaan luran Kehutanan (LGRPIK) kepada Sekretaris Jenderal dengan tembusan kepada Direktur Jenderal dan Kepala UPT. Sehingga seharusnya kementerian mengelola data penerimaan negara dari tiap perusahaan, tiap bulan dan lokasinya.

Selain penyampaian dokumen tersebut, proses rekonsiliasi yang dilakukan secara berjenjang juga berjalan. Setiap 3 (tiga) bulan, Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten harus melakukan rekonsiliasi administratif terhadap SPP dengan berbagai dokumen yang dimiliki perusahaan yang membuktikan penguasaan dan peredaran hasil hutan kayu (Psl. 26 (1)). Selain yang bersifat triwulanan, rekonsiliasi antara pemegang izin dengan Dinas Kehutanan Kabupaten juga dilakukan tahunan. Selanjutnya, Kepala Dinas Provinsi juga melakukan rekonsiliasi administratif dengan Dinas Kehutanan Kabupaten. Permenhut P.52/2014, mengatur dengan tegas, terhadap kekurangan PNBPN tersebut maka Pejabat Penagih dapat segera melakukan penagihan.

Bab 6: Pengurusan data produksi kayu dan pemungutan PNPB tidak mencukupi untuk menuntut pertanggungjawaban pemegang IUPHHK agar memenuhi kewajiban keuangan pada negara.

Penatausahaan kayu yang efektif dan pemungutan penerimaan bukan pajak yang efisien tergantung pada data yang akurat dan lengkap. Kajian ini meneliti data yang tersedia bagi publik tentang produksi kayu dan pemungutan PNPB, serta data yang belum diterbitkan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), kantor Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP) di berbagai wilayah, dan kantor Dinas Kehutanan di provinsi terpilih. Selain statistik, data tersebut meliputi informasi yang tidak tersedia bagi publik mengenai perusahaan.

Kajian ini menemukan bahwa pengumpulan dan pengurusan data produksi kayu oleh KLHK sangat tidak memadai. Data tidak disediakan secara lengkap, tidak konsisten secara internal, dan/atau tidak akurat. Tidak lengkapnya data, turut melemahkan fungsi pengendalian internal, sehingga data tersebut tidak dapat dicek silang atau diverifikasi. Kualitas pengumpulan dan pengurusan data yang buruk merupakan indikator pengawasan penatausahaan kayu dan pemungutan PNPB yang buruk pula, dan merupakan hambatan besar terhadap upaya perbaikan penatausahaan kayu dan pemungutan PNPB.

6.1 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tidak memelihara catatan mengenai pemungutan PNPB berdasarkan perusahaan.

Dalam surat bulan September 2014, Deputi Bidang Pencegahan di Komisi Pemberantasan Korupsi meminta agar KLHK menyediakan dokumentasi mengenai, antara lain, hal-hal sebagai berikut:

1. Penerimaan Dana Reboisasi per provinsi selama tahun 2000–2014
2. Penerimaan Dana Reboisasi per perusahaan selama tahun 2000–2014
3. Penerimaan Dana Reboisasi yang dirinci menjadi pembayaran (perusahaan) berdasar tahun berjalan dan berdasar tunggakan selama tahun 2000–2014
4. Data tunggakan pembayaran Dana Reboisasi per perusahaan selama tahun 2000–2014
5. Penerimaan PSDH per provinsi selama tahun 2000–2014
6. Penerimaan PSDH per perusahaan selama tahun 2000–2014
7. Penerimaan PSDH yang dirinci menjadi pembayaran perusahaan berdasar tahun berjalan dan berdasar tunggakan selama tahun 2000–2014
8. Data tunggakan pembayaran PSDH per perusahaan selama tahun 2000–2014.

Permintaan KPK tersebut ditanggapi dalam Surat Kepala Biro Keuangan S.518/KEU-2/2014 tanggal 29 Oktober 2014, yang menyatakan bahwa Bendahara Penerima di Kementerian tersebut tidak mengumpulkan data tentang pembayaran DR atau PSDH per pihak wajib bayar atau per provinsi.

Jika benar bahwa KLHK tidak mempunyai catatan dasar tentang penerimaan atau tunggakan kewajiban DR

and PSDH, maka KLHK mustahil dapat meminta pertanggungjawaban perusahaan memenuhi kewajiban fiskal pada negara. Hal tersebut merupakan kelemahan mendasar dari pelaksanaan akuntansi dan pengurusan data pemungutan PNPB di KLHK.

6.2 Volume produksi kayu yang dilaporkan oleh KLHK tidak konsisten dari satu sumber ke sumber lainnya, data historis dalam laporan dirubah dari tahun ke tahun, dan pelaporan kategori sumber produksi kayu berbeda dari satu tahun ke tahun berikutnya tanpa penjelasan.

Pertanyaan paling mendasar dari tata kelola atas hasil hutan kayu adalah berapa banyak produksi kayu yang dilaporkan berasal dari hutan alam di Indonesia, dan dari mana sumber kayu tersebut? Untuk dapat mengelola sumber daya hutan kayu, kedua pertanyaan tersebut harus dapat dijelaskan dengan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Namun, cara KLHK melaporkan data produksi kayu tidak memungkinkan jawaban yang akurat dan jelas atas pertanyaan tersebut. Kesimpulan ini didasarkan pada pemeriksaan mendalam terhadap statistik produksi kayu bulat resmi KLHK selama periode kajian 12 tahun. Dua sumber informasi utama yang disediakan KLHK pada publik untuk menjelaskan data tentang hasil hutan kayu diantaranya, yaitu: 1) buku tahunan Statistik Kehutanan; dan 2) dan database *online* Rekapitulasi Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBBI) untuk industri pengolahan hasil hutan kayu (IPHHK). Database RPBBI mencatat statistik tahunan tentang rencana dan realisasi penggunaan bahan baku kayu bulat oleh IPHHK dengan kapasitas produksi di atas 6.000 m³/tahun.

Terutama selama beberapa tahun terakhir, data produksi kayu yang dilaporkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tidak konsisten dari satu sumber ke sumber lainnya, dan kategori dalam laporan berubah tanpa adanya penjelasan yang memadai. Pada tahun 2013, misalnya, produksi kayu bulat dari konsesi HPH dilaporkan sebesar 3.672.594 m³ dalam Statistik Kehutanan, Tabel IV.6.1 "Rekapitulasi Produksi Kayu Bulat Berdasarkan Sumber Produksi". Pada tabel lain di dokumen yang sama (Tabel IV.5.3 "Realisasi Penggunaan Bahan Baku IPHHK Kapasitas Izin di atas 6000 m³/Tahun per Provinsi Tahun 2013") produksi kayu bulat yang berasal dari konsesi HPH dilaporkan sebesar 6.621.643 m³. Statistik RPBBI 2013 yang diterbitkan di situs web KLHK melaporkan pemanfaatan kayu bulat yang berasal dari konsesi HPH oleh IPHHK sebesar 5.029.626 m³. Dengan angka-angka dalam laporan resmi yang begitu bervariasi dan tanpa penjelasan terkait perbedaan diantaranya, maka pada dasarnya volume kayu bulat yang diproduksi HPH dan berapa banyak diantaranya dikonsumsi oleh IPHHK tidak dapat dijelaskan.

Hal serupa ditemukan pada pelaporan volume produksi kayu bulat dari pemegang izin HTI dan pemanfaatan kayu yang berasal dari HTI oleh industri. Tabel IV.6.1 dalam Statistik Kehutanan (2013) melaporkan hasil produksi kayu yang berasal dari HTI sebesar 19.554.418 m³ untuk tahun 2013. Sedangkan Tabel IV.5.3 dalam dokumen yang sama, melaporkan pemanfaatan kayu yang berasal dari konsesi HTI oleh IPHHK sebesar 35.288.880 m³. Alasan di balik selisih angka kayu HTI sebesar 15.734.462 m³ tersebut, dan asal usul kayu tambahan yang dikonsumsi IPHHK tidak jelas. Di samping itu, data RPBBI tahun 2013 yang diterbitkan di situs KLHK mengenai pemanfaatan kayu HTI oleh IPHHK hanya dilaporkan sebesar 29.668.946 m³, atau 5.619.934 m³ lebih rendah dari angka yang dilaporkan pada Tabel IV.5.3.

Meskipun apabila kayu bulat yang dilaporkan sebagai hasil produksi HTI tidak berasal dari hutan alam, ketidaksesuaian dalam pelaporan statistik produksi dan konsumsi industri menyebabkan data tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan. Menurut ahli kehutanan yang diwawancarai selama kajian ini, kenyataan bahwa laporan konsumsi kayu bulat yang berasal dari sumber HTI oleh industri yang jauh melebihi angka laporan produksi HTI menimbulkan dugaan bahwa kayu hutan alam dari hasil pembukaan lahan untuk menyiapkan areal

HTI dimasukkan dalam statistik sebagai kayu HTI. Jika hal tersebut benar, maka setidaknya dapat ditemukan perbedaan yang signifikan dan tidak dijelaskan dalam pencatatan produksi kayu komersial oleh KLHK dari kegiatan pembukaan lahan dibanding tahun-tahun sebelumnya. Perubahan tersebut berpotensi besar menimbulkan dampak negatif terhadap pemungutan PNBP, karena kayu yang berasal dari hutan tanaman tidak dikenakan DR, dan tarif PSDH atas kayu HTI jauh lebih rendah daripada kayu yang berasal dari hutan alam.

Selain itu, perubahan pada statistik KLHK menimbulkan ketidakjelasan kayu tentang sumber kayu yang diproduksi dalam jumlah besar, terutama mengingat Pemerintah telah menetapkan penundaan izin baru atas hutan primer¹ sejak tahun 2011. Dalam Statistik Kehutanan (2011), volume kayu bulat hasil produksi pembukaan lahan (dicatat dalam kategori IPK/ILS²) selama tahun 2010 dilaporkan sebesar 14.488.152 m³. Pada tahun 2011, kayu dari IPK/ILS dilaporkan sebesar 600.598 m³, menurun 95% dari tahun sebelumnya. Pada periode yang sama, terdapat kategori pada tabel yang sama (lihat Tabel 6.1) dengan label “Sumber Lainnya” yang dilaporkan meningkat dari 3.720.785 m³ pada tahun 2010 menjadi 21.786.505 m³ pada tahun 2011.

Sementara, “Tabel IV.6.2.” menggambarkan bahwa kategori “Sumber Lainnya” terdiri atas Hutan Rakyat, Kayu Perkebunan dan satu lagi yang disebut “Lainnya”. Untuk tahun 2011, hasil produksi yang berasal dari Hutan Rakyat dilaporkan sebesar 2.828.037 m³, hasil produksi dari Kayu Perkebunan dilaporkan sebesar 428.240 m³, dan hasil produksi dari “Lainnya” dilaporkan sebesar 18.530.228 m³ (lihat Tabel 6.2) Dengan kata lain, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan secara resmi mengklasifikasikan 39% dari total produksi kayu bulat di Indonesia pada tahun 2011, yang sebesar 47.429.335 m³, sebagai hasil produksi dari sumber, yang tanpa penjelasan lebih lanjut.

Tabel 6.1. Rekapitulasi produksi kayu bulat berdasarkan sumber produksi tahun 2007-2011 di Statistik Kehutanan 2011

Tabel IV.6.1. REKAPITULASI PRODUKSI KAYU BULAT BERDASARKAN SUMBER PRODUKSI TAHUN 2007-2011
Log Production Based on Source of Production in 2007-2011

No	Tahun	Sumber Produksi (m3)					Jumlah (m3)
		Hutan Alam		Hutan Tanaman		Sumber Lainnya	
		IUPHHK-HA	IPK/ILS	Perhutani	IUPHHK-HT		
1	2	3	4	5	6	7	8
1	2007	6,437,685	4,391,657	48,034	20,614,209	705,462	32,197,046
2	2008	4,629,017	2,764,015	97,480	22,318,886	2,191,387	32,000,786
3	2009	4,857,150	6,619,247	87,828	18,953,930	3,802,381	34,320,536
4	2010	5,251,576	14,488,152	98,003	18,556,254	3,720,785	42,114,770
5	2011	5,088,695	600,598	112,858	19,840,679	21,786,505	47,429,335

Sumber/Source : Direktorat BPPHH, Ditjen BUK.

Sumber: Statistik Kehutanan 2011

1 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mendefinisikan “hutan primer” sebagai hutan alam masih utuh yang belum mengalami gangguan akibat kegiatan manusia. Ini berbeda dengan pemahaman yang lebih umum di luar Indonesia, di mana istilah “hutan primer” umumnya berarti *old-growth forest* (hutan tua), terlepas dari apakah hutan tersebut sudah mengalami kegiatan tebang pilih atau mengalami gangguan lain. Oleh karena itu, di bawah moratorium konversi hutan primer di Indonesia, pembukaan hutan alam yang pernah dimanfaatkan tetap ilegal.

2 Kepanjangan IPK/ILS adalah Izin Pemanfaatan Kayu/Izin Lain yang Sah.

Tabel 6.2. Produksi kayu bulat nasional berdasarkan sumber produksi di Statistik Kehutanan 2011

Tabel V.6.2. PRODUKSI KAYU BULAT NASIONAL BERDASARKAN SUMBER PRODUKSI TAHUN 2011
Log Production Based on Source of Production in 2011

No	Provinsi	Produksi Kayu Bulat Per Sumber Produksi (m3)									
		Hutan Alam		Hutan Tanaman		Hutan Rakyat		Sumber Lainnya		Jumlah	
		IUPHHK-HA (HPH)	Izin Lainnya Yang Sah (ILS)/IPK	IUPHHK-HT (HTI)	Perum Perhutani	Hutan Rakyat	Kayu Perkebunan	Lainnya			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1	Aceh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2	Sumatera Utara	116,181	37,731	965,091	0	49,259	89,735	806,633		1,257,997	
3	Sumatera Barat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
4	Riau	489,638	121,070	11,321,769	0	252,415	12,252	7,820,860		12,197,144	
5	Kepulauan Riau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
6	Jambi	7,393	0	3,227,104	0	97,455	30,284	2,155,880		3,362,236	
7	Sumatera Selatan	0	0	2,109,808	0	35,459	177,542	1,489,395		2,322,809	
8	Bangka Belitung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
9	Bengkulu	0	0	0	0	2,119	9,840	7,668		11,959	
10	Lampung	28,119	5,005	7,104	0	12,070	60,934	72,605		113,232	
11	Banten	0	0	0	46.32	40,878	17,945	37,747		58,869	
12	DKI Jakarta	9,541	0	0	0	0	0	6,118		9,541	
13	Jawa Barat	0	0	0	0	36,640	4,164	26,164		40,804	
14	Jawa Tengah	441,011	31,751	33,608	20,547	952,199	289.17	948,601		1,479,405	
15	DI Yogyakarta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
16	Jawa Timur	487,902	44,898	0	92,265	1,127,931	1,866	1,125,225		1,754,862	
17	Bali	18,964	5,453	0	0	0	0	15,656		24,417	
18	Nusa Tenggara Barat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
18	Nusa Tenggara Timur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
20	Kalimantan Barat	762,703	0	35,080	0	2,564	0	513,186		800,347	
21	Kalimantan Tengah	682,897	0	31,295	0	18,655	18,702	481,896		751,549	
22	Kalimantan Selatan	224,006	58,834	4,609	0	18,678	0	196,290		306,127	
23	Kalimantan Timur	926,605	180,375	2,102,617	0	66,735	0	2,100,798		3,276,332	
24	Sulawesi Utara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
25	Gorontalo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
26	Sulawesi Tengah	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
27	Sulawesi Tenggara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
28	Sulawesi Selatan	168,707	56,241	2,594	0	114,981	4,686	222,632		347,209	
29	Sulawesi Barat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
30	Maluku	5,496	12,972	0	0	0	0	11,842		18,468	
31	Maluku Utara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
32	Papua	447,289	37,036	0	0	0	0	310,551		484,325	
33	Papua Barat	272,243	9,233	0	0	0	0	180,484		281,476	
	Jumlah	5,088,695	600,598	19,840,679	112,858	2,828,037	428,240	18,530,228		47,429,334	

Sumber : Direktorat BPPHH, Ditjen BUK.

Keterangan :

- IPK/ILS termasuk LC Penyiapan Lahan HTI.

- Data tersebut di atas tidak termasuk stock, impor KB, Hasil lelang, Pemilik Yang Sah dan IPHHK Lain

Sumber: Statistik Kehutanan 2011

Kecenderungan tersebut berlanjut pada tahun 2012. Statistik KLHK untuk tahun tersebut melaporkan bahwa 13.208.596 m³, atau 27% dari total produksi kayu sebesar 49.258.228 m³, berasal dari “Sumber Lainnya” (lihat Tabel 6.3 dan Tabel 6.4.) Kategori “Sumber Lainnya” dan “Lainnya” tidak didefinisikan dalam dokumen KLHK. Kajian ini berasumsi bahwa hasil produksi tersebut sebagai hasil dari kegiatan pembukaan lahan, dan menambahkan angka tersebut pada angka hasil produksi yang menurut laporan berasal dari pembukaan lahan. Penjumlahan tersebut dijadikan dasar perhitungan produksi kayu bulat yang sebenarnya dalam Bab Dua.

Tabel 6.3. Rekapitulasi produksi kayu bulat berdasarkan sumber produksi tahun 2008–2012 di Statistik Kehutanan 2012

Tabel IV.6.1. REKAPITULASI PRODUKSI KAYU BULAT BERDASARKAN SUMBER PRODUKSI TAHUN 2008-2012
Log Production Based on Source of Production in 2008-2012

No	Tahun	Sumber Produksi (m3)					Jumlah (m3)
		Hutan Alam		Hutan Tanaman		Sumber Lainnya	
		IUPHHK-HA	IPK/ILS	Perhutani	IUPHHK-HT		
1	2	3	4	5	6	7	8
2	2008	4.629.017	2.764.015	97.480	22.318.886	2.191.387	32.000.786
2	2009	4.857.150	6.619.247	87.828	18.953.930	3.802.381	34.320.536
3	2010	5.251.576	14.488.152	98.003	18.556.254	3.720.785	42.114.770
4	2011	5.088.695	600.598	112.858	19.840.679	21.786.505	47.429.335
5	2012	5.142.385	747.792	142.458	26.126.582	17.099.010	49.258.228

Sumber/Source : Direktorat BPPHH, Ditjen BUK.

Sumber: Statistik Kehutanan 2012

Pembukaan lahan tidak dilaporkan sama sekali oleh Kementerian Kehutanan dalam Statistik Kehutanan tahun 2013. Pada tahun-tahun sebelumnya, “Tabel IV.6.1.” dalam Statistik Kehutanan menyajikan lima kategori utama produksi kayu bulat, yakni: IUPHHK-HA (HPH), IPK/ILS, Perhutani, IUPHHK-HT (HTI), dan Sumber Lainnya (lihat Tabel 6.5). Namun, “Tabel IV.6.1.” dalam Statistik Kehutanan tahun 2013 hanya terdapat dua kategori, yaitu HPH dan HTI. Alasan atas penghilangan ketiga kategori lainnya juga tidak dijelaskan.

Dalam beberapa laporan Statistik Kehutanan, angka-angka produksi kayu dari tahun-tahun sebelumnya dirubah tanpa penjelasan. Sebagai contoh, “Tabel IV.6.1.” dalam Statistik Kehutanan tahun 2011, melaporkan produksi HTI sebesar 19.840.679 m³. Pada “Tabel IV.6.1.” dalam Statistik Kehutanan 2013, produksi HTI untuk tahun 2011 dilaporkan sebesar 13.379.630 m³, atau 6.461.049 m³ lebih rendah dari angka yang dilaporkan dalam Statistik Kehutanan 2011. Hal serupa terlihat pada “Tabel IV.6.1.” dalam Statistik Kehutanan 2011, di mana produksi HPH dilaporkan sebesar 5.088.695 m³. Sedangkan pada “Tabel IV.6.1.” dalam Statistik Kehutanan 2013, produksi HPH untuk tahun 2011 dilaporkan sebesar 6.277.012 m³, atau 1.188.317 m³ lebih tinggi dari angka yang dilaporkan dalam Statistik Kehutanan 2011. Dengan asumsi PNPB tidak dipungut atas kayu yang tidak dilaporkan pada tahun penebangan, maka selisih antar angka-angka tersebut cukup signifikan. Dapat diperkirakan, misalnya, bahwa 1.188.317 m³ kayu yang berasal dari konsesi HPH seharusnya menghasilkan penerimaan DR sebesar US\$ 17.824.755 dan penerimaan PSDH sebesar Rp. 71,3 billion (menggunakan angka rata-rata sebesar \$15 per m³ untuk Dana Reboisasi dan Rp. 60.000 per m³ untuk PSDH).

Statistik resmi yang diterbitkan oleh KLHK, sebagaimana terlihat di atas, tidak dapat menjelaskan dengan pasti berapa banyak kayu yang diproduksi ataupun sumbernya. Dengan situasi demikian, tidak bisa ditentukan dari statistik yang dilaporkan apakah jumlah PNPB yang dipungut dan masuk ke rekening Pemerintah sesuai dengan jumlah kayu yang ditebang. Hal ini berimplikasi serius terhadap akuntabilitas eksternal, karena

Tabel 6.4. Produksi kayu bulat nasional berdasarkan sumber produksi tahun 2012 di Statistik Kehutanan 2012

Tabel / Table IV.6.2 PRODUKSI KAYU BULAT NASIONAL BERDASARKAN SUMBER PRODUKSI TAHUN 2012
Log Production Based on Source of Production in 2012

No	Provinsi	Produksi Kayu Bulat Per Sumber Produksi (m3)								Jumlah
		Hutan Alam		Hutan Tanaman		Sumber Lainnya			sumber lainnya	
		IUPHHK-HA (HPH)	Izin Lainnya Yang Sah (ILS)/IPK	IUPHHK-HT (HTI)	Perum Perhutani	Hutan Rakyat	Kayu Perkebunan			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Aceh	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Sumatera Utara	89.380,76	21.464,19	1.040.678,67	-	47.069,94	101.009,74	476.174,72	1.299.603,30	-
3	Sumatera Barat	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Riau	669.646,64	138.678,27	17.024.463,38	-	164.474,93	42.746,53	6.609.860,58	18.040.009,75	-
5	Kepulauan Riau	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Jambi	4.107,07	-	3.707.053,21	-	168.844,73	49.589,01	1.439.803,47	3.929.594,02	-
7	Sumatera Selatan	-	-	1.594.411,13	-	125.230,98	219.540,56	710.516,64	1.939.182,67	-
8	Bangka Belitung	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Bengkulu	-	-	-	-	3.218,21	6.490,21	3.557,17	9.708,42	-
10	Lampung	-	-	-	-	-	70.617,07	25.874,10	70.617,07	-
11	Banten	-	-	-	-	87.502,47	18.548,72	38.857,16	106.051,19	-
12	DKI Jakarta	11.509,59	-	-	-	-	-	4.217,11	11.509,59	-
13	Jawa Barat	0	-	-	-	38.784,91	95.143,13	49.071,24	133.928,04	-
14	Jawa Tengah	512.015,86	51.650,64	4.709,35	18.979,02	996.256,28	2.738,95	581.238,77	1.586.350,10	-
15	DI Yogyakarta	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Jawa Timur	563.688,65	49.871,49	2.794,82	122.668,44	1.314.412,39	10.381,31	756.182,70	2.063.817,10	-
17	Bali	42.847,87	-	-	-	1.248,04	-	16.156,74	44.095,91	-
18	Nusa Tenggara Barat	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Nusa Tenggara Timur	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Kalimantan Barat	727.665,06	0	61.797,24	-	349,22	-	289.386,99	789.811,52	-
21	Kalimantan Tengah	267.205,02	42.520,47	28.373,72	-	34.588,55	21,09	136.560,54	372.708,85	-
22	Kalimantan Selatan	677.438,59	15.572,13	10.758,35	810,33	32.357,90	4.535,48	271.675,67	741.472,78	-
23	Kalimantan Timur	904.570,89	148.123,26	2.651.542,12	-	139.161,32	-	1.408.221,09	3.843.397,59	-
24	Sulawesi Utara	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Gorontalo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26	Sulawesi Tengah	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	Sulawesi Tenggara	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	Sulawesi Selatan	141.884,32	74.141,39	-	-	98.075,48	17.503,69	121.500,05	331.604,88	-
29	Sulawesi Barat	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30	Maluku	-	10.146,82	-	-	-	-	3.717,80	10.146,82	-
31	Maluku Utara	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	Papua	295.179,54	180.391,16	-	-	-	-	174.249,13	475.570,70	-
33	Papua Barat	235.245,61	15.232,30	-	-	-	-	91.775,12	250.477,91	-
Jumlah		5.142.385,47	747.792,12	26.126.581,99	142.457,79	3.251.575,35	638.865,49	13.208.596,79	49.258.255,00	-

Sumber : Direktorat BPPHH, Diijen BUK.

Keterangan :

- IPK/ILS termasuk LC Penyiapan Lahan HTI.
- Data tersebut di atas tidak termasuk stock, impor KB, Hasil Ielang, Pemilik Yang Sah dan IPHHK Lain

Sumber: Statistik Kehutanan 2012

Tabel 6.5. Rekapitulasi produksi kayu bulat berdasarkan sumber produksi tahun 2010–2013 di Statistik Kehutanan 2013

Tabel /Table IV.6.1. REKAPITULASI PRODUKSI KAYU BULAT BERDASARKAN SUMBER PRODUKSI TAHUN 2010-2013/Log Production Based on Source of Production in 2010-2013

NO	TAHUN	SUMBER PRODUKSI		Total m ³
		HPH m ³	HTI m ³	
1	2010	572.481,78	12.632.094	13.204.575,78
2	2011	6.277.012,76	13.379.630	19.656.642,76
3	2012	5.122.301,86	20.216.635	25.338.936,86
4	2013	3.672.594,25	19.554.418	23.227.012,25
JUMLAH		15.644.390,65	65.782.777	81.427.167,65

Sumber : Direktorat BUHA dan BUHT Ditjen BUK berdasarkan laporan dari pemegang ijin

Sumber: Statistik Kehutanan 2013

pengurusan data oleh KLHK tidak memungkinkan instansi lain, seperti Kementerian Keuangan, untuk meminta pertanggungjawabannya atas pemungutan PNBP.

6.3 Terdapat banyak kekurangan dalam laporan internal Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengenai produksi kayu yang berasal dari kegiatan pembukaan lahan.

Dalam surat bulan September 2014, Deputi Bidang Pencegahan di Komisi Pemberantasan Korupsi meminta agar KLHK menyediakan dokumentasi mengenai, antara lain, hal-hal sebagai berikut:

1. Jenis-jenis perizinan terkait konversi hutan dan pembukaan lahan, berikut informasi besaran biaya yang diperlukan dalam proses penerbitan masing-masing izin tersebut.
2. Daftar Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (untuk tambang) dan pelepasan kawasan hutan (untuk perkebunan) yang diterbitkan Kementerian Kehutanan pada 2000–2014 yang minimal mencakup nama perusahaan, daftar nama pengurus, nomor dan tanggal SK, dan potensi kayu di dalam kawasan tersebut (m³).
3. Daftar pemegang Izin Pemanfaatan Kayu pada 2000–2014 yang minimal mencakup informasi nama perusahaan, daftar pengurus perusahaan, nomor dan tanggal SK, luas, dan potensi produksi, laporan produksi, dan pembayaran PSDH/DR.
4. Data izin pembukaan lahan yang disampaikan Pemda kepada Kementerian Kehutanan pada 2000–2014 yang minimal mencakup Bagan Kerja, nama perusahaan, pengurus perusahaan, nomor dan tanggal izin, luas, potensi produksi, dan penerimaan negara dari setiap izin.

Dokumen-dokumen yang diterima KPK dari KLHK sebagai tanggapan permintaan tersebut mengisyaratkan bahwa catatan KLHK mengenai izin IPK dan kayu yang produksi di bawah izin tersebut sangat terbatas. Patut dicatat bahwa Kementerian tersebut tidak bisa menyediakan daftar lengkap mengenai izin IPK yang telah dikeluarkan selama tahun 2000–2014. Oleh karena itu, Direktorat Bina Usaha Hutan Alam mengirim surat (S.702/BUHA-3/2014 tanggal 29 Oktober 2014) kepada semua Kepala Dinas Kehutanan Provinsi yang meminta data tentang izin pembukaan lahan di seluruh areal IPK.

Tampak jelas bahwa sebagian besar IPK dan laporan produksi kayu bulat terkait dengan pembukaan lahan hutan, tidak dicatat dalam data KLHK yang diserahkan kepada KPK. Perusahaan kelapa sawit harus memperoleh izin IPK untuk melakukan kegiatan pembukaan lahan sebelum mengembangkan perkebunan. Namun, di Riau, di mana terdapat banyak pengembangan perkebunan kelapa sawit, dalam data KLHK untuk periode 2010 sampai 2013, informasi mengenai izin IPK, areal konsesi, rencana produksi kayu, ataupun realisasi produksi kayu tidak ada. Di Jambi, provinsi lain di mana banyak lahan hutan dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit, data KLHK hanya mencatat tiga izin IPK selama tahun 2010 sampai 2013 dengan total areal seluas 890 ha. Untuk areal tersebut, rencana produksi kayu sebesar 24.234,90 m³, dan hasil produksi yang dilaporkan sebesar 1.943,96 m³, atau hanya 8% dari target.

Pelaporan KLHK mengenai produksi kayu komersial dari areal IPK memperlihatkan kesenjangan signifikan apabila dibandingkan dengan informasi dari sumber lain. Sebagai contoh, dalam Statistik Kehutanannya untuk tahun 2011, kantor Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP) di wilayah Papua Barat melaporkan produksi kayu dari 4 izin IPK sebesar 19.163,17 m³. Tidak satupun dari izin tersebut ataupun produksinya terdaftar dalam catatan IPK yang disampaikan KLHK sebagai tanggapan atas permintaan data oleh KPK.

Kajian ini juga membandingkan laporan IPK yang diterima dari KLHK dengan laporan dari Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah untuk tahun 2011, berjudul "Laporan Gabungan Realisasi Pembayaran Iuran Kehutanan (LGRPIK) Perijinan IPK (IPPKH, Pelepasan dan IPK pada APL)". Kajian menemukan bahwa statistik dari Dinas tersebut melaporkan realisasi produksi sebesar 62.285 m³ di bawah izin IPK yang diberikan kepada lima perusahaan. Namun, izin tersebut dan volume produksinya tidak tercantum dalam data KLHK yang disampaikan ke KPK.

Tabel 6.6. Data IPK dari Kalimantan Tengah

TAHUN	PERUSAHAAN	REALISASI VOLUME	DILAPORKAN OLEH KLHK
2011		2.272,96	Tida ada data Luas, Target, atau Realisasi Produksi
2011		6.812,47	Tidak ada data
2011		41.245,45	Tidak ada data
2011		8.700,62	Tidak ada data
2011		3.863,61	Tida ada data Realisasi Produksi

Sumber: Laporan Gabungan Realisasi Pembayaran Iuran Kehutanan (LGRPIK) Perijinan IPK (IPPKH, Pelepasan dan IPK pada APL) 2011, Kalimantan Tengah; Laporan IPK dari KLHK

Sebagaimana dijelaskan di atas, saat ini cukup banyak kayu komersial Indonesia dihasilkan dari kegiatan pembukaan lahan, sebagian besarnya dilakukan oleh perusahaan pemegang izin IPK dan HTI. Namun, data yang ada mengenai volume dan sumber kayu yang diproduksi dari kegiatan pembukaan lahan tidak lengkap dan jarang diverifikasi. Mengingat laju konversi hutan Indonesia ke areal penggunaan lain yang begitu pesat, kelemahan dalam pengurusan data tersebut mengisyaratkan bahwa banyak kayu yang diproduksi tidak dilaporkan sehingga banyak PNBPN yang seharusnya diterima negara tidak dipungut.

6.4 Laporan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang produksi kayu bulat dari konsesi IUPHHK-HA (HPH) menunjukkan bahwa perkiraan rencana produksi secara konsisten melebihi realisasinya dan/atau pelaporan produksi yang lebih rendah dari produksi yang sebenarnya, serta perbedaan signifikan dalam areal produksi yang dilaporkan.

Informasi mengenai produksi kayu dari areal konsesi hutan alam yang masih aktif tercatat lebih baik dan konsisten jika dibanding data produksi dari areal pembukaan hutan, meskipun dengan beberapa catatan. KPK menerima informasi mengenai target volume hasil produksi untuk tahun 2010–2013 berdasarkan rencana kerja yang diajukan tiap tahun oleh perusahaan HPH dan berdasarkan laporan produksi.³ Data tersebut menunjukkan adanya dua kemungkinan, yaitu target yang diperkirakan secara konsisten melebihi realisasi produksi kayu yang sebenarnya, atau hasil produksi yang dilaporkan secara konsisten lebih rendah dari produksi yang sebenarnya.

Selama tahun 2010–2013, pemegang izin HPH melaporkan realisasi hasil produksi kayu bulat yang rata-rata sekitar separuh dari volume tebangan yang direncanakan (lihat Tabel 6.7). Di lima provinsi dengan tingkat produksi kayu HPH paling tinggi – Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Papua dan Papua Barat – volume produksi yang dilaporkan berkisar antar 23% sampai 76% dari produksi yang direncanakan. Pada tingkat perusahaan, selisih antar produksi yang direncanakan dan yang dilaporkan lebih jauh lagi. Catatan yang disampaikan oleh KLHK menunjukkan bahwa beberapa perusahaan HPH mengajukan rencana kerja, namun tidak ada produksi yang dilaporkan. Sebagai contoh, pada tahun 2010, 15 perusahaan HPH di Kalimantan Timur mempunyai rencana kerja, tetapi laporan produksi tidak tersedia. Pada tahun 2011, terdapat selisih serupa pada 14 perusahaan HPH lainnya. Menurut catatan KLHK, HPH lain melaporkan realisasi di bawah 20% dari produksi yang direncanakan.

Tabel 6.7. Produksi kayu bulat yang dilaporkan sebagai persentase dari produksi dalam perencanaan pemegang izin IUPHHK-HA (HPH), 2010–2013

PROVINSI	2010	2011	2012	2013
Sumatera Utara	13%	45%	30%	57%
Sumatera Barat	51%	87%	107%	84%
Riau	63%	75%	51%	57%
Kalimantan Barat	31%	54%	47%	48%
Kalimantan Tengah	71%	71%	71%	65%
Kalimantan Selatan	42%	47%	109%	270%
Kalimantan Timur	49%	45%	63%	50%
Sulawesi Utara	41%	15%	45%	22%
Sulawesi Tengah	19%	75%	0%	0%
Sulawesi Barat	25%	–	28%	28%
Maluku	29%	31%	29%	4%
Maluku Utara	22%	42%	–	–
Papua	65%	46%	39%	58%
Papua Barat	23%	25%	76%	23%
Indonesia	50%	46%	58%	49%

Sumber: Monitoring Produksi Kayu Bulat Kegiatan IUPHHK RKTUPHHK-HA Tahun 2010–2013, Direktorat Bina Usaha Hutan Alam, KLHK.

3 Pemegang izin mengajukan Rencana Kerja Tahunan (RKT) kepada Kementerian Kehutanan untuk pengesahan rencana kerja tahun berikutnya. RKT merupakan dokumen yang cukup panjang berdasarkan dokumen 10 tahun bernama Rencana Kerja Umum (RKU) yang telah diajukan sebelumnya. RKU pada gilirannya didasarkan pada inventaris hutan yang disebut IHMB. Volume kayu bulat dalam dokumen RKT didasarkan pada inventarisasi tebangan yang disebut ITSP.

Lebih lanjut, berbagai catatan KLHK tentang produksi yang dilaporkan tidak menyertakan lokasi blok tebangan sumber kayu. Di Kalimantan Timur, misalnya, untuk 22 dari 44 perusahaan HPH yang melaporkan hasil produksi pada tahun 2011, bahkan luasan areal produksinya tidak dilaporkan; dan minimnya informasi yang serupa terjadi pada 28 dari 39 perusahaan HPH pada tahun 2011, 34 dari 48 perusahaan HPH pada tahun 2012, dan 41 dari 46 perusahaan HPH pada tahun 2013. Apabila areal produksi tidak dilaporkan, pejabat KLHK tidak akan mengetahui produktivitas areal tebangan (meter kubik per hektar) atau berapa persen dari areal konsesi dipanen setiap tahunnya. Bahkan pada kasus di mana areal produksi HPH dilaporkan, areal tersebut seringkali jauh lebih kecil daripada areal produksi yang direncanakan. Menurut catatan KLHK tahun 2011, 23 perusahaan HPH di Kalimantan Timur melaporkan areal produksi di bawah 35% dari areal produksi yang direncanakan. Hal ini merupakan kekurangan pemeliharaan arsip yang cukup signifikan, dan sangat menyulitkan upaya untuk memonitor produksi kayu dan dampaknya terhadap kondisi hutan, dan upaya pemungutan PNPB.

6.5 Database SI-PUHH online merupakan langkah positif menuju transparansi dan akuntabilitas dalam penatausahaan produksi kayu. Namun, volume produksi yang dilaporkan di database tersebut cukup berbeda dengan catatan internal KLHK, dan dokumentasi yang disampaikan tidak memungkinkan user untuk menilai keabsahan laporan produksi dan kinerja perusahaan HPH.

Selama beberapa tahun terakhir, KLHK memelihara Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan (SI-PUHH) online untuk memonitor produksi kayu bulat dari HPH. Sistem tersebut merupakan suatu langkah yang cukup signifikan menuju transparansi dan akuntabilitas. Per tahun 2014, tampaknya sekitar 60% produksi dari konsesi HPH yang dilaporkan sudah terlihat di sistem tersebut, namun produksi dari sumber-sumber lain belum ada. Kajian ini membandingkan laporan volume produksi pada sistem SI-PUHH online dengan Laporan Hasil Produksi tahunan IUPHHK RKTUPHHK-HA untuk tahun 2010–2013, yang disampaikan oleh KLHK sebagai tanggapan atas permintaan data oleh KPK. Kajian ini menemukan bahwa banyak angka volume produksi tidak cocok satu sama lain. Pada Tabel 6.8, sampel penemuan tersebut dari HPH di Kalimantan Timur disampaikan sebagai bukti perbedaan antara volume produksi yang dilaporkan pada SI-PUHH online dan pada catatan internal KLHK.

Tabel 6.8. Produksi kayu bulat yang dilaporkan SI-PUHH dibandingkan dengan produksi kayu bulat yang dilaporkan Monitoring Produksi Kayu Bulat dari Direktorat Bina Usaha Hutan Alam, 2010–2013

2010			
Perusahaan	Laporan SI-PUHH	Realisasi Laporan RKT	Perbedaan antara Laporan SI-PUHH dan RKT sebagai %
	5.298	15.740	34%
	18.850	14.354	131%
	26.387	18.936	139%
	20.089	36.419	55%
	12.741	–	–
	37.146	19.468	191%
	5.014	2.515	199%
2011			
	14.327	7.750	185%
	9.053	1.642	551%
	22.341	14.220	157%
	67.144	35.861	187%

	24.522	16.645	147%
	13.008	27.100	48%
	36.285	6.945	522%
	14.337	3.611	397%
	36.454	–	–
2012			
	54.919	36.524	150%
	34.918	92.127	38%
	28.959	67.176	43%
	47.339	66.448	71%
	18.980	38.605	49%
	19.903	28.470	70%
	23.905	6.873	348%
	5.728	8.783	65%
	8.742	16.409	53%
	17.615	10.848	162%
2013			
	33.301	–	–
	27.714	–	–
	27.356	40.247	68%
	38.605	439	8794%
	13.426	19.688	68%
	35.748	1.254	2851%
	3.735	22.906	16%

Sumber: SI-PUHH; Monitoring Produksi Kayu Bulat Kegiatan IUPHHK RKTUPHHK-HA Tahun 2010-2013, Direktorat Bina Usaha Hutan Alam, KLHK.

Dengan perbedaan atau selisih tersebut, SI-PUHH dalam wujud saat ini tidak dapat menyediakan transparansi atau akuntabilitas yang memadai. Jika laporan produksi yang resmi diunggah ke sistem, misalnya, dan laporan tersebut memperlihatkan tandatangan Ganis dan Wasganis yang menyusun dan/atau menyetujui dokumen, maka tidak akan timbul keraguan bahwa angka produksi sesuai dengan angka yang dilaporkan oleh perusahaan. Oleh karena tidak menyediakan informasi mengenai areal produksi yang dilaporkan, sistem SI-PUHH Online juga tidak memungkinkan pengguna sistemnya untuk menghitung tingkat produktivitas, yang dapat digunakan untuk menentukan apakah HPH – berdasarkan angka yang dilaporkan – menebang secara berlebihan atau bekerja tidak maksimal. Tanpa menyertakan salinan Rencana Kerja Umum (RKU) 10 tahunan, atau Rencana Kerja Tahunan (RKT), sistem SI-PUHH Online tidak memungkinkan user untuk membandingkan volume produksi yang direncanakan dengan volume produksi yang dilaporkan.

6.6 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tidak menggunakan data spasial untuk memeriksa inventarisasi atau laporan produksi, tetapi mengandalkan *self-reporting* oleh perusahaan dan pemeriksaan di lapangan oleh petugas dari Dinas Kehutanan.

Saat ini, KLHK dan Dinas Kehutanan mengandalkan *self-reporting* (pelaporan secara mandiri) oleh perusahaan dan pemeriksaan di lapangan untuk memverifikasi ketepatan laporan. Sebagaimana akan dijelaskan pada bagian berikutnya kajian ini, data yang dilaporkan oleh pemegang izin saja tidak cukup untuk menjadi dasar bagi pengendalian. Citra penginderaan jauh dan data spasial belum digunakan untuk memverifikasi laporan inventarisasi terhadap lokasi pembukaan lahan, atau inventaris pra- dan pasca-penebangan terhadap areal HPH. KLHK juga tidak menggunakan citra penginderaan jauh atau data spasial untuk mengidentifikasi penebangan kayu di luar areal izin konsesi dan blok tebangan.

Bab 7: Pengendalian internal tidak memadai untuk memastikan akuntabilitas tata usaha kayu dan pemungutan PNPB

Sistem pengendalian internal untuk akuntabilitas tata usaha kayu dan pemungutan PNPB di Indonesia secara umum diselenggarakan dengan administrasi berbasis dokumen dan rumit.

Akan tetapi, administrasi berbasis kertas dengan kerumitan tersebut dalam banyak hal dapat dinilai belum memadai. Hal ini dikarenakan administrasi kayu dan pemungutan PNPB diselenggarakan secara terfragmentasi sementara verifikasi yang dilakukan sangat minim. Di sisi lain, asimetri informasi rentan terjadi karena Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup sangat bergantung pada verifikasi terbatas yang dilakukan oleh instansi kehutanan di daerah, atas informasi kehutanan yang sebagian besar dihasilkan oleh perusahaan. Akibat terfragmentasi, lemahnya instrumen pengendalian tersebut menjadi sistematis. Kesalahan atau bahkan manipulasi dalam pelaksanaan tata usaha kayu dapat dilakukan tanpa pengawasan yang berarti. Meskipun beberapa kelemahan tersebut dapat ditutup oleh sistem informasi yang dikembangkan melalui Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan (SI-PUHH), namun sistem tersebut tidak berlaku bagi semua peredaran hasil hutan.

Akibat dari lemahnya pengendalian tersebut, Pemerintah tidak dapat menghasilkan data dan informasi tentang sediaan tegakan hutan dan data produksi yang kredibel sebagai dasar pengambilan kebijakan.

Hal ini dikarenakan data dan informasi yang menjadi dasar administrasi berbasis dokumen hampir keseluruhannya bersumber dari pihak swasta. Bahkan untuk data yang penting sebagai dasar pengambilan kebijakan seperti sediaan tegakan hutan dan produksi kayu. Kondisi tersebut mendorong konsekuensi lebih lanjut tentang bagaimana hutan dan kawasan hutan dapat dikelola oleh pemerintah. Akibat lemahnya informasi mengenai sediaan tegakan membuat Pemerintah juga kehilangan kemampuan untuk menyusun kebijakan maupun rencana yang lebih efektif, termasuk misalnya batas-batasan dalam eksploitasi hasil hutan. Hal lainnya termasuk dalam menyusun kebijakan yang tepat sasaran untuk merencanakan penerimaan negara sehingga tidak menjadi insentif yang salah untuk mendorong eksploitasi yang berlebihan. Sebagai misal, meskipun data produksi tahunan Statistik Kehutanan 2013 tercatat hanya 5,1 juta kubik, perhitungan yang digunakan dalam pengkajian ini memperkirakan bahwa produksi yang tercatat seharusnya, 9,5 hingga 16,7 juta kubik. Sehingga lebih banyak kayu yang beredar di pasar ketimbang yang seharusnya, terutama dengan jatah tebangan hanya 9 juta kubik per tahun.

Hal lain yang penting untuk diperhatikan yaitu, secara khusus pengendalian internal terhadap konversi hutan sama sekali tidak memadai. Konversi hutan terjadi tanpa bisa dikendalikan karena sistem perizinan yang koruptif. Tetapi lebih dari itu, pengendalian atau administrasi kayu yang diproduksi dari konversi tersebut juga tidak bisa ditahan, atau bahkan dicatat dengan baik. Data yang dicatat Kementerian (Statistik Kehutanan 2013) atas produksi kayu yang dihasilkan hanya mencapai 6,9 juta kubik, akan tetapi sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya produksi kayu kegiatan alih fungsi atau pembukaan hutan seharusnya mencapai 33,0 hingga 37,7 juta kubik. Dengan kesenjangan tersebut dapat diperhitungkan bahwa kerugian negara yang masif terjadi akibat konversi hutan yang tidak terkendali. Secara umum hal ini dikarenakan, tidak hanya karena sistem perizinan, tetapi juga bahwa kayu dari konversi diperlakukan berbeda dalam administrasi tata usaha kayu. Beberapa kebijakan berusaha menahan laju konversi dengan penetapan Pengganti Nilai Tegakan (PNT), tetapi dengan lemahnya pengendalian internal secara umum, upaya tersebut tidak dapat berjalan secara optimal.

7.1 Informasi yang penting untuk mengurus hutan dan mengawasi sistem tata usaha kayu dan pemungutan PNPB dihasilkan oleh pemegang konsesi, sementara verifikasi fisik dilakukan secara terbatas, metodologi yang tidak jelas dan dapat diabaikan oleh instansi kehutanan

Meskipun dengan kerumitan tahapan dalam administrasi hasil hutan kayu, tidak ada satupun bagian dari tahapan tersebut yang diverifikasi secara penuh. Pengendalian internal memang mengatur verifikasi terhadap beberapa tahapan sebagai upaya memastikan akuntabilitas data yang dihasilkan, namun verifikasi lapangan tersebut diatur untuk dilaksanakan dengan cara yang sangat terbatas. Keterbatasan tersebut dapat dilihat baik dalam konteks metodologinya maupun untuk tahapan administrasinya itu sendiri. Sampel yang digunakan untuk melakukan verifikasi terlalu kecil untuk menjadi alat pengendalian yang efektif, bahkan beberapa regulasi memberikan ruang pengabaian verifikasi dengan penggantian mekanisme administrasi yang lebih lemah. Sementara keterbatasan tahapannya dapat dilihat dari ketiadaan pengaturan yang menjadi basis bagi Pemerintah untuk melakukan pengawasan terhadap dokumen administrasi maupun tindakan pasca ditemukannya kesalahan dalam proses verifikasi lapangan.

Tabel 7.1. Dokumen dan informasi yang disediakan pemegang izin

NO	INFORMASI	PENGELOLAAN HUTAN	DOKUMEN	PENYUSUN
1	Sediaan tegakan berdasarkan populasi dalam satu lanskap konsesi	Tebang pilih	Laporan Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala	Ganis PHPL-TC/ Ganis PHPL-Canhut
		Pembukaan lahan hutan	Tidak ada, lihat bagian sediaan tegakan blok areal kerja	Tidak ada
2	Rencana kerja umum pemegang izin	Tebang pilih	Rencana Kerja Umum	Ganis PHPL-TC/ Ganis PHPL-Canhut
		Pembukaan lahan hutan	Tidak ada	Tidak ada
3	Sediaan tegakan dalam blok areal kerja	Tebang pilih	Laporan Hasil Cruising	Ganis PHPL-TC/ Ganis PHPL-Canhut
		Pembukaan lahan hutan	Rekapitulasi Laporan Hasil Cruising, 1) 5% dari semua jenis pohon untuk APL, 2) 100% untuk PPKH, 3) 5% dari semua jenis pohon untuk HPK yang telah dikonversi dan tukar menukar, 4) 5% untuk pembangunan hutan tanaman, 5) 100% untuk yang telah dibebani HGU	Ganis PHPL-TC/ Ganis PHPL-Canhut
4	Realisasi produksi kayu	Tebang pilih	Laporan Hasil Penebangan	Ganis PHPL-PKB
		Pembukaan lahan hutan	Laporan Hasil Penebangan	Ganis PHPL-PKB
5	Realisasi pembayaran PNPB	Tebang pilih	Bukti Setor	Bank Perspesi
		Pembukaan lahan hutan	Bukti Setor	Bank Persepsi
6	Peredaran kayu	Tebang pilih	Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat, Faktur Kayu Bulat, Faktur Kayu Olahan, dan Nota Angkutan	P2SKSKB, Ganis
		Pembukaan lahan hutan	Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat, Faktur Kayu Bulat, Faktur Kayu Olahan, dan Nota Angkutan	P2SKSKB, Ganis

Dari enam jenis informasi yang penting terkait tata usaha kayu dan pemungutan PNPB, sebagian besar informasi tersebut dikeluarkan oleh perusahaan. Berbagai informasi tersebut penting tidak hanya karena untuk melihat apakah unit manajemen sebagaimana dimaksud mengelola hutannya dengan baik, tetapi juga karena informasi

yang disediakan baik itu tegakan maupun realisasi produksinya merupakan dasar bagi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk mengambil keputusan atau menerbitkan kebijakan tertentu. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa informasi mengenai tegakan atau sediaan kayu di lapangan seharusnya dapat menjadi bagian dari perencanaan hutan yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, memastikan data yang disediakan kredibel dan akuntabel, tidak hanya penting untuk melihat kerugian negara dalam artian sempit bahwa terjadi pencurian kayu, tetapi juga memastikan bahwa negara dapat mengeluarkan kebijakan yang lebih tepat, sehingga mencegah dirugikannya negara secara luas.

Khusus untuk informasi mengenai sediaan tegakan, pengumpulan informasinya melalui *cruising* tidak hanya bergantung pada pemegang izin, tetapi juga dalam pengaturannya kegiatan tersebut tidak diarahkan untuk menghasilkan informasi yang utuh tentang kondisi hutan dan hasil hutannya. Ketika pun *cruising* dilakukan secara penuh, hanya dilakukan pada lahan hutan yang jelas-jelas akan dikonversi menjadi non hutan. Misalnya pembukaan lahan terhadap HGU maupun untuk kegiatan pertambangan. Sementara untuk tipologi lainnya, inventarisasi diatur secara tidak jelas atau dengan populasi yang sangat terbatas.

Dengan segala keterbatasan tersebut, mekanisme pengendalian internal yang diatur saat ini tidak memungkinkan Pemerintah untuk menghasilkan data yang kredibel tentang produksi kayu dan sediaan tegakan dalam kawasan hutan. Hal ini terjadi karena informasi atau data yang ada dalam dokumen administrasi tata usaha kayu dan pemungutan PNBP tidak diverifikasi secara menyeluruh oleh instansi kehutanan. Sebagian besar dokumen dianggap telah diverifikasi, jika telah dilakukan uji petik di lapangan. Walaupun sampel yang digunakan untuk melaksanakan uji petik pun sangat kecil dan metodologinya tidak diatur secara jelas.

Informasi mengenai tegakan kayu sebelum penebangan maupun sebelum kegiatan pengelolaan akan sangat penting bagi Pemerintah sebagai data dasar (*baseline*) untuk menentukan kebijakan alokasi lahan. Memungkinkan alokasi lahan ditentukan secara rasional, termasuk juga menentukan tata guna hutannya. Dalam cakupan unit manajemen di tingkat tapak, informasi tersebut seharusnya dapat disediakan melalui Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala (IHMB) maupun *timber cruising* yang dilakukan oleh pemegang izin. Sementara informasi mengenai produksi kayu akan sangat penting bagi Pemerintah untuk memperkirakan jumlah kayu yang beredar di pasar. Logisnya, intervensi maupun kebijakan tata niaga kayu akan sangat efektif jika berdasarkan pada jumlah produksi kayu yang faktual. Termasuk jika dikaitkan dengan penegakan hukum.

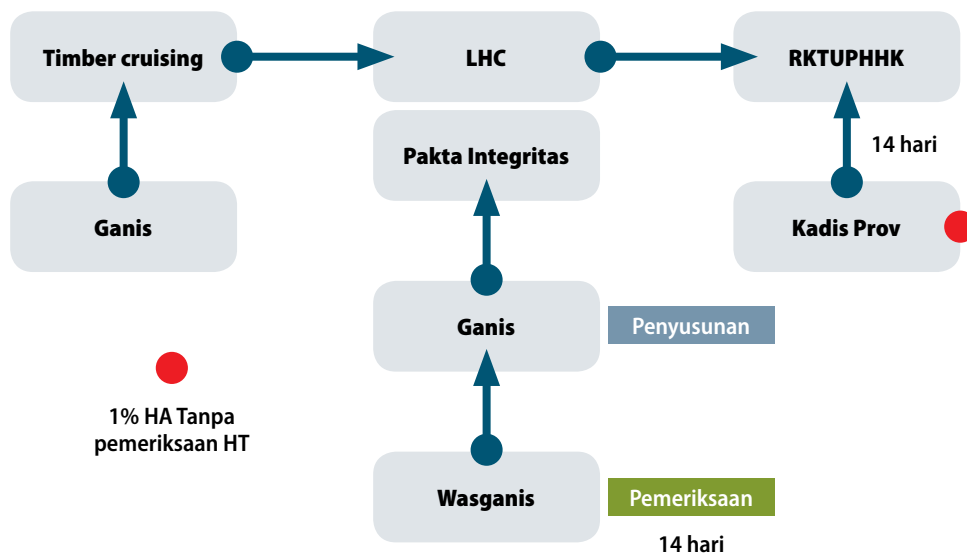
Tabel 7.2. Metode verifikasi Permenhut P.30/2014, P.33/2014, P.62/2014, P.41/2014, dan P.42/2014

NO	DOKUMEN	PENYUSUN/ PEMOHON	METODE VERIFIKASI	INTENSITAS	VERIFIKATOR
1	Laporan Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala	Ganis	Evaluasi	Tidak tegas diatur	Wasganis
2	Rencana Kerja Umum	Ganis	Tidak tegas diatur	Tidak tegas diatur	Dirjen
3	Laporan Hasil <i>Cruising</i>	Ganis	Uji petik	Diatur beragam (lihat Tabel <i>Cruising</i> untuk berbagai tipologi)	Wasganis
4	Bagan Kerja	Ganis	Pemeriksaan lapangan	Tidak tegas diatur	Dinas Kabupaten
5	Rencana Kerja Tahunan	Ganis/ Pemegang izin	Uji petik dan pemeriksaan lapangan <i>Self assessment</i> jika PHPL Baik	Penataan batas, <i>timber cruising</i> 1%, pembinaan hutan	Wasganis

6	Buku Ukur	Ganis	Tidak diatur	Tidak diatur	Tidak diatur
7	Laporan Hasil Penebangan	Ganis	Uji petik	Tidak diatur	Wasganis
8	Surat Bukti Bayar	Bank Persepsi	Rekonsiliasi administratif	Tidak diatur	Dinas Kehutanan Kabupaten dan Provinsi
9	Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat	Ganis	Perbandingan antara LHP dan bukti setor	Tidak tegas diatur	Wasganis

Terkait dengan informasi sediaan atau tegakan kayu sebelum pengelolaan atau penebangan, jika diperhatikan di dalam Permenhut P.30/2014 dan P.33/2014 memang diatur mekanisme evaluasi terhadap IHMB. Mengacu pada P.30/2014 maupun P.33/2014, Wasganis PHPL-Canhut memiliki waktu sebanyak 10 (sepuluh) hari kerja untuk melakukan evaluasi tersebut. Akan tetapi tidak diatur mekanisme untuk melapis fungsi pengendalian yang dilakukan Wasganis untuk memverifikasi hasil dari pelaksanaan IHMB. Khususnya ketika Wasganis tidak melaksanakan fungsi evaluasi.

Gambar 7.1. Alur pengesahan dan pemeriksaan LHC dan RKT



Hal yang sama terjadi dengan *timber cruising*, di dalam Permenhut P.30/2014 dan P.33/2014 diinstruksikan kepada pemegang izin untuk melaksanakan *timber cruising* dengan Ganis. Hasil *cruising* dalam bentuk RLHC tersebut dijadikan dasar untuk pengesahan RKT. Namun demikian, mekanisme pengawasan dan pengendalian terhadap hasil crusing tersebut diatur dengan sangat lemah. Bahkan hampir tanpa verifikasi di lapangan. Sementara P.33/2014 memerintahkan Wasganis untuk melaksanakan pemeriksaan lapangan hanya dengan intensitas 1%, untuk hutan tanaman dalam Permenhut P.30/2014 bahkan secara khusus menyebutkan tidak perlu melakukan pemeriksaan terhadap LHC. Padahal pejabat pengesah RKT, dalam hal ini, Dinas Kehutanan Provinsi mengandalkan dokumen yang tersedia dan penilaian Wasganis untuk melakukan verifikasi kebenaran LHC. Di sisi lain, pasca pengesahan LHC, tidak ada juga mekanisme untuk menggunakan LHC tersebut sebagai alat pengendalian.

Gambar 7.2. Alur pemeriksaan dan pegesahan LHC untuk IPK



Selain untuk konsesi hutan yang merupakan tebang pilih, pengumpulan informasi tegakan pada hutan yang akan dialihfungsikan menjadi keperluan lainnya juga tidak kalah penting, terutama untuk memastikan tidak ada aset negara yang hilang dalam proses alih fungsi tersebut. Di dalam P.62/2014 diatur berbagai mekanisme untuk pelaksanaan inventarisasi stok tegakan berdasarkan perolehan lahannya. Termasuk juga agar pengawasan sekaligus pembinaan dilaksanakan oleh Wasganis yang dikoordinasikan BP2HP. Akan tetapi, P.62/2014 tidak banyak mengatur mekanisme verifikasi dan jumlah sampel uji petik untuk perubahan peruntukan kawasan hutan dan penyiapan lahan untuk hutan tanaman. Hanya terhadap IPPKH dan pembukaan lahan hutan oleh HGU, sampel untuk verifikasi disebutkan intensitasnya. Meskipun, dengan intensitas cruising yang rendah, sehingga mekanisme verifikasi tetap tidak akan berjalan maksimal.

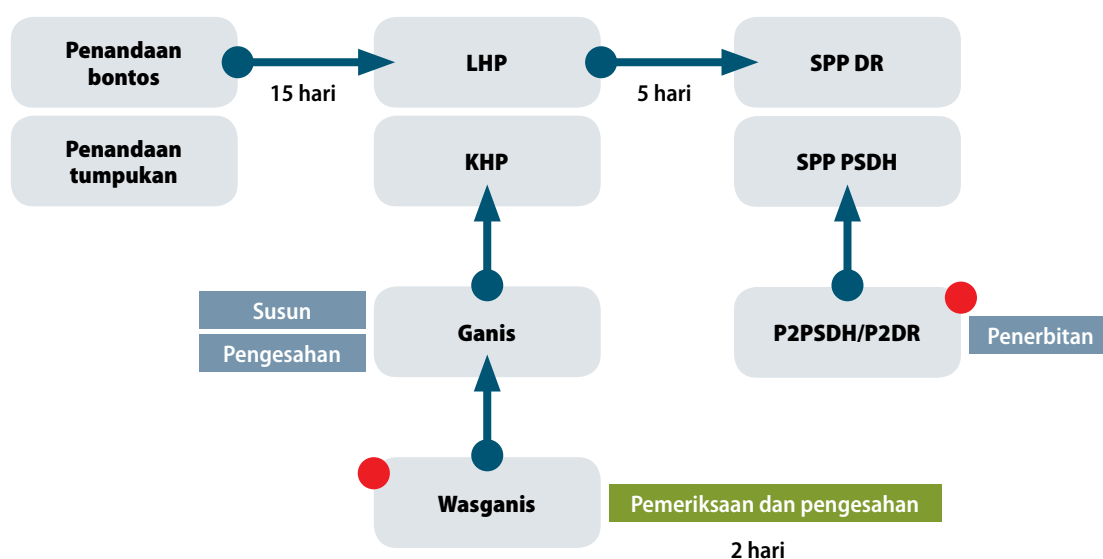
Penerbit IPK tidak memiliki instrumen dan mekanisme lain untuk menguji kebenaran hasil *timber cruising*. Oleh karenanya, setelah konversi lahan dilakukan akan sangat sulit bagi Pemerintah menentukan berapa potensi yang seharusnya dilaporkan kepada pemerintah. Beberapa hal yang sangat mungkin terjadi adalah, pemegang IPK melaporkan jumlah potensi kayu yang rendah untuk kemudian melakukan penebangan dalam jumlah besar, atau melakukan pencatatan *cruising* seadanya tetapi kemudian menebang kayu dari tempat lainnya. Ketika manipulasi tersebut terjadi, pemeriksaan terhadap realisasi produksi akan sangat sulit untuk diverifikasi, tidak hanya jumlah yang seharusnya dicatat tetapi juga lokasinya.

Tabel 7.3. Timber cruising untuk berbagai tipologi pemanfaatan atau penggunaan hutan

PEMANFAATAN DAN PENGGUNAAN HUTAN	INTENSITAS CRUISING	INTENSITAS VERIFIKASI
Konsesi hutan	Tidak jelas	1%
Pembukaan lahan di IPPKH	100%	5%
Pembukaan lahan di APL dengan izin penggunaan lahan	5%	Tidak diatur
Pembukaan lahan hutan konversi atau tukar menukar kawasan	5%	Tidak diatur
Pembukaan lahan untuk konsesi hutan tanaman	5%	Tidak diatur
Pembukaan lahan HGU	100%	5%

Selain informasi mengenai sediaan tegakan di hutan, sistem yang ada pada saat ini pada dasarnya tidak mampu menyediakan informasi produksi kayu yang akuntabel kepada KLHK. Seperti halnya yang terjadi dengan informasi mengenai sediaan tegakan, berbagai ketentuan mengenai tata usaha kayu yang ada saat ini memberikan ruang yang sangat terbatas untuk melakukan verifikasi secara fisik – selain menggunakan data yang berasal dari perusahaan. Baik dalam P.41/2014 dan P.42/2014 pengesahan seluruh LHP atau LP-KHP dilakukan oleh Wasganis, kecuali dalam hal dalam kurun waktu tertentu tidak melakukan proses pemeriksaan, maka pengesahan dilakukan oleh Ganis perusahaan. Dalam kedua ketentuan tersebut, namun demikian, tidak diatur bagaimana dokumen LHP yang disusun Ganis diperiksa untuk kemudian disahkan. Pasca pengesahan LHP/ KHP tidak tersedia juga pengaturan tentang perlakuan terhadap dokumen-dokumen tersebut, khususnya bagi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Kecuali hanya untuk disampaikan kepada P2PSDH/DR sebagai dasar penerbitan SPP. Padahal, sebagaimana akan dijelaskan pada bagian berikutnya, P2PSDH/DR tidak memiliki mekanisme untuk memeriksa kebenaran atas LHP/LP-KHP yang diterima.

Gambar 7.3. Alur tata usaha terkait realisasi penebangan dalam LHP



Sebagai tambahan, keseluruhan mekanisme verifikasi tersebut juga dapat diabaikan dengan berbagai kondisi yang sederhana, baik itu karena tidak diperiksa dalam waktu 3 (tiga) hari dan sebagainya. Mekanisme verifikasi kemudian dapat digantikan dengan surat pernyataan Pakta Integritas yang mana mekanisme pertanggungjawaban terhadap surat pernyataan itu sendiri tidak diatur. Keseluruhan pengaturan tersebut memberikan kemungkinan untuk manipulasi data, khususnya ketika pengawasan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Perspektif lainnya, meskipun dengan kerumitan administrasi kayu, Pemerintah sangat bergantung pada pemegang izin atau pelaku usaha untuk menghasilkan informasi yang benar.

7.2 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengandalkan pengendalian internalnya pada verifikasi yang dilakukan oleh instansi kehutanan di daerah

Jika dicermati dari keseluruhan tahapan koordinasi data dan informasi dalam pengendalian internal, sebagian besar proses tersebut dilakukan dengan distribusi dokumen tanpa pertanggungjawaban yang jelas atau verifikasi oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Segala informasi yang dikelola oleh KLHK dan digunakan untuk pengambilan keputusan, berasal dari administrasi yang sangat bergantung pada verifikasi yang dilakukan oleh instansi kehutanan di daerah. Padahal, seringkali informasi tersebut, tidak

hanya sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya – yaitu tidak diverifikasi secara memadai, tetapi juga tidak dikelola secara sistematis dan transparan. Penelitian lapangan di beberapa daerah menemukan bahwa seringkali dokumen-dokumen penting seperti perizinan, tidak dikelola secara melembaga tetapi dikuasai oleh staf tertentu di dalam instansi kehutanan, sehingga ketika staf tersebut tidak lagi bekerja di instansi itu, data atau informasi yang ada sama sekali tidak bisa diakses atau hilang.

Secara umum, hampir seluruh informasi meliputi sediaan tegakan kayu, produksi kayu maupun pemungutan PNPB dikelola oleh daerah, sementara KLHK tidak memiliki mekanisme verifikasi atau pengendalian. Berdasarkan regulasi, baik itu di hutan alam maupun hutan tanaman, hanya Rencana Kerja Usaha (RKU) yang diverifikasi oleh KLHK. Mengacu pada Permenhut P.33/2014 maupun P.30/2014, Rencana Kerja Usaha yang disusun oleh pemegang

izin harus diperiksa oleh Direktur Jenderal yang kemudian dapat didelegasikan kepada Direktur atau Kepala Unit Pelaksana Teknis sesuai dengan kewenangannya. Memang, dengan pemeriksaan RKU tersebut seharusnya KLHK dapat memeriksa juga tidak hanya keseluruhan manajemen yang direncanakan oleh pemegang izin, tetapi juga sediaan tegakan, karena RKU tersebut disusun berdasarkan IHMB yang sudah disahkan atau dilaksanakan oleh pemegang izin. Akan tetapi, kedua peraturan menteri tersebut tidak menjelaskan kriteria pengambilan keputusan untuk pengesahan RKU sehingga tidak dapat diketahui apa yang harus diverifikasi atau dievaluasi di dalam RKU. Sementara verifikasi terhadap IHMB sendiri sebagaimana dibahas sebelumnya tidak dalam porsi yang memadai. Selain mengenai IHMB tersebut, berbagai informasi lainnya, KLHK sepenuhnya bergantung pada instansi kehutanan di daerah.

Dengan keterbatasan informasi yang kredibel dan ketiadaan mekanisme untuk menguji akuntabilitas laporan di daerah, kebijakan-kebijakan yang diterbitkan oleh KLHK rentan tidak berdasarkan data akurat. Padahal peran KLHK secara umum tetap penting untuk memastikan pengelolaan hutan dan hasil hutan oleh negara berjalan optimal. Secara khusus, misalnya dalam penentuan jatah tebangan maupun untuk penentuan target PNPB. Dengan demikian, KLHK akan sangat menggantungkan pada integritas dan akuntabilitas instansi kehutanan di daerah untuk memastikan bahwa produksi yang dilaporkan oleh perusahaan pemegang izin merupakan angka produksi yang sah dan sesuai hukum. Sistem yang ada saat ini menempatkan peran instansi kehutanan di daerah sangat sentral untuk memastikan bahwa administrasi hasil hutan berjalan dengan sesuai peraturan perundang-undangan.

Gambar 7.4. Contoh pakta integritas

Lampiran Peraturan Menteri Kehutanan
Nomor : P. 14/Menhut-II/2009
Tanggal : 5 Maret 2009

Format Pakta Integritas.

PAKTA INTEGRITAS

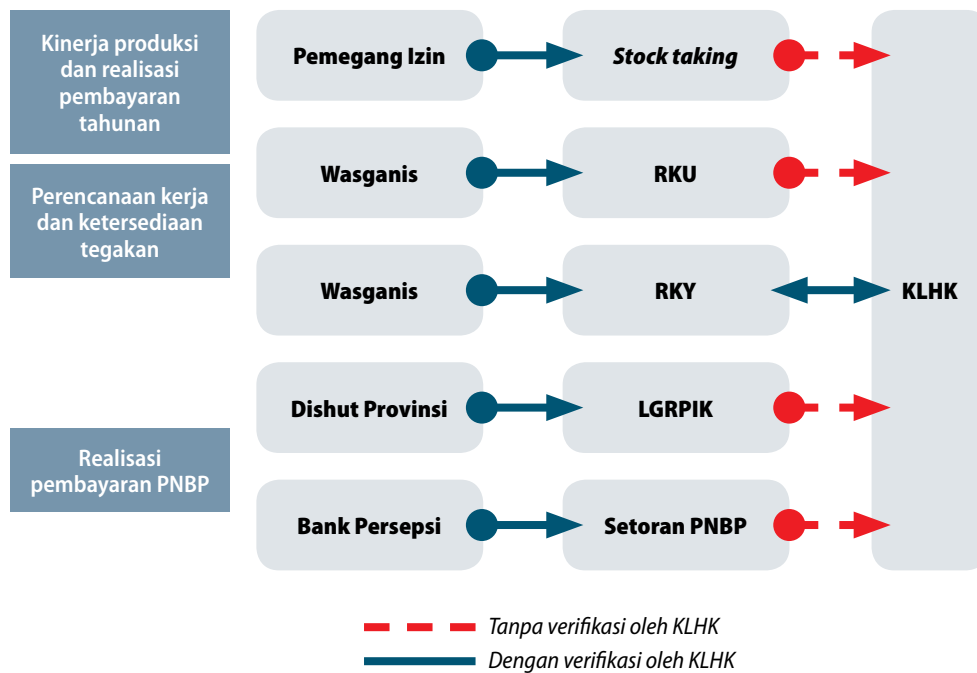
Saya, (Nama), (Jabatan) dengan ini menyatakan sebagai berikut :

1. Menggunakan segala potensi yang saya miliki untuk mempercepat pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) di Provinsi Riau sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Berperan secara pro-aktif dalam upaya-upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, serta tidak melibatkan diri dalam perbuatan tercela;
3. Melindungi saksi yang menyampaikan informasi penyimpangan pelaksanaan Pakta Integritas ini;
4. Melibatkan Lembaga Independen untuk memantau penerapan Pakta Integritas ini; dan
5. Bila saya melanggar hal-hal tersebut di atas, saya siap menghadapi konsekuensinya.

.....20....

Menyaksikan (Jabatan Atasannya Pembuat Pakta Integritas) (N a m a) Salinan sesuai dengan aslinya Kepala Biro Hukum dan Organisasi, ttd. SUPARNO, SH. NIP. 19500514 198303 1 001	Pembuat Pernyataan, (N a m a) MENTERI KEHUTANAN, ttd. H. M.S. KABAN
---	--

Gambar 7.5. Mekanisme pengendalian internal dan peran KLHK



7.3 Sebagian besar bentuk pengendalian internal dijalankan dengan penyampaian dokumen dan tembusan yang rumit, sementara regulasi yang ada tidak secara jelas mengatur mekanisme untuk merespon dokumen administrasi

Salah satu karakter utama dalam pengendalian internal yang berkaitan dengan tata usaha kayu dan pemungutan PNPB yang ada saat ini yaitu penyampaian dokumen dan tembusan – termasuk dalam bentuk pelaporan. Namun, mekanisme ini tidak memadai, tidak hanya berbagai dokumen tersebut secara umum tidak diverifikasi dengan baik, tetapi juga tembusan-tembusan tersebut tidak menjadi dasar bagi pelaksanaan pengendalian tertentu. Pengaturan yang ada secara umum tidak memberikan petunjuk tentang tindak lanjut pasca menerima dokumen tembusan, bahkan ketika dokumen yang tidak sesuai ditemukan. Sehingga penyampaian dokumen maupun tembusan dan pelaporan-pelaporan berjalan secara administratif saja.

Sebagaimana dapat dilihat dari tabel di bawah, dari 16 (enam belas) dokumen yang ada dalam tata usaha kayu dan pemungutan PNPB, tidak banyak diantaranya yang menjelaskan secara jelas bagaimana instansi-instansi yang mendapatkan tembusan harus merespon dokumen yang diterimanya. Beberapa menyebutkan dengan jelas tindak lanjut yang harus dilaksanakan dengan tembusan tersebut, termasuk jika kemudian menemukan ketidaksesuaian dalam dokumen yang ditembuskan. Misalnya, Dinas Kehutanan Kabupaten dan Dinas Kehutanan Provinsi melaksanakan rekonsiliasi terhadap Surat Perintah Pembayaran (SPP) yang ditembuskan dan kemudian membandingkannya dengan bukti setor serta realisasi penebangan setiap tiga bulan, maupun setiap semester.

Bagian yang diatur dengan jelas yaitu apabila ditemukan kekurangan pembayaran PNPB dari rekonsiliasi tersebut, maka Pejabat Penagih harus segera melakukan penagihan dan mengirimkan Surat Perintah Pembayaran PNPB. Namun, tidak semua dokumen yang ditembuskan tersebut menjadi dasar bagi atau berkaitan dengan mekanisme pengendalian internal tertentu dalam tata usaha kayu maupun pemungutan PNPB. Setidaknya 10 (sepuluh) dokumen yang ditembuskan kepada instansi tertentu tidak dapat dikaitkan dengan fungsi pengendalian tertentu.

Tabel 7.4. Penyampaian dokumen dan tembusannya dalam pengendalian internal penatausahaan hasil hutan kayu dan pemungutan PNBP

NO	DOKUMEN	PEMEGANG IZIN	DISHUT KABUPATEN	DISHUT PROVINSI	UPT HUTAN PRODUKSI	KPH	DIRJEN	SEKJEN
1	Laporan Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala	Penyusun	Tertuju (Evaluasi)	–	–	–	–	–
2	Rencana Kerja Umum	Penyusun (Evaluasi setiap 5 tahun ke Dirjen)	Tembusan (Wasganis, Pengawasan pelaksanaan)	Tembusan (Laporan pelaksanaan bulanan dan tahunan)	Tembusan	Tembusan	Tertuju (Evaluasi dan persetujuan)	–
3	Laporan Hasil <i>Cruising</i>	Penyusun	Tidak dijelaskan (Wasganis, Pembinaan dan pengawasan)	Bagian dari RKT yang harus diperiksa oleh Wasganis	Tidak dijelaskan	Tidak dijelaskan	Tidak dijelaskan	–
4	Bagan Kerja	Penyusun	Tembusan (Wasganis, Pengawasan pelaksanaan)	Tertuju (Pemeriksaan lapangan)	Tembusan	Tembusan	Tembusan	–
5	Rencana Kerja Tahunan	Penyusun	Tembusan (Wasganis, Pengawasan pelaksanaan)	Tertuju (Pemeriksaan lapangan dan pengesahan) (Laporan pelaksanaan bulanan dan tahunan ke Dirjen)	Tembusan (Rekapitulasi realisasi pelaksanaan)	Tembusan	Tembusan (Penilaian, jika tidak dilakukan Dishut Prov)	–
6	Buku Ukur	Penyusun	–	–	–	–	–	–
7	Laporan Hasil Penebangan / Laporan Kayu Hasil Pemanenan	Penyusun (Pengesahan jika P2LHP/ P2LP-KHP tidak melakukan pemeriksaan)	Tertuju (Wasganis P2LHP/ P2LP-KHP, pengesahan) (P2SKSKB, tembusan)	Tembusan (Pengawasan dan Pembinaan PUHH)	Tembusan (Pengawasan dan Pembinaan PUHH)	Tembusan	–	–
8	Surat Perintah Pembayaran	Tertuju	Penyusun (P2SPP) Tembusan (Rekonsiliasi administratif triwulan dan tahunan, jika ditemukan kurang Pejabat Penagih menerbitkan SPP)	Tembusan (Rekonsiliasi administratif semester Dishut Kab, jika ditemukan kurang Pejabat Penagih menerbitkan SPP)	Tembusan	–	–	–

9	Surat Bukti Setoran	Tertuju	Tembusan (Rekonsiliasi administratif triwulan dan tahunan, jika ditemukan kurang Pejabat Penagih menerbitkan SPP)	Tembusan (Rekonsiliasi administratif semester Dishut Kab, jika ditemukan kurang Pejabat Penagih menerbitkan SPP)	-	-	-	-
10	Laporan Pembayaran Iuran Kehutanan	Penyusun	Tertuju	Tembusan	Tembusan	-	-	-
11	Laporan Realisasi Penyetoran Iuran Kehutanan	-	Penyusun	Tertuju	Tembusan	-	Tembusan	Tembusan (Rekonsiliasi SPP-PNBP dengan setoran bersama Kementerian Keuangan triwulanan)
12	Laporan Gabungan Realisasi Penyetoran Iuran Kehutanan	-	-	Penyusun	Tembusan	-	Tembusan	-
13	Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat	Pemohon	Tertuju (P2SKSKB, penerbit) (P3KB, pemeriksaan fisik dan administrasi)	-	-	-	-	-
14	Laporan Mutasi Kayu Bulat	Penyusun	-	-	-	-	-	-
15	Berita Acara Stock Opname	Penyusun	Penyusun (P2LP-KHP/ P2LHP) Tertuju (Kadishut)	Tembusan	Tembusan	-	-	-
16	Laporan Produksi dan Realisasi Pembayaran	Penyusun	Tertuju	Tembusan	Tembusan	-	Tembusan	-

Sebagai contoh, selain berbagai dokumen yang secara langsung berkaitan dengan tata usaha kayu, pemegang izin juga harus menyusun Berita Acara Stock Opname atau laporan produksi dan realisasi pembayaran yang ditujukan kepada Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota. Dokumen tersebut harus ditembuskan juga kepada berbagai instansi lainnya, termasuk Dinas Kehutanan Provinsi, UPT, dan Direktur Jenderal. Akan tetapi aturan yang ada tidak menjelaskan bagaimana tembusan tentang stock opname maupun laporan produksi dan realisasi pembayaran tersebut harus digunakan oleh penerima tembusan. Mengingat informasi yang sama sebenarnya sudah tersedia dalam berbagai laporan atau dokumen administrasi lainnya.

Konsekuensi lebih jauh, keseluruhan dokumen tersebut pada akhirnya menggambarkan titik kritis itu sendiri dalam administrasi hasil hutan kayu maupun pemungutan PNPB, mengingat tiap tahapan tersebut berpotensi memberikan ruang terjadinya *moral hazard*. Ditambah lagi dengan kerumitannya, titik kritis tadi juga menjadi peluang terjadinya kesalahan dan bahkan manipulasi yang melemahkan fungsi pengawasan dan pengendalian. Sebagai misal, dokumen-dokumen yang ada kemudian disusun hanya sebagai formalitas. Sehingga secara sistemik titik administrasi kayu dan pemungutan PNPB tersebut justru secara kriminogenik menjadi titik rentan terjadinya korupsi itu sendiri. Untuk menghindari kompleksitas yang ada, beberapa informasi yang didapatkan dalam diskusi dengan BP2HP, tren bahwa saat ini kayu yang ditebang dalam proses pembukaan lahan seringkali tidak berujung pada penatausahaan, atau bahkan pasar kayu, melainkan ditimbun untuk menghindari kerumitan dan biaya informal dalam penatausahaan hasil kayu.

Gambar 7.6. Kayu yang ditebang tanpa ditatausahakan dan ditimbun ke dalam tanah



Sumber: Laporan BP2HP Kalimantan Timur

7.4 Alur dokumen terkait peredaran kayu dan pemungutan PNPB diadministrasikan secara terfragmentasi, menambah kerumitan dan peluang terjadinya kesalahan dalam pemungutan PNPB

Tata usaha kayu di sektor kehutanan cenderung sangat rumit, namun dari 17 (tujuh belas) dokumen yang harus dipersiapkan untuk disetujui atau dikeluarkan oleh berbagai hirarki aparaturnya, tidak menguatkan tujuan pengendalian, karena masing-masing tahapan atau dokumen dalam administrasinya secara umum tidak saling berkaitan atau terfragmentasi. Kemungkinan fragmentasi yang terjadi dalam tata usaha kayu dan pemungutan PNPB dalam beberapa bentuk, yaitu 1) persyaratan dokumen, 2) alur mekanisme pengendalian, dan 3) penyediaan informasi yang digunakan untuk pengambilan keputusan atau pengawasan. Dalam beberapa hal, masing-masing tahapan atau dokumen yang ada tersebut hanya menjadi persyaratan formal bagi tahapan lainnya. Sehingga ketika data maupun informasi yang ada di dokumen dapat dengan mudah dimanipulasi atau bahkan dilewatkan tanpa bisa diuji atau diawasi secara langsung.

Tabel 7.5. Dokumen tata usaha kayu dan persyaratannya

NO	DOKUMEN	PRASYARAT	PENGUNAAN
1	Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala	Areal konsesi, Inventarisasi	Menentukan rotasi, jatah tebangan,
2	Rencana Kerja Umum	IHMB	Silvikultur, penataan areal, rotasi
3	Laporan Hasil <i>Cruising</i>	RKU atau BKU	Jatah tebangan tahunan
4	Bagan Kerja	-	Rencana kerja tahunan

5	Rencana Kerja Tahunan	RKU, LHC	Rencana kerja tahunan, jatah tebangan tahunan
6	Buku Ukur	Penebangan, RKT	Mencatat seluruh hasil tebangan
7	Laporan Hasil Penebangan	Buku Ukur	Mencatat seluruh hasil tebangan per periode
8	Surat Perintah Pembayaran	LHP	Mencatat kewajiban pembayaran PNPB
9	Surat Bukti Setor	SPP, Pembayaran	Membuktikan pembayaran sesuai perintah
10	Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat	LHP, Bukti Setor	Membuktikan bahwa kayu yang diangkut sah dan telah dilunasi PNPB-nya

Hampir seluruh dokumen yang ada di dalam tata usaha kayu pada dasarnya merupakan persyaratan bagi tahapan lainnya. Hasil dari Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala (IHMB) akan menjadi dasar bagi penyusunan Rencana Kerja Umum dan seterusnya, hingga terbitnya dokumen angkutan seperti Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat (SKSKB) yang menjelaskan bahwa kayu yang diangkut tersebut telah diperoleh secara legal dan telah dilunasi kewajiban keuangannya. Melihat alurnya jelas bahwa setidaknya masing-masing tahapan dalam tata usaha kayu tersebut dilaksanakan berdasarkan dokumen formal lainnya. Akan tetapi, jika dilihat dari jenis fragmentasi yang berikutnya, yaitu terkait dengan alur mekanisme pengendaliannya, dapat dilihat bahwa persyaratan formil saja tidak memadai untuk menjadi alat pengendalian.

SURAT PERNYATAAN

Pada hari ini Rabu, tanggal Delapan belas bulan Desember tahun Duaribu Tigabelas, bertempat di Kantor Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

1. Nama : [REDACTED]
 Nomor Register : 00075-10/PKB-R/XVII/2011
 Jabatan : Petugas Pembuat LHP-KB pada PT [REDACTED]

Menyatakan telah memeriksa specimen tanda tangan atas nama saya sendiri pada dokumen Laporan Hasil Penebangan LHP-KB PT. Mayangkara Tanaman Industri dari nomor 01/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/I/2012 s/d nomor 08/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/IV/2012, 13/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/VII/2012 s/d nomor 18/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/X/2012 dan LHP-KBK dari nomor 01/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/X/2012 s/d nomor 08/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/IX/2012, 13/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/XI/2012 s/d nomor 18/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/X/2012.

Berdasarkan pemeriksaan saya terhadap dokumen LHP-KB dan LHP-KBK PT. Mayangkara Tanaman Industri yaitu LHP-KB dari nomor 01/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/I/2012 s/d nomor 02/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/I/2012, 04/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/II/2012 s/d 05/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/III/2012, 13/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/VII/2012, 15/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/VIII/2012 s/d nomor 18/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/IX/2012 dan nomor 21/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/XI/2012 s/d 22/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KB/XI/2012 tidak ditandatangani oleh petugas yang berwenang dan LHP-KBK dari nomor 01/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/I/2012 s/d nomor 02/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/I/2012, 04/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/II/2012 s/d 05/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/III/2012, 13/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/VII/2012, 15/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/VIII/2012 s/d nomor 18/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/IX/2012 dan nomor 21/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/XI/2012 s/d 22/PT. [REDACTED]-HTI/LHP-KBK/XI/2012 tidak ditandatangani oleh petugas yang berwenang (data terlampir dan tidak terpisahkan dari Surat Pernyataan ini).

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa tekanan dari pihak manapun, selanjutnya ditanda tangani pada hari, tanggal, bulan dan tahun tersebut diatas untuk penggunaan seperlunya.

Pontianak, 18 Desember 2013.
 Petugas Pembuat LHP.

Mengetahui :
 Kepala Bidang Bina Produksi,

[REDACTED]
 Noreg. 00075-10/PKB-R/XVII/2011.

FRANSEDA D. JAOENG, S.Hut., M.H.
 NIP. 19651119 199803 1 004.

Gambar 7.7.
Surat pernyataan
P2LHP menyangkal
kebenaran LHP-KB
PT [REDACTED]

DAFTAR LAPORAN HASIL PENEBAHAN KAYU BULAT (LHP-KBK)

PT. [REDAKSI] TAHUN 2012

(KABUPATEN SANGGAU)

No	Bulan	Per./Tgl.	No. LHP	P -- LHP	Volume	LHP Ditandatangani oleh Petugas Yang Berwenang	
						Ya	Tidak
1.	Januari	I/15	01/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/I/2012	[REDAKSI]	Nihil		✓
		II/31	02/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/I/2012	[REDAKSI]	104,89		✓
2.	Pebruari	I/15	03/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/II/2012	[REDAKSI]	11,46	✓	
		II/29	04/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/II/2012	[REDAKSI]	Nihil		✓
3.	Maret	I/15	05/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/III/2012	[REDAKSI]	1.657,45		✓
		II/31	06/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/III/2012	[REDAKSI]	1.210,45	✓	
4.	April	I/15	07/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/IV/2012	[REDAKSI]	Nihil	✓	
		II/30	08/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/IV/2012	[REDAKSI]	390,10	✓	
5.	Juli	I/15	13/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/VII/2012	[REDAKSI]	51.877,23		✓
		II/30	14/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/VII/2012	[REDAKSI]	50.953,95	✓	
6.	Agustus	I/15	15/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/VIII/2012	[REDAKSI]	55.802,55		✓
		II/30	16/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/VIII/2012	[REDAKSI]	Nihil		✓
7.	Sept.	I/15	17/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/IX/2012	[REDAKSI]	26.748,13		✓
		II/30	18/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/IX/2012	[REDAKSI]	Nihil		✓
8.	November	I/15	21/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/XI/2012	[REDAKSI]	Nihil		✓
		II/30	22/PT. [REDAKSI] HTI/LHP-KBK/XI/201	[REDAKSI]	Nihil		✓
JUMLAH					188.756,21		

Gambar 7.8.
Lampiran Surat
Pernyataan
yang meliputi
daftar LHP yang
disangkal telah
ditandatangani
oleh aparat yang
berwenang

Seringkali meskipun diatur berbagai dokumen tertentu menjadi persyaratan, dalam pelaksanaannya tidak seluruhnya persyaratan tersebut dapat menjadi alat pengendalian bagi tahapan berikutnya, setidaknya karena tidak dapat diverifikasi secara utuh. Sebagai misal, ketika LHP hanya untuk disampaikan kepada P2PSDH/DR untuk dasar penerbitan SPP. Padahal, P2PSDH/DR tidak memiliki mekanisme verifikasi terhadap LHP/KHP yang diterima. Apakah misalnya, LHP tersebut diterbitkan benar-benar oleh pejabat yang berwenang. Tiap tahapan pengawasan administrasi hanya bisa menguji satu langkah ke belakang tanpa bisa memverifikasinya ketika hal-hal yang janggal ditemukan di lapangan. Jika Surat Pernyataan sebagaimana ditampilkan di atas tidak dikeluarkan oleh P2LHP, akan sulit bagi instansi lainnya, termasuk KLHK sendiri, untuk memeriksa kebenaran produksi kayu yang disampaikan oleh pemegang izin.

Fragmentasi berikutnya terjadi pada lapisan penyediaan informasi. Beberapa temuan memperlihatkan bahwa sistem pengendalian yang disediakan tidak dapat menyediakan informasi yang saling menguji satu sama lainnya. Sebagai misal, dengan LHC maka dapat dihitung potensi kayu yang tersedia di dalam satu blok tebangan, pada kenyataannya LHP tidak bisa memastikan apakah tebangan yang dilakukan memang terhadap kayu atau sediaan tegakan yang dicantumkan dalam LHC. Meskipun penebangan harus didasarkan pada jatah tebangan yang ditentukan dalam LHC, LHP kemudian tidak serta merta harus berdasarkan informasi yang ada di dalam LHC. Informasi yang ada di dalam LHP maupun LHC tidak cukup atau tidak memadai untuk memastikan bahwa kayu yang ditebang memang berasal dari blok tebangan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara umum berbagai mekanisme tata usaha tersebut tidak memberikan kejelasan maksud tentang informasi yang harus digunakan dalam dokumen prasyarat dalam memverifikasi suatu dokumen pada tahapan berikutnya – termasuk bagaimana memverifikasinya.

29. P2SKSKB Menerbitkan SKSKB Tidak Sesuai Prosedur yang Ditetapkan

Hasil Pemeriksaan atas penatausahaan SKSKB (Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat) pada Dinas Kehutanan Halmahera Timur dan Halmahera Selatan, mengungkapkan bahwa Petugas Penerbit SKSKB (P2SKSKB) telah menerbitkan SKSKB atas kayu bulat yang belum dibayar dan/atau dilunasi PSDH dan DR-nya,

Gambar 7.9.
Temuan P2SKSKB
tidak menerbitkan
SKSKB sesuai
prosedur (Audit
BPK-RI 2012)

Di sisi lain, tidak terawasinya manipulasi terhadap satu informasi atau dokumen akan berujung pada gagalnya keseluruhan sistem pengawasan atau pengendalian internal. Untuk mengatasi hal tersebut, pengaturan yang ada di dalam tata usaha kayu maupun pemungutan PNPB seharusnya mengatur mekanisme pengendalian internal yang lebih spesifik di luar mekanisme verifikasi dokumen yang ada. Seperti misalnya, rekonsiliasi PNPB yang diatur setiap 3 (tiga) bulan antara Dinas Kehutanan dengan pemegang izin dan berjenjang hingga antara KLHK dengan Kementerian Keuangan. Termasuk dengan kegiatan *stock opname*. Pengendalian di luar alur tata usaha kayu tadi berfungsi untuk menjadi cara bagi pemerintah untuk melihat pengendalian internal di luar dari dokumen formal yang bersifat parsial.

Tabel 7.6. Pengendalian oleh KLHK

NO	TAHAPAN	PENGENDALIAN	TINDAK LANJUT
1	Penentuan perencanaan penebangan	Tidak diatur	Tidak diatur
2	Penebangan atau pemanenan	<i>Stock opname</i>	Tidak diatur
3	Pemungutan PNPB	Rekonsiliasi administrasi dan keuangan	Pejabat Penagih melakukan penagihan
4	Pengangkutan kayu	<i>Stock opname</i>	Tidak diatur

Mengacu pada Permenhut P.41/2014 dan P.42/2014, KLHK juga mengatur mekanisme *stock opname* yang secara khusus ditujukan untuk memeriksa kesesuaian antara data laporan administrasi produksi, pengangkutan dan persediaan kayu bulat, pada setiap akhir tahun yang dilakukan bersama-sama antara P2LHP dengan pemegang izin. Meskipun demikian, pengaturan tentang *stock opname* tidak diatur dengan jelas, bagaimana kesimpulan kesesuaian tersebut dapat dihasilkan dan bagaimana tindak lanjutnya. Termasuk juga untuk memisahkan apakah pelanggaran tersebut, merupakan pelanggaran administratif, sehingga harus dilakukan pembinaan maupun teguran administratif atau pelanggaran pidana. Perlu ditegaskan juga bahwa manipulasi data dan informasi yang berdampak pada kerugian negara merupakan tindak pidana yang diatur di dalam UU 20/1997.

Kesalahan atau manipulasi dalam proses pengangkutan kayu meskipun tidak seluruhnya, lebih banyak diungkap oleh audit eksternal, yang juga memiliki keterbatasan tertentu sebagaimana yang akan dibahas pada bagian berikutnya. Dalam berbagai audit yang disampaikan oleh BPK, temuan lebih banyak menekankan pada angkutan atas hasil hutan kayu yang tidak atau belum dibayarkan penerimaan bukan pajaknya. Tanpa kegiatan audit tersebut, pada dasarnya KLHK tidak memiliki mekanisme pengendalian tertentu yang menguji peredaran kayu – kecuali melalui administrasi yang umum seperti Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri, yang sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya tentang data yang juga tidak mudah untuk diverifikasi.

Tentu saja tidak serta merta rekonsiliasi yang dilakukan juga dapat secara utuh memastikan tidak terjadinya pelanggaran hukum atau kepatuhan terhadap regulasi. Temuan-temuan yang ada mencatat bahwa dengan mekanisme pengendalian yang ada pun, dalam pelaksanaannya masih tetap terjadi potensi kerugian negara. Dalam berbagai audit Badan Pemeriksa Keuangan disebutkan berbagai tipologi pelanggaran terhadap

Gambar 7.10. Temuan BPK tentang penerbitan SKSKB tanpa pelunasan DR PSDH sebelumnya

Rekapitulasi Penerbitan SKSKB pada Kabupaten Halmahera Selatan yang Tidak Sah

No	Pemegang IUP/HK/HAHT/PAK	SKSKB Diterima Tim	SKSKB Sah dan Legal					SKSKB Tidak Sah dan Ilegal										
								Pembayaran PSDH dan DR tertambat					Belum ada Pembayaran PSDH dan DR *)					
			Jml	Vol	K. Indah	Meranti	R. Camp	Jml	Vol	K. Indah	Meranti	R. Camp	Jml	Vol	K. Indah	Meranti	R. Camp	
A.	IUP/HK HAHT																	
1		18	17	34.081,40	68,01	29.070,63	4.942,76	1	1.357,93	1,92	842	514,01	0	-	-	-	-	-
2		4	1	5.082,95	-	2.809,04	2.273,91	1	6.229,50	-	3.317,93	2.911,57	2	3.873,99	-	2.076,80	1.797,19	
	Jumlah A	22	18	39.164,35	68,01	31.879,67	7.216,67	2	7.587,43	1,92	4.159,93	3.425,58	2	3.873,99	-	2.076,80	1.797,19	
B.	IPK																	
1		2	2	4.664,85	-	824,91	3.839,94	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
2		2	2	3.605,93	-	1.864,25	1.741,68	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
	Jumlah B	4	4	8.270,78	-	2.689,16	5.581,62	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
	Total A + B	26	22	47.435,13	68,01	34.568,83	12.798,29	2	7.587,43	1,92	4.159,93	3.425,58	2	3.873,99	-	2.076,80	1.797,19	

Perhitungan Nilai Kayu Tidak Sah dan Ilegal

No	Kelompok Kayu	Volume (M ³)	H. Patokan* (Rp)	Nilai Kayu (Rp)
1	Kayu Indah	1,92	1.096.000,00	2.095.120,00
2	Kayu Meranti	6.236,73	600.000,00	3.742.038.000,00
3	Kayu Rimba Campuran	5.222,77	360.000,00	1.880.197.200,00
	Jumlah	11.461,42	2.046.000,00	5.624.320.320,00

*) Harga Kayu berdasarkan Harga Patokan Kayu menurut Permendag Tahun 2007

Sumber: Audit BPK-RI 2012

Daftar Kayu Bulat Jenis Merbau yang Belum Diterbitkan LHP
Di TPK Hutan PT JDIPI

No	No Panduan Kayu	Petak dan No LHC	Panjang (m)	Diameter (cm)					Volume (m ³)
				Pangkal		Ujung		Rata-rata	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	206	30BD-342	13,80	42	50	47	63	51	2,76
2	9	-	9,50	142	144	114	110	128	12,12
3	1188	-	17,20	104	104	84	86	95	12,06
4	427	-	7,00	-	-	94	100	97	5,17
5	1170	-	17,30	80	80	64	66	73	7,14
6	1189	-	16,00	75	67	60	63	66	5,51
7	555	30BD-1727	17,85	70	80	70	85	76	8,15
8	1172	-	17,72	78	80	68	72	75	7,72
9	1151	-	10,20	52	52	59	63	57	2,56
10	1114	-	18,70	66	63	52	52	58	4,98
11	1192	-	15,00	72	75	62	63	68	5,44
12	475	30BD-512	18,20	60	68	58	53	60	5,10
13	647	-	16,00	50	58	44	46	50	3,08
14	738	30BD-2455	12,20	70	80	67	67	71	4,83
15	1152	-	11,20	50	50	46	50	49	2,11
16	763	30BD-2159	9,30	83	74	70	70	74	4,02
17	854	-	14,20	55	54	60	60	57	3,65
18	766	-	10,00	74	68	57	62	65	3,34
19	532	30BD-1610	9,30	60	64	50	50	56	2,29
20	453	30BD-691	10,00	77	81	60	62	70	3,85
21	452	30BD-1321	11,00	59	59	63	62	61	3,19
22	1173	-	16,00	72	66	50	54	61	4,60
23	646	-	13,00	78	76	50	65	67	4,62
24	-	-	14,00	60	50	50	50	53	3,03
25	656	-	13,00	60	78	60	65	66	4,41
26	623	-	12,00	74	73	60	65	68	4,36
27	603	-	12,70	48	44	40	45	44	1,95
28	1216	-	19,20	56	55	69	65	61	5,65
29	1222	-	13,60	70	69	100	81	80	6,83
30	1240	-	11,90	44	40	65	60	52	2,55
31	1230	-	17,70	80	100	135	120	109	16,43
32	1154	30BF-1929	15,60	100	117	105	106	107	14,02
33	1174	30BF-621	13,60	156	140	160	140	149	23,70
34	1156	30BF-1917	12,80	100	100	-	-	50	2,51
35	1220	-	13,30	50	50	54	60	54	2,99
36	1241	-	21,80	35	40	58	60	48	3,98
37	104	30BF-1730	15,80	50	45	64	57	54	3,62
35	1234	-	7,00	60	70	73	73	69	2,62
Total Kayu Merbau									216,94
Kewajiban PSDH (Rupiah) = 10% x Rp1.500.000,00 x Volume									32.541.000,00
Kewajiban DR (USD) = USD 13.00 x Volume									2.820,22

Tabel 7.7.
Peredaran kayu
tanpa LHP

Sumber: Audit BPK-RI 2012

kepatuhan administrasi, termasuk adanya penerbitan SKSKB tanpa LHP dan pembayaran PSDH maupun DR. Temuan audit BPK-RI, misalnya, mencatat terjadinya penebangan dan transportasi hasil hutan kayu Merbau tanpa ada Laporan Hasil Penebangan (LHP). Dalam pemeriksaan tersebut ditemukan adanya kayu bulat jenis Merbau yang belum dicantumkan dalam Laporan Hasil Penebangan (LHP) di tempat penimbunan kayu PT [REDACTED] – bahkan dengan diameter rata-rata yang cukup besar berkisar antara 44-128 cm. Dengan temuan tidak tercatatnya kayu bulat Merbau 216 meter kubik, dapat dikalkulasi potensi PSDH yang tidak terpungut mencapai Rp. 32 juta sementara DR yang hilang sebesar US\$ 2,8 ribu.

7.5 Insentif bagi aparaturnya kehutanan yang memegang posisi penting untuk melakukan manipulasi sangat kuat dan peluangnya terbuka dengan luas

Aparatur kehutanan di daerah menghadapi berbagai dorongan untuk menerima suap. Insentif untuk menerima suap begitu tinggi dengan lemahnya pengawasan. Pemerintah tidak mampu memfasilitasi infrastruktur yang memadai bagi aparaturnya kehutanan pelaksana pengawasan. Berbagai akomodasi dan fasilitas lebih banyak disediakan perusahaan. Dalam wawancara disebutkan untuk satu hari pengawasan di sebuah unit manajemen aparat kehutanan hanya disediakan anggaran tidak lebih dari 50% dari biaya yang seharusnya dikeluarkan ketika ke lapangan¹. Bahkan untuk daerah yang tidak mungkin dicapai dengan kendaraan darat, anggaran tersebut bisa menjadi sangat besar. Ketidak sesuaian anggaran dengan beban pelaksanaan tersebut akhirnya harus ditutupi dengan kontribusi dari pemegang izin. Tidak rasionalnya standar biaya bagi aparat pengawasan secara keseluruhan membuat lemahnya pengawasan menjadi sistemik. Mekanisme pengawasan menjadi kriminogenik.

Tabel 7.8. Standar biaya dalam administrasi hasil hutan kayu dan pemungutan PNB

NO	DOKUMEN	VERIFIKATOR	SUMBER BIAYA	REGULASI
1	Laporan Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala	Wasganis PHPL-Canhut	Pemegang izin	Ps. 3 (4) P.33/2014 dan Ps. 4 (6) P.30/2014
2	Rencana Kerja Umum	Dirjen	Pemerintah	Ps. 7 (1) P.33/2014
3	Laporan Hasil Cruising	Wasganis PHPL-Canhut	Tidak disebutkan. Akan tetapi untuk APL dibebankan kepada Dinas Kehutanan Kabupaten.	Tidak disebutkan. Untuk APL lihat Perdirjen P.3/VI-BIKPHH/2014.
4	Bagan Kerja	Wasganis PHPL-Canhut	Pemohon	Ps. 20 (4) P.33/2014 dan Ps. 25 (4) P.30/2014
5	Rencana Kerja Tahunan	Wasganis PHPL-Canhut	Pemegang izin	Ps. 13 (4) P.33/2014 dan P.10 (1) P.30/2014
7	Laporan Hasil Penebangan atau Laporan Produksi Kayu Hasil Pemanenan	Wasganis PHPL-PKB	Tidak disebutkan	Tidak disebutkan
8	Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat	P2SKSKB (Wasganis PHPL-PKB)	Tidak disebutkan	Tidak disebutkan
9	Daftar Penerimaan Kayu Bulat	P3KB (Wasganis PHPL-PKB)	Tidak disebutkan	Tidak disebutkan

¹ Dalam wawancara dengan Wasganis disebutkan bahwa anggaran untuk melakukan pengawasan ke lokasi konsesi hanya sekitar Rp. 150 ribu.

Di sisi lain, berbagai anggaran atau biaya untuk mekanisme pengendalian internal banyak dibebankan kepada pemegang izin sebagai bentuk biaya pelayanan publik. Ketika anggaran biaya untuk pengawasan yang penting, seperti informasi sediaan tegakan awal sebelum penebangan atau realisasi produksi dibebankan kepada pemegang konsesi, maka risiko terjadinya pelemahan pengendalian internal menjadi semakin tinggi. Berbagai aturan dalam tata usaha kayu baik untuk hutan alam maupun hutan tanaman bahkan tidak mengatur dengan jelas standar biaya untuk pemeriksaan, evaluasi, atau verifikasi dokumen.

Sebagai misal, pengawasan untuk Laporan Hasil Penebangan atau Laporan Produksi Kayu Hasil Pemanenan, Laporan Hasil Cruising atau Rekapitulasi Timber Cruising maupun Daftar Penerimaan Kayu Bulat biayanya ditanggung perusahaan, padahal dokumen-dokumen tersebut harus disahkan dan diperiksa di lapangan. Misalnya untuk DPKB harus diperiksa oleh P3KB di pelabuhan penerimaan kayu bulat. Dengan kondisi tersebut, baik pengawas maupun pemegang izin berada dalam kepentingan yang sama (Obidzinski 2004). Bagi pemegang izin, hal ini menjadi peluang untuk melemahkan fungsi pengendalian yang akan selalu bisa diterima jika dapat dikompensasi dengan keuntungan rente ekonomi yang besar. Apabila biaya informal tersebut dianggap rasional secara ekonomi, sebagaimana ditemukan dalam wawancara, perusahaan juga bahkan memberikan gaji bulanan kepada Wasganis untuk 'mempermudah' administrasi hasil hutannya. Ketika hal tersebut terjadi, mekanisme pengawasan tersebut tidak hanya kriminogenik, tetapi juga secara terstruktur menjadi korup.

Bab 8: Mekanisme akuntabilitas eksternal yang ada tidak memadai untuk mencegah kerugian negara akibat manipulasi terhadap informasi produksi kayu dan pemungutan PNPB

Di dalam struktur negara Indonesia, hanya sedikit instansi negara yang memegang kewenangan sebesar kewenangan penatausahaan pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Menurut peraturan perundang-undangan negara, kewenangan dan tanggung jawab pertama KLHK adalah pengawasan terhadap pengelolaan, pemungutan, dan pemanfaatan seluruh sumber daya hutan yang berada di dalam kawasan hutan, yang seluas 131 juta hektar. Dalam menjalankan kewenangannya atas sumber daya tersebut, selama ini KLHK memprioritaskan produksi kayu komersial melalui sistem tebang pilih dan pembukaan lahan, serta pemungutan PNPB kehutanan. Dalam pengelolaannya atas sumber daya hutan dan pemungutan penerimaan PNPB, KLHK bertanggung jawab menjamin bahwa hal tersebut dikelola dengan cara yang mendukung pertumbuhan ekonomi, kelestarian sumber daya alam, dan keadilan bagi rakyat Indonesia.

Secara signifikan, tingginya produksi kayu yang tidak tercatat dan pemungutan penerimaan PNPB sektor kehutanan yang tidak efisien dimungkinkan oleh tidak adanya pengendalian eksternal yang efektif untuk memastikan KLHK memenuhi kewajibannya. Bab ini menjelaskan empat hal di mana pengawasan eksternal terhadap penatausahaan KLHK atas produksi kayu dan pemungutan PNPB tidak berfungsi secara efektif. Hal tersebut sebagai berikut: koordinasi yang tidak efisien antara KLHK dan Kementerian Keuangan dalam penetapan target pemungutan PNPB yang akuntabel; tidak adanya pemeriksaan komprehensif oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) terhadap pemungutan PNPB kehutanan; kelemahan kelembagaan dalam Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK); serta pertanggungjawaban publik terbatas yang diperlihatkan oleh KLHK untuk menerbitkan data yang akurat dan dapat diverifikasi mengenai produksi kayu dan pemungutan PNPB.

8.1 Kementerian Keuangan berwenang penuh atas pengawasan pemungutan PNPB oleh Pemerintah, tetapi belum memiliki sistem yang memadai untuk meminta pertanggungjawaban Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan atas tingkat pemungutan PNPB yang rendah dari sektor kehutanan.

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997, Kementerian Keuangan bertanggung jawab atas pengawasan pemungutan penerimaan PNPB dari seluruh sumber, termasuk hutan dan sumber daya alam lainnya. Kementerian Keuangan dapat menunjuk Instansi Pemerintah untuk menagih dan memungut PNPB, dan instansi tersebut wajib menyeter penerimaan yang diterima ke rekening Kas Negara (Ps. 6, (1) dan (2)). Instansi yang ditunjuk tersebut wajib menjalankan fungsi ini di bawah pengawasan Kementerian Keuangan, dan dapat dikenakan sanksi hukum apabila tidak memenuhi kewajibannya (Psl. 6 (3)). Di sektor kehutanan, Kementerian Keuangan telah melimpahkan wewenang atas pemungutan PNPB kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) (PP 12/2014 dan P.52/2014).

Dalam menjalankan fungsi tersebut, KLHK wajib menyampaikan rencana dan laporan realisasi PNBP secara tertulis dan berkala kepada Kementerian Keuangan agar pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak terencana dan tertib. (Psl. 7 (1) dan penjelasan UU 20/1997). KLHK wajib menyerahkan laporan tersebut setiap tiga bulan sekali dalam bentuk Laporan Realisasi PNBP Triwulan (PP 1/2004). Berdasarkan wawancara dengan pejabat KLHK dan Kementerian Keuangan, isi laporan tersebut umumnya sebatas kesimpulan kuantitatif atas perencanaan dan realisasi penerimaan dari berbagai royalti, retribusi dan iuran yang merupakan PNBP di sektor kehutanan; jumlah yang disetor ke rekening Kas Umum Negara; serta saldo di Rekening Pembangunan Hutan dan rekening deposito lainnya yang dipegang oleh KLHK untuk mengelola penerimaan PNBP.¹ dan ²

Dalam pengkajiannya terhadap laporan tersebut, Kementerian Keuangan umumnya tidak melakukan verifikasi yang mendalam selain menilai apakah penerimaan yang telah dilaporkan sudah disetor ke rekening Kas Umum Negara, dan apakah saldo di berbagai rekening tersebut sesuai dengan laporan keuangan. Tanpa akses terhadap data yang akurat mengenai produksi kayu komersial, maka Kementerian Keuangan tidak mempunyai dasar untuk menilai apakah target pemungutan PNBP tahunan yang disampaikan oleh KLHK mencerminkan jumlah yang seharusnya dipungut atau tidak. Selain itu, tanpa informasi handal tentang jumlah PNBP yang terutang dan/atau terpungut berdasarkan Wajib Bayar atau berdasarkan wilayah, Kementerian Keuangan tidak mempunyai cara langsung untuk menentukan apakah penerimaan yang dilaporkan oleh KLHK memang akurat dan didasarkan pada volume kayu hasil penebangan yang sebenarnya. Singkatnya, pengawasan eksternal Kementerian Keuangan terhadap pemungutan PBNP sektor kehutanan oleh KLHK sangat terbatas dan dalam prakteknya tidak lebih dari rekonsiliasi penerimaan *sesudah* disetor ke rekening Pemerintah.

Namun demikian, kegagalan Kementerian Keuangan untuk melakukan pengawasan yang lebih baik terhadap pemungutan penerimaan PNBP kehutanan oleh KLHK tidak hanya disebabkan oleh kekurangan data. Berdasarkan UU 20/1997, Pasal 14, ayat 2, Kementerian Keuangan dapat meminta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan audit dengan tujuan tertentu terhadap sistem penatausahaan produk kayu dan sistem pemungutan penerimaan PNBP di KLHK. Dengan menimbang tingkat deforestasi dan pembalakan liar yang telah didokumentasikan di Indonesia selama dasawarsa terakhir, selayaknya Kementerian Keuangan melayangkan permintaan tersebut atau mengambil langkah langsung guna menguatkan kinerja KLHK dalam pemungutan penerimaan PNBP.

8.2 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) belum melakukan pemeriksaan komprehensif terhadap sistem KLHK untuk penatausahaan produksi kayu dan pemungutan PNBP, dan pemeriksaan rutin terhadap laporan keuangan KLHK tidak pernah menentukan jumlah penerimaan yang seharusnya dipungut.

Menurut Undang-Undang No. 15 Tahun 2006, BPK-RI adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.³ BPK-RI melakukan pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.⁴ BPK juga berwenang menetapkan jumlah

1 Untuk DR, rekening tersebut adalah: 1) Rekening DR Murni, giro dalam dolar US; 2) Rekening Tunggakan DR, giro dalam dolar US; dan Rekening Pengembalian Pinjaman, giro dalam rupiah.

2 Untuk PSDH, rekening tersebut adalah: 1) Rekening PSDH Murni, giro dalam rupiah; dan 2) Rekening Tunggakan PSDH, giro dalam rupiah.

3 UU No. 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 6, ayat 1

4 UU No. 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 6, ayat 3

kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.⁵

Selama periode kajian, BPK-RI melakukan beberapa pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang berfokus pada penatausahaan PNPB dan persoalan lainnya berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara di sektor kehutanan. Pemeriksaan tersebut dilakukan pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten di berbagai wilayah produsen kayu. Secara kolektif, pemeriksaan tersebut sangat berfungsi karena mengidentifikasi kasus spesifik kerugian negara, mendokumentasikan kelemahan dalam pemungutan PNPB dan pengelolaan oleh lembaga dan badan negara pada setiap tingkat pemerintahan, serta menyampaikan rekomendasi untuk menyikapi hal-hal tersebut.

Sebagai contoh, laporan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu yang diterbitkan oleh BPK-RI pada tahun 2012 memeriksa pengelolaan PNPB sektor kehutanan, Rekening Pembangunan Hutan, dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan tahun anggaran 2009 sampai 2011 (Triwulan III) pada Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, dan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta instansi terkait lainnya di Jakarta, Provinsi Riau, Sumatera Selatan, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua.⁶ Dalam laporan pemeriksaan tersebut, BPK-RI menyampaikan 29 temuan berkaitan dengan kasus spesifik kerugian negara, kelemahan pada pengelolaan keuangan, dan pelanggaran terhadap undang-undang dan peraturan. BPK-RI meringkas kesimpulan sebagai berikut:

Hasil pemeriksaan BPK menyimpulkan bahwa SPI (Sistem Pengendalian Intern) atas pengelolaan PNPB, RPH (Rekening Pembangunan Hutan), DBH SDA (Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam) kehutanan belum memadai dan belum memenuhi asas kepatuhan. Hal tersebut karena masih ditemukannya kelemahan kebijakan dan kelemahan dalam pelaksanaan pengelolaan PNPB, RPH, DBH SDA kehutanan, yang dapat meningkatkan risiko tidak tercapainya target PNPB, kerugian negara, dan kerusakan hutan. . . .

Meskipun pemeriksaan dengan tujuan tertentu mendokumentasikan permasalahan luas pada pemungutan dan penatausahaan PNPB di sektor kehutanan, BPK-RI belum pernah melakukan pemeriksaan komprehensif guna menentukan skala kerugian negara secara keseluruhan akibat produksi kayu yang tidak dilaporkan dan pemungutan PNPB yang tidak efisien. Dengan estimasi kerugian negara yang begitu besar dalam studi ini, maka BPK-RI sangat penting untuk melakukan pemeriksaan menyeluruh terhadap sistem penatausahaan negara atas pengawasan produksi kayu dan pemungutan PNPB di sektor kehutanan.

Tujuan umum dari pemeriksaan komprehensif ini adalah untuk memberikan input perbaikan sistem pemungutan PNPB kehutanan, khususnya penerimaan DR, PSDH, PNT dan PKH, sehingga tidak ada lagi kebocoran penerimaan negara dari SDA kehutanan. Sedangkan tujuan khususnya adalah sebagai berikut:

1. Menghitung jumlah produksi kayu yang diizinkan oleh pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah pada periode audit
2. Mengestimasi jumlah produksi kayu yang sebenarnya diproduksi pada periode audit
3. Menghitung jumlah penerimaan PNPB SDA kehutanan, khususnya DR, PSDH, PNT dan PKH, yang seharusnya diterima oleh Pemerintah pada periode audit

⁵ UU No. 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 10 ayat 1

⁶ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Laporan Hasil Pemeriksaan (Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu) Semester II Tahun Anggaran 2011 pengelolaan PNPB sektor Kehutanan, Rekening Pembangunan Hutan, dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan tahun anggaran 2009 s.d. 2011 (Triwulan III) pada Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, dan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta instansi terkait lainnya di Jakarta, Provinsi Riau, Sumatera Selatan, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua, Nomor: 07/LHP/XVII/01/2012, Tanggal 26 Januari 2012.

4. Menghitung jumlah penerimaan PNBPN SDA kehutanan yang berhasil dikumpulkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
5. Menghitung jumlah penerimaan PNBPN SDA kehutanan yang tidak dipungut, kurang dipungut, dan terlambat dipungut
6. Menilai kualitas pengendalian internal dari sistem pemungutan PNBPN kehutanan
7. Menilai kualitas pengendalian eksternal dari sistem pemungutan PNBPN kehutanan
8. Mengevaluasi harga patokan kayu untuk PNBPN kehutanan dan tarif PNBPN kehutanan
9. Menyusun rekomendasi untuk memberikan penghargaan kepada perusahaan dan pejabat publik yang patuh kepada peraturan perundangan-undangan yang berlaku
10. Menyusun rekomendasi untuk memberikan sanksi kepada perusahaan dan pejabat publik yang tidak atau kurang patuh kepada peraturan perundangan-undangan yang berlaku
11. Menyusun rekomendasi perbaikan sistem pemungutan PNBPN SDA kehutanan, khususnya DR, PSDH, PNT dan PKH

Presiden untuk melakukan pemeriksaan komprehensif atas royalti kehutanan terdapat pada pemeriksaan Dana Reboisasi tahun 1999, yang dikuasakan oleh Kementerian Keuangan sebagai bagian dari kandungan surat pernyataan kehendak (*Letter of Intent* (LoI) yang ditandatangani oleh Pemerintah dengan Dana Moneter Internasional (IMF) pada bulan Januari 1998 (Barr dkk. 2011). Pemeriksaan tersebut, yang dilakukan oleh perusahaan audit Ernst & Young, memeriksa pemungutan, pengelolaan dan kerugian Pemerintah berkaitan dengan Dana Reboisasi selama periode lima tahun, yaitu tahun keuangan 1993/94 – tahun keuangan 1997/98 (Ernst & Young 1999). Audit Ernst & Young tersebut mendokumentasikan kerugian negara sebesar US\$ 5,2 milyar, sekitar 50 persen diantaranya sebagai akibat dari pemungutan DR yang tidak maksimal, sedangkan sisanya berasal dari kesalahan pengelolaan setelah dana DR sudah disetor ke rekening negara.

Satu hal lagi, perlu dicatat bahwa dalam pemeriksaan tahunan terhadap Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, BPK-RI belum menyikapi persoalan kerugian negara akibat PNBPN yang tidak dipungut atau kemerosotan sumber daya hutan sebagai akibat dari produksi kayu yang tidak tercatat. Kondisi tersebut tidak dijelaskan di dalam laporan keuangan KLHK atau Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), walaupun laporan keuangan adalah bukti pertanggungjawaban publik yang utama dari Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Pemerintah. BPK-RI memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) untuk Laporan Keuangan tahun 2011 dan 2012, serta WTP dengan penjelasan untuk tahun 2013 karena masalah pencatatan persediaan. Laporan hasil pemeriksaan BPK-RI atas LKPP pada tahun-tahun yang sama juga tidak menjelaskan kondisi kehilangan PNBPN kehutanan dan deforestasi serta degradasi hutan.

8.3 Pada prinsipnya, Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) merupakan langkah penting untuk menjamin legalitas kayu dan produk kayu olahan, namun keefektifan sistem menjadi terbatas oleh karena fokusnya yang pada pemeriksaan kepatuhan administratif, sedangkan verifikasi di lapangan masih minim.

Selama dasawarsa terakhir, Pemerintah telah mengambil serangkaian tindakan, baik sendiri maupun melalui kerjasama dengan lembaga internasional serta pemerintah lain, guna memerangi pembalakan liar di dalam kawasan hutan. Salah satu tindakan yang paling penting adalah penerapan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK). SVLK merupakan pendekatan “perizinan berbasis operator” (*operator-based licensing*) pada sertifikasi

legalitas, yang mulai dilaksanakan pada bulan September 2009 berdasarkan P.38/Menhut-II/2009. Peraturan tersebut diganti pada tahun 2011 dengan P.68/Menhut-II/2011. Sejak tahun 2013, sertifikasi SVLK diwajibkan untuk seluruh eksportir produk kayu tertentu di Indonesia.

Prosedur pemeriksaan SVLK umumnya berdasarkan kajian terhadap dokumentasi guna menentukan apakah perusahaan sudah memiliki izin dan dokumen perencanaan yang benar. Prosedur tersebut sudah termasuk komponen kunjungan lapangan, namun kunjungan seringkali sangat singkat, dan selalu dijadwalkan dengan perusahaan yang diaudit terlebih dahulu. Tidak ada ketentuan untuk kunjungan mendadak oleh badan pemeriksa, yang sudah digarisbawahi oleh para ahli kehutanan sebagai kelemahan. Apa lagi perusahaan yang sudah mendapat sertifikasi SVLK juga memperoleh hak untuk self-approval selama tiga tahun.

Selain itu, konsultasi mengenai SVLK dimulai pada tahun 2003 pada waktu, sebagaimana dikemukakan dalam kajian ini, sebagian besar kayu hutan alam yang memasok industri pengolahan kayu berasal dari HPH. Jadi, maklum bahwa SVLK dibuat untuk memeriksa dan menyertifikasi perusahaan HPH. Namun, sekarang sebagian besar kayu hutan alam berasal dari areal pembukaan lahan, dan bukan areal yang menggunakan sistem tebang pilih. Prosedur SVLK belum beradaptasi dengan perubahan ini, sehingga terdapat banyak celah yang berpotensi menyebabkan perusahaan pengolahan yang memiliki sertifikasi SVLK untuk menggunakan kayu yang belum tercatat dan/atau berasal dari areal yang tidak berizin. Sebagai contoh, industri pengolahan kayu atau pabrik pulp dapat diberikan sertifikasi SVLK tanpa adanya pemeriksaan lapangan ke areal pembukaan lahan yang merupakan sumber pasokan bahan baku kayunya.

8.4 Sistem SI-PUHH merupakan langkah penting menuju transparansi yang lebih baik dalam produksi kayu dan pemungutan PNB, namun bentuknya saat ini tidak memberikan transparansi yang memadai dalam pertanggungjawaban kepada publik.

Salah satu tujuan dari sistem SI-PUHH adalah meningkatkan transparansi dalam produksi kayu dan pemungutan PNB. Basis data online tersebut ditautkan ke situs web KLHK, dan menyediakan informasi mengenai sekitar 60% hasil produksi kayu dari konsesi HPH. Informasi tersebut meliputi volume kayu bulat pada Laporan Hasil Penebangan (LHP), bersama nomor dokumen, serta kewajiban dan pembayaran DR and PSDH terkait (Surat Perintah Pembayaran dan Surat Bukti Bayar). Hal ini merupakan fondasi yang kuat bagi KLHK untuk memperkuat dan memperluas sistem tersebut.

Dengan tidak mencakup seluruh sumber produksi kayu – termasuk kegiatan pembukaan lahan (yang, menurut statistik yang dilaporkan, memasok semakin banyak hasil hutan kayu alam dibanding HPH), Hutan Taman Industri, Hutan Rakyat dan Perum Perhutani – SI-PUHH hanya mencatat sekitar 10% dari total produksi kayu apabila seluruh hasil produksi yang berasal dari HPH sudah termasuk (bukan hanya 60% seperti saat ini).

Lagipula, informasi dari LHP yang ada di SI-PUHH hanya meliputi realisasi volume, dan tidak termasuk realisasi luas areal, yang dapat digunakan untuk menentukan produktivitas. Sistem SI-PUHH juga tidak meliputi perencanaan produksi atau luas areal, yang merupakan informasi penting dalam penilaian kinerja perusahaan terhadap rencana yang disetujui oleh Pemerintah. Untuk itu, sistem SI-PUHH seharusnya mencakup seluruh dokumen inventarisasi resmi (IHMB), serta dokumen perencanaan (RKU and RKT). Di samping informasi tersebut, sistem juga dapat menyediakan tautan pada data spasial mengenai lokasi konsesi yang ditautkan pada sistem WebGIS KLHK yang sudah ada.

Bab 9: Terbatasnya efektivitas penegakan hukum di sektor kehutanan memberikan peluang terbentuknya ‘ekonomi bayangan’ untuk perdagangan kayu ilegal

Tidak memadainya kualitas penegakan hukum di sektor kehutanan ditambah rendahnya kondisi efektivitas pencatatan hasil hutan kayu memberikan ruang terbukanya pasar kayu bayangan yang menampung kayu tidak tercatat oleh negara. Peredaran hasil hutan kayu yang tidak tercatat bahkan berpotensi ilegal di pasar kayu domestik akan menghancurkan nilai rente atas kayu-kayu yang legal. Penegakan hukum yang ada selama ini berjalan tanpa strategi yang menyeluruh, sehingga seringkali salah sasaran. Penegakan hukum yang demikian, meskipun dilaksanakan tidak akan mampu memberikan efek pencegah (*deterrence effect*). Lebih rumit lagi, kelembagaan penegakan hukum yang ada juga tidak memungkinkan pengawasan secara maksimal. Ditambah dengan persoalan korupsi yang mendera setiap aspek penyelenggaraan urusan kehutanan membuat pengawasan dan pengendalian sektor kehutanan semakin lemah.

9.1 Kebijakan penegakan hukum yang dilaksanakan Pemerintah belum banyak menggunakan pendekatan keekonomian sebagai dasar untuk mengejar kejahatan kehutanan, seperti pendekatan penegakan hukum perpajakan maupun kejahatan keuangan lainnya

Perbedaan nilai rente yang tinggi antara kayu ilegal dengan kayu legal memberikan insentif bagi pelaku kejahatan kehutanan untuk mendapatkan keuntungan besar dari pasar kayu ilegal. Kerugian negara yang terjadi secara konsisten dalam 12 tahun periode kajian dalam jumlah luar biasa sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, memberikan simpulan bahwa perdagangan dan penggunaan bahan baku kayu ilegal masih terjadi dan terorganisir. Mengatasi kejahatan dengan motif ekonomi tersebut, penegakan hukum yang konvensional yang hanya menangkap pelaku di lapangan dan berbasis kayu jelas tidak akan memadai. Kasus yang baru-baru ini terungkap, atas terdakwa Labora Sitorus atau kasus pajak PT Asian Agri misalnya, menegaskan karakteristik kejahatan kehutanan atau lahan perkebunan yang terorganisir dan sistematis dengan motif ekonomi untuk menghasilkan harta hasil kejahatan dalam jumlah besar. Motif ekonomi tersebut membuat harta hasil kejahatan sebagai darah dari kejahatan itu sendiri (*life and blood of crime*).

Akan tetapi, Pemerintah terlihat belum memiliki strategi yang komprehensif dalam penegakan hukum terhadap kejahatan kehutanan yang mengarahkan pada kejahatan kerah putih yang skala besar. Sebagai misal, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015–2019 tidak disebutkan strategi dan arahan yang khusus untuk memberantas kejahatan kehutanan secara terorganisir dengan menargetkan pada pelaku utamanya, termasuk dengan menggunakan pendekatan ‘*follow the money*’. Apalagi kalau harus mengupayakan pemulihan kerugian negara tersebut. Tren penegakan hukum yang ada selama 12 tahun terakhir tidak banyak berubah bahkan sejak berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Perusakan Hutan. Penegakan hukum tetap lebih banyak didominasi dilakukan terhadap pelaku di lapangan, bahkan beberapa justru diberlakukan terhadap petani yang menggarap lahan yang berhak atas tanah tersebut.

Dari total 48 perkara yang dicermati (Tabel 9.1), tercatat paling banyak pelaku yang diproses hukum dengan UU 18/2013 tersebut adalah petani dan sopir. Dengan keseluruhan rata-rata hukuman pemidanaan 16 bulan. Tidak ada dari kasus-kasus yang dipidana tersebut kemudian dikaitkan dengan tindak pidana ekonomi. Misalnya, menggunakan tindak pidana pencucian uang untuk menelusuri harta hasil kejahatannya. Sehingga penegakan hukum terputus hanya pada pelaku di lapangan seperti awak kapal, sementara pelaku utama (*ultimate beneficiary*) dari kejahatan kehutanan tersebut tidak dimintakan pertanggungjawaban.

Tabel 9.1. 'Pelaku kejahatan' yang diproses hukum dengan UU 18/2013

TIPOLOGI PELAKU	JUMLAH	RATA-RATA DURASI HUKUMAN (BULAN)
Buruh	7	18.86
Petani	21	18.33
Pialang	1	12.00
Sopir	9	12.89
Swasta	8	13.25
Tukang Kusen	1	15.00
Awak Kapal	1	24.00
Total	48	16.03

Sumber: Putusan Mahkamah Agung

Rezim anti pencucian uang maupun pendekatan delik ekonomi lainnya sebenarnya merupakan instrumen yang potensial untuk menghadapi kejahatan kehutanan (Setiono and Husein 2005). Sebagai misal, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) telah menyampaikan total 10 (sepuluh) Laporan Hasil Analisis (LHA), sejak berdirinya hingga tahun 2014, yang diduga memiliki keterkaitan dengan tindak pidana asal kejahatan kehutanan. Angka ini belum menghitung juga potensi kejahatan kehutanan yang juga berpotensi terlingkupi dalam LHA yang berkaitan dengan korupsi, penyuapan, maupun kejahatan perpajakan. Jumlah analisis, tersebut namun, demikian tidak berbanding lurus dengan penggunaan pidana pencucian uang untuk kejahatan-kejahatan kehutanan yang ditangani oleh aparat penegak hukum. Pendekatan dalam tindak pidana lainnya juga tidak banyak digunakan, seperti perpajakan maupun tindak pidana korupsi. Satu-satunya perkara terkait kehutanan yang diproses hukum dengan pendekatan rezim anti pencucian uang dan berhasil divonis adalah perkara Labora Sitorus. Dalam perkara tersebut, penelusuran PPATK menemukan transaksi keuangan mencurigakan mencapai 1,5 trilyun rupiah yang tersebar di antara 60 rekening terkait dengan kejahatan kehutanan dan penimbunan bahan bakar.

Tabel 9.2. Laporan hasil analisis yang dikirimkan PPATK kepada penegakan hukum

DUGAAN TINDAK PIDANA ASAL	SEBELUM BERLAKUNYA UU 8/2010	2011	2012	2013	2014	JUMLAH	TOTAL
Korupsi	580	237	158	168	215	778	1,358
Penyuapan	40	30	8	8	2	48	88
Narkotika	47	20	15	8	15	58	105
Bidang Perbankan	46	6	3	8	5	22	68
Bidang Pasar Modal	0	1	0	0	0	1	1
Bidang Perasuransian	1	0	0	0	0	0	1

Kepabeanaan	9	0	2	2	10	14	23
Terorisme	19	9	7	5	9	30	49
Pencurian	4	1	0	3	1	5	9
Penggelapan	42	14	3	12	19	48	90
Penipuan	419	28	42	43	74	187	606
Pemalsuan uang	5	0	0	1	4	5	10
Perjudian	17	5	0	5	9	19	36
Prostitusi	4	0	0	0	0	0	4
Bidang Perpajakan	7	12	15	6	35	68	75
Bidang Kehutanan	6	3	1	0	0	4	10
Perdagangan orang	0	0	0	0	3	3	3
Tindak pidana lain	0	6	5	2	7	20	20
Tidak teridentifikasi	185	70	18	30	27	145	330

Sumber: Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), 2015.

Laporan Hasil Analisis (LHA) yang disampaikan oleh PPATK tersebut menunjukkan krusialnya peran PPATK dalam upaya untuk memastikan kerugian negara yang terjadi dalam jumlah besar tersebut dapat dihentikan dan bahkan dikembalikan kepada negara. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 mengatur berbagai peran PPATK termasuk diantaranya tidak hanya mendapatkan informasi tentang transaksi keuangan dari pihak pelapor tetapi juga termasuk meminta penyedia jasa keuangan untuk menghentikan sementara transaksi keuangan yang dianggap atau diduga merupakan harta hasil kejahatan. Dengan kewenangan tersebut seharusnya PPATK dapat dengan aktif memperhatikan hilangnya aset negara dari sektor kehutanan yang terjadi dalam jumlah yang luar biasa.

9.2 Suap dan korupsi terjadi dalam tiap tahap pengelolaan sektor kehutanan maupun tata usaha usaha kayu

Sebagaimana telah dikaji sebelumnya, korupsi di sektor kehutanan terjadi di tiap tahapan penyelenggaraan urusan sektor kehutanan. Tidak hanya dalam penyelenggaraan perizinan, tetapi bahkan ketika proses perencanaan hutan dan pengawasannya. Korupsi tersebut melibatkan berbagai tingkatan aparatur negara termasuk dan nilai uang suap atau biaya informal mencapai Rp. 787 juta hingga 22 milyar per tahun untuk satu konsesi hutan (KPK 2013). Dalam berbagai kesempatan wawancara dinyatakan bahwa meskipun dengan beberapa perubahan regulasi pasca rekomendasi sebelumnya, suap dan biaya informal tersebut masih terjadi. Beberapa dilakukan dengan alasan menjaga hubungan antara perusahaan dan pejabat kehutanan – tidak dalam rangka satu persyaratan birokrasi tertentu. Bentuk korupsi lainnya dilakukan dengan lebih tersamar misalnya melalui penetapan kepemilikan saham perusahaan tertentu kepada pejabat atau bahkan hingga menggaji aparat kehutanan yang ditugaskan untuk mengawasi.

Proses hukum yang dilaksanakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi menunjukkan hal serupa. Sepanjang tahun 2002 hingga 2015, tercatat 26 pelaku korupsi kejahatan kehutanan yang ditindak oleh KPK dengan berbagai macam tipologi penyuapan. Suap di tahapan perizinan terjadi pada kasus Tengku Azmun Jaafar, mantan Bupati Pelalawan, sehingga memungkinkan pelaku untuk mendapatkan kompensasi ekonomis meskipun izin tersebut tidak layak diberikan. Korupsi juga terjadi di tahapan perencanaan, ketika kebijakan konversi hutan justru diarahkan untuk menguntungkan diri sendiri secara melawan hukum. Kesemuanya berpotensi menyebabkan

kerugian negara dalam jumlah yang luar biasa. Pada kasus Suwarna Abdul Fatah akibat penyalahgunaan kewenangan dalam konversi hutan, negara dirugikan setidaknya Rp. 346 milyar. Angka tersebut pun hanya menghitung nilai kayu semata.

Tabel 9.3. Daftar perkara tindak pidana korupsi terkait dengan sektor kehutanan yang ditangani oleh KPK

NO	TERSANGKA	JABATAN	TINDAK PIDANA	KERUGIAN NEGARA	VONIS
1	Amran Batalipu	Bupati Buol	Suap dalam rekomendasi hak guna usaha PT Hardaya Inti Plantation		7 tahun 6 bulan penjara
2	Siti Hartati Murdaya	Pengusaha	Suap dalam rekomendasi hak guna usaha PT Hardaya Inti Plantation		2 tahun 8 bulan penjara
3	Gondo Sudjono	Pengusaha	Suap dalam rekomendasi hak guna usaha PT Hardaya Inti Plantation		1 tahun 6 bulan penjara
4	Yani Ansori	Pengusaha	Suap dalam rekomendasi hak guna usaha PT Hardaya Inti Plantation		1 tahun 6 bulan penjara
5	Putranevo	Direktur PT Masaro	Suap proyek pengadaan Sistem Komunikasi Radio Terpadu		6 tahun penjara
6	Wandojo Siswanto	Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan Departemen Kehutanan	Suap proyek pengadaan Sistem Komunikasi Radio Terpadu		3 tahun penjara
7	Al Amin Nasution	Anggota DPR Komisi IV	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan lindung Pulau Bintan		8 tahun penjara
8	Azirwan	Sekda Kabupaten Bintan	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan lindung Pulau Bintan		2 tahun 6 bulan penjara
9	Sarjan Taher	Anggota DPR Komisi IV	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan mangrove Banyuasin		4 tahun 6 bulan penjara
10	Yusuf Erwin Faisal	Anggota DPR Komisi IV	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan mangrove Banyuasin		4 tahun 6 bulan penjara
11	Azwar Chesputra	Anggota DPR Komisi IV	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan mangrove Banyuasin		4 tahun penjara
12	Fahri Andi Laluasa	Anggota DPR Komisi IV	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan mangrove Banyuasin		4 tahun penjara
13	Hilman Indra	Anggota DPR Komisi IV	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan mangrove Banyuasin		4 tahun penjara
14	Chandra Antoni Tan	Pengusaha	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan mangrove Banyuasin		3 tahun penjara
15	Syahrial Oesman	Gubernur Sumsel	Suap terkait alih fungsi kawasan hutan mangrove Banyuasin		1 tahun penjara
16	Rusli Zainal		Suap penerbitan BKT UPHHK		14 tahun penjara

17	Burhanuddin Husin	Bupati Kampar	Penerbitan IUPHHK-HT melawan hukum	Rp. 519 milyar	2 tahun 6 bulan penjara
18	Syuhada Tasman	Kepala Dinas Kehutanan Riau	Penerbitan IUPHHK-HT melawan hukum	Rp. 153 milyar	5 tahun penjara
19	Arwin AS	Bupati Siak	Penerbitan IUPHHK-HT melawan hukum	Rp. 301 milyar	4 tahun penjara
20	Asral Rachman	Kepala Dinas Kehutanan Riau	Penerbitan IUPHHK-HT melawan hukum	Rp. 889 milyar	5 tahun penjara
21	Tengku Azmun Jaafar	Bupati Pelalawan	Penerbitan IUPHHK-HT melawan hukum	Rp. 1,2 trilyun	11 tahun penjara
22	Suwarna Abdul Fatah	Gubernur Kalimantan Timur	Penerbitan IPK melawan hukum	Rp. 346,8 milyar	4 tahun penjara
23	Annas Maamun	Gubernur Riau	Suap perubahan peruntukan kawasan hutan terkait PT Duta Palma		6 tahun penjara
24	Gulat Manurung	Dosen	Suap perubahan peruntukan kawasan hutan terkait PT Duta Palma		3 tahun penjara

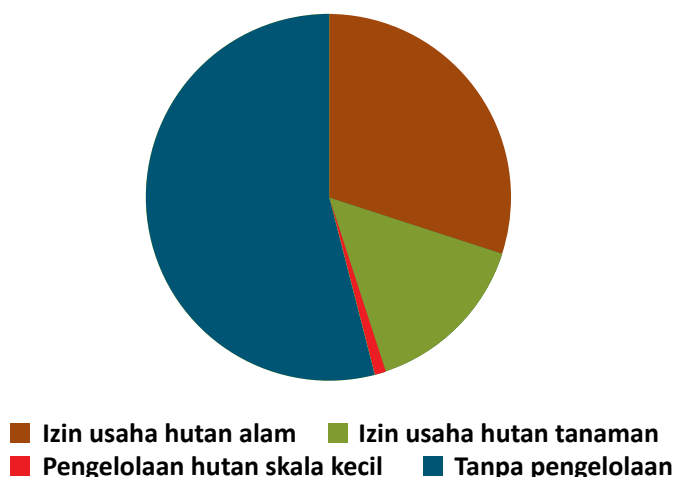
Sumber: KPK Anti-Corruption Clearing House (www.acch.kpk.go.id)

Namun demikian, penindakan yang dilakukan oleh KPK bisa jadi hanya puncak gunung es dengan potensi korupsi yang jauh lebih besar lagi yang selama ini tidak terdeteksi. Terutama mengingat Komisi Pemberantasan Korupsi sendiri memiliki keterbatasan untuk melakukan penindakan secara menyeluruh. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi membatasi kewenangan KPK hanya pada perkara tindak pidana korupsi dengan kerugian negara minimal Rp. 1 milyar atau melibatkan penyelenggara negara (Psl. 11). Sebagai tambahan sebagian besar penindakan yang dilakukan oleh KPK menggunakan pendekatan pasal-pasal suap ketimbang perbuatan melawan hukum yang mengkonstruksikan kerugian negara. Ditambah lagi, dalam praktik penegakan hukumnya pun, KPK belum menggunakan pendekatan anti-pencucian uang untuk menjerat pelaku-pelaku kejahatan korupsi di sektor kehutanan.

9.3 Sebagian besar kawasan hutan produksi tidak memiliki unit pengelola, sehingga rentan terhadap pembalakan yang melebihi batas dan ilegal

Masalah lain yang tidak kalah penting yaitu bahwa sebagian besar kawasan hutan tidak dikelola oleh unit manajemen tertentu. Mengacu pada data *Statistik Kehutanan 2013* (2014), luas kawasan hutan produksi meliputi 72,1 juta hektar. Dari total hutan produksi tersebut yang dibebani usaha pemanfaatan hutan di hutan alam sebesar 21,2 juta hektar dan hutan tanaman 10,9 juta hektar. Akan tetapi berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2014) dari seluruh 273 UPHHK hutan alam itu sendiri, hanya 125 unit diantaranya yang tercatat melaksanakan realisasi pennebangan pada

Grafik 9.1. Kawasan hutan produksi yang tidak dibebani unit manajemen



Sumber: KLHK, 2014

tahun 2013. Gambaran ini menunjukkan bagaimana sebagian besar hutan produksi yang telah dibebani izin hutan alam itu sendiri, bisa jadi sangat rentan dengan pembukaan hutan yang tidak sah.

Sementara bentuk-bentuk pengelolaan hutan negara untuk usaha skala kecil pun belum dialokasikan secara maksimal untuk mendukung pengelolaan tingkat tapak tersebut. Hingga pada tahun 2013, realisasi alokasi lahan yang diberikan untuk skala kecil tersebut baru mencapai 1 juta hektar atau hanya 3,18% jika dihitung dari total keseluruhan kawasan hutan yang dibebani izin yang mencapai 34,3 juta hektar. Pengelolaan hutan di tingkat tapak, terutama untuk skala kecil yang mencerminkan wilayah kelola masyarakat di sekitar hutan perlu didorong lebih lanjut sementara arah kebijakan pemerintah mendukung hal ini dengan target dalam RPJMN 2015–2019.

Tabel 9.4. Perbandingan antara pengelolaan hutan skala kecil dengan skala besar

NO	URAIAN	JUMLAH (UNIT)	LUAS (HA)	ALOKASI (%)
1	IUPHHK-HA	272	22.801.113	
2	IUPHHK-HTI	252	10.053.520	
3	IUPHHK-RE	8	377.428	
Sub-total	Usaha Skala Besar		33.232.061	96,82
4	IUPHHK-HTR	85 Koperasi, 6.230 Orang	184.121	
5	IUPH-Sylvo Pastura	1	73	
6	IUPHHBK	7	513.317	
7	IUPHHK-HD & HKm	332	394.030	
Sub-total	Usaha Skala Kecil		1.091.541	3,18
Total			34.323.602	100

Sumber: Statistik Kehutanan 2013, KLHK

Gambar 9.1. Kondisi kawasan hutan dan pengelola hutan produksi

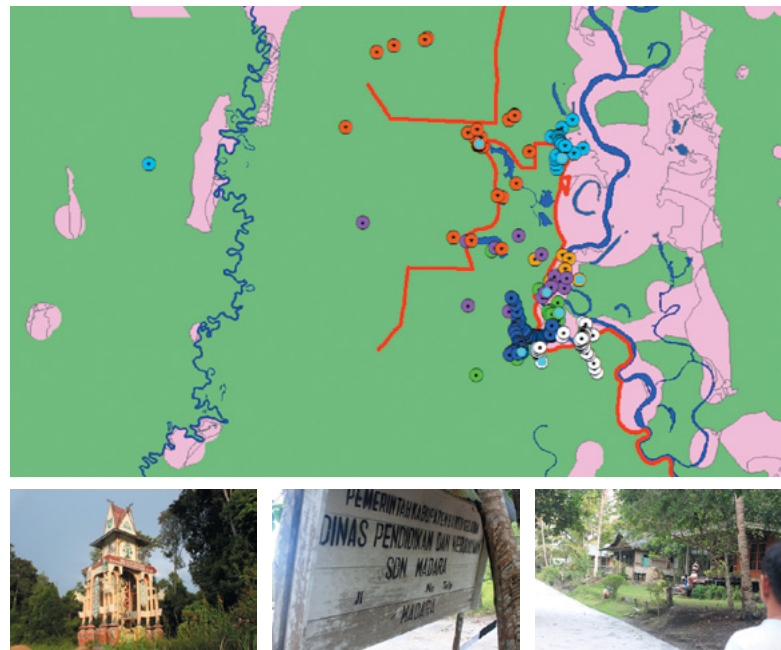


Sumber: Statistik Kehutanan 2013, KLHK dan Monitoring Produksi Kayu Bulat, Kegiatan IUPHHK RKTUPHHK-HA selama tahun 2013, Direktorat Bina Usaha Hutan Alam, KLHK

Berbagai kondisi pengelolaan kawasan hutan produksi tersebut memberikan gambaran, bahwa setidaknya 54% kawasan hutan produksi atau sekitar 38 juta hektar kawasan hutan produksi tidak dikelola oleh unit manajemen di tingkat tapak. Sehingga porsi terbesar kawasan hutan produksi justru cenderung mudah untuk diakses secara ilegal. Hal ini belum juga memperhitungkan tumpang tindih penggunaan ruang yang terjadi lintas sektor, yaitu terutama dengan usaha pertambangan dan usaha perkebunan skala besar yang membuat kawasan hutan menjadi ruang konflik dan rentan.

Kondisi ini cenderung menyebabkan rendahnya kepastian hukum dalam kawasan hutan. Mengacu pada data yang disampaikan dalam Monev GN-SDA di Bangka Belitung (2015), total penetapan kawasan hutan yang ada saat ini telah mencapai 62,3%, atau seluas 75.254.123,06 hektar. Angka ini sebenarnya bertambah jika dibandingkan beberapa tahun sebelumnya yang hanya 13,82 juta hektar atau 11,4% sebelum tahun 2009. Namun demikian, penetapan tersebut masih tetap memerlukan tindak lanjut. Terutama ketika keberadaan masyarakat lokal yang seharusnya dapat diposisikan sebagai pengelola hutan dengan penguasaannya, justru tidak diberikan kejelasan hak tenurialnya. Dalam proses Koordinasi dan Supervisi Nota Kesepakatan Bersama tentang Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan di Barito Selatan, pada tanggal 21 Oktober 2014, masyarakat sipil di Kalimantan Tengah menyampaikan bahwa meskipun dengan penetapan kawasan hutan yang dilakukan di Barito Selatan, praktiknya proses penataan batas tersebut belum mengakomodir hak-hak tenurial masyarakat di Barito Selatan.

Gambar 9.2. Penjelasan keberadaan wilayah kelola, fasilitas umum, dan fasilitas sosial Desa Madara yang berada di dalam kawasan hutan lindung Sungai Barito



Sumber: WALHI Kalteng dkk. 2014

Tabel 9.5. Realisasi penetapan kawasan hutan

WAKTU	REALISASI PENETAPAN	JUMLAH SK DAN LAMPIRAN
Sebelum 2009	13.819.510,12 ha (11,44%)	Surat Keputusan 830 buah dan Peta Lampiran 830 lembar.
Oktober 2014	75.254.123,06 ha (62,30%)	Surat Keputusan 1.640 buah dan Peta Lampiran 13.625 lembar.

Sumber: Presentasi KLHK di Bangka Belitung untuk Monev GN-SDA, September 2015

Berbagai kondisi tersebut membuat pengelolaan hutan di tingkat tapak menjadi daerah abu-abu yang tanpa pengelola atau secara khusus tanpa pengawasan. Keadaan yang serupa sebenarnya berlaku juga pada hutan lindung maupun hutan konservasi, apabila yang dipertimbangkan adalah rasio penegak hukum dengan luas kawasan hutan juga masih terlalu besar. Data *Statistik Kehutanan 2013* (2014) menjelaskan bahwa setidaknya ada 1.025 orang Polisi Hutan dan 7.908 orang Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang harus mengawasi seluruh kawasan hutan yang mencapai 129 juta hektar. Proporsi sebaran Polisi Hutan cenderung tidak setimbang. Provinsi yang

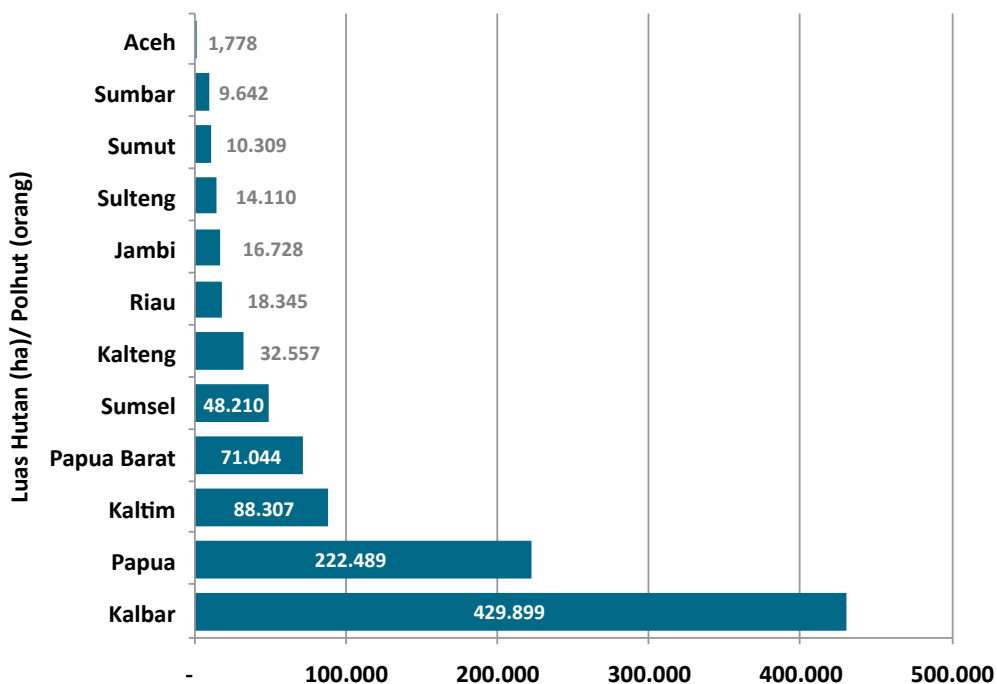
mempunyai rasio Polisi Hutan dengan kawasan hutan yang tertinggi justru merupakan provinsi dengan luasan kawasan hutan terbesar yaitu Kalimantan Barat, Papua dan Kalimantan Timur (UNDP 2015).

Tabel 9.6. Jumlah Polhut dan PPNS Kehutanan

POLHUT (ORANG)		PPNS (ORANG)	
Kementerian Kehutanan	Dinas Kehutanan Provinsi	PPNS Polhut	Non Polhut
2.999	4.909	721	304

Sumber: Statistik Kehutanan 2013, KLHK

Selain dalam konteks pengendalian tindak pidana, pengawasan administrasi di sektor kehutanan juga tidak memadai. Seringkali, pengawasan terjadi akibat kurangnya Wasganis yang mengawasi pelaksanaan pemanfaatan hutan. Dalam wawancara disebutkan bahwa seringkali terjadi 1 (satu) orang Wasganis juga harus mengawasi lebih dari satu konsesi hutan. Sehingga pengawasan terhadap pelaksanaan pemanfaatan hutan tidak dapat berjalan maksimal. Menurut data Statistik BP2HP Provinsi Kalimantan Tengah (2014), meskipun jumlah Wasganis cukup banyak, namun kualifikasinya tidak merata. Sebagian besar Wasganis tersedia dengan kualifikasi penguji kayu bulat (PKB), akan tetapi Wasganis untuk kualifikasi perencanaan hutan (Canhut) tidak banyak tersedia, padahal di Kalimantan Tengah dengan jumlah unit manajemen mencapai 82 pemegang Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (Statistik BP2HP Kalteng 2014).



Grafik 9.2.
Rasio Polisi hutan
(Polhut) dengan luas
Kawasan Hutan

Sumber: 2014 Forest Governance Index, UNDP March 2015

Tabel 9.7. Wasganis PHPL di Kalimantan Tengah

NO	KABUPATEN	PENGUJI KAYU BULAT (PKB)	PKG (PENGUJIAN KAYU GERGAJIAN)	PKL (PENGUJIAN KAYU LAPIS)	PERENCANAAN HUTAN (CANHUT)	PEMANENAN HASIL HUTAN (NENHUT)	PEMBINAAN HUTAN (BINHUT)	JIPOKTANG (PENGUJIAN KELOMPOK BATANG)	JIPOKTAH (PENGUJIAN KELOMPOK GETAH)	JUMLAH
1	BP2HP Wil. XII	25	11	0	10	9	5	2	2	64
2	Dishut Prov. Kalteng	39	6	1	16	7	3	0	0	72
3	Dishut Kab. Murung Raya	30	3	0	7	1	0	1	0	22
4	Dishutbun Kab. Barito Utara	32	4	0	3	1	2	1	0	43
5	Dishut Kab. Barito Selatan	24	3	0	5	2	1	0	0	35
6	Dishutbun Kab. Barito Timur	9	2	0	1	0	0	0	0	12
7	Dishut Kab. Kapuas	31	5	0	11	0	0	0	0	47
8	Dishutbun Kab. Pulang Pisau	16	0	0	0	0	0	0	0	16
9	Dishut Kab. Gunung Mas	24	4	0	8	2	2	0	0	40
10	Dishutbun Kab. Palangka Raya	17	4	0	1	2	1	0	0	25
11	Dishut Kab. Katingan	66	19	0	14	5	6	0	0	110
12	Dishut Kab. Kotawaringin Timur	41	2	0	2	3	4	0	0	72
13	Dishutbun Kab. Seruyan	35	4	0	8	8	3	0	0	58
14	Dishut Kab. Kotawaringin Barat	24	5	0	3	1	2	0	0	35
15	Dishutbun Kab. Sukamara	4	0	0	0	0	0	0	0	4
16	Dishutbun Kab. Lamandau	27	3	0	6	3	0	0	0	39

Sumber: Statistik Kehutanan BPPHP Kalimantan Tengah 2013

Bab 10: Tarif PNPB kehutanan ditetapkan pada tingkatan yang hanya membuat pengumpulan rente ekonomi Pemerintah terbatas, dan secara implisit memberikan insentif untuk pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan.

Pemanfaatan sumber daya alam seringkali menghasilkan rente ekonomi, yang didefinisikan sebagai “laba *supra-normal*” – yakni, pengembalian ekonomi yang melebihi laba “normal”. Menurut Karsenty (2010), rente ekonomi kehutanan menjadi sangat tinggi apabila hutan primer ditebang, “karena hutan tipe ini menghasilkan manfaat akumulasi biomassa selama berabad-abad, yang tidak akan dibentuk kembali dengan siklus tebangan 25–40 tahunan yang ditetapkan dalam pengelolaan hutan di negara tropis.” Rente ekonomi juga dapat dihasilkan melalui pembukaan lahan dalam hutan terdegradasi jika biaya input untuk produsen cukup rendah dan / atau harga pasar untuk kayu yang ditebang cukup tinggi.

Dengan sebagian besar sistem fiskal kehutanan, salah satu tujuan utama dari royalti, iuran retribusi dan untuk memungkinkan pengumpulan rente ekonomi oleh Pemerintah, yang jika tidak dikumpulkan akan dinikmati produsen kayu. Di negara seperti Indonesia, di mana penatausahaan hutan diatur oleh negara, pengumpulan rente ekonomi oleh Pemerintah mempunyai dua tujuan penting. Pertama, menghasilkan nilai ekonomi dari sumber daya hutan, yang dapat digunakan oleh instansi negara untuk kemaslahatan rakyat. Dalam kasus di mana rente ekonomi gagal dikumpulkan oleh Pemerintah, maka kekayaan dari hasil hutan tersebut tersebut hilang untuk menguntungkan segelintir orang.

Kedua, pengumpulan rente kehutanan oleh Pemerintah berfungsi sebagai disinsentif penting atas penebangan berlebihan dan kegiatan pengelolaan lainnya yang tidak berkelanjutan (Repetto dan Gillis 1998). Ketika perusahaan kayu bisa memperoleh rente dari usaha penebangannya, laba *supra-normal* tersebut sering mendorong mereka memungut nilai sebanyak dan secepat mungkin dari hutan yang dikelolanya, tanpa menghiraukan dampak jangka panjang terhadap sumber daya hutan. Secara konseptual, Pemerintah dapat mencegah kegiatan pengelolaan jangka pendek tersebut dengan menetapkan tarif royalti pada tingkatan yang masih tetap memungkinkan pemegang izin untuk memperoleh laba yang wajar (umumnya sebesar 25% dari nilai investasi) tanpa mendapat rente.¹

10.1 Secara historis, sistem royalti kehutanan di Indonesia tidak rasional, dan memungkinkan konsesi hutan untuk mengumpulkan rente ekonomi yang terlalu berlebih.

Selama tahun 1980-an dan 1990-an, berbagai analisis ekonomi terhadap sektor kehutanan Indonesia mendokumentasikan rente ekonomi tinggi yang dihasilkan melalui penebangan komersial di bawah sistem

¹ Ini berasumsi bahwa biaya transaksi minimal. jika asumsi ini diperhatikan maka adanya suap/peras menyebabkan halangan dalam kenaikan tariff seperti dijelaskan dibawah. Artinya, suap/peras itu menjadi penyebab langsung terjadinya kerugian Negara dan memburuknya ekonomi.

konsesi HPH (Kartodihardjo 1999; Brown 1999; Scotland 1997; Ahmad dan Ramli 1991; Gillis 1988; Ruzicka 1979). Pada waktu itu, sebagian besar pemegang konsesi masih melakukan penebangan rotasi pertama terhadap hutan primer dan memperoleh laba *supra-normal* melalui proses tebang pilih kayu berdiameter besar dari Meranti dan spesies nilai tinggi lainnya. Studi-studi tersebut menemukan bahwa biaya konsesi dan royalti kayu Pemerintah – termasuk DR dan Iuran Hasil Hutan (IHH), pendahulunya PSDH – ditetapkan dengan tarif yang hanya memungkinkan negara untuk mengumpulkan sebagian kecil dari rente yang dihasilkan. Pada dasarnya, sistem fiskal kehutanan selama periode tersebut disusun untuk memungkinkan pemindahan rente ekonomi dari kawasan hutan yang dikuasai negara kepada pemegang HPH, di mana sebagian besar merupakan pengusaha kerabat elit politik.

Kajian ini tidak menganalisa biaya ekonomi atau profitabilitas produksi kayu komersial di Indonesia selama periode studi, dan oleh karena itu, tidak memberikan estimasi kuantitatif terhadap rente ekonomi yang mungkin dihasilkan. Namun, dua kecenderungan utama yang terjadi di dalam sektor kehutanan mengisyaratkan bahwa perusahaan tetap mengumpulkan rente ekonomi, setidaknya dalam jangka pendek. Pertama, karena banyak konsesi HPH telah mendekati masa akhir periode rotasi 35 tahun pertamanya, perusahaan penebangan komersial mempunyai insentif ekonomi kuat untuk mengabaikan regulasi dan pedoman untuk pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan, justru, menebang kayu yang tersisa dengan cara apapun yang menghasilkan laba paling banyak.

Pengawasan yang minim dari instansi kehutanan dan peluang korupsi yang begitu lebar memberikan ruang terjadinya eksploitasi hutan melebihi apa yang tercantum dalam rencana kerja tahunannya dan/atau menebang pohon di luar blok tebangan. Dengan cara tersebut, ditambah juga dengan kondisi bahwa biaya produksi kayu bulat meningkat akibat akses pemegang izin terhadap kayu bulat berdiameter besar dan bernilai tinggi menurun, maka banyak diantaranya berusaha mempertahankan aksesnya terhadap rente ekonomi dengan penebangan berlebihan dan menghindari pembayaran royalti.

Kedua, peningkatan tajam kegiatan pembukaan lahan hutan sebagai sumber produksi kayu komersial memungkinkan perusahaan kehutanan untuk mengumpulkan rente ekonomi yang cukup besar. Biaya satuan untuk menebang kayu melalui kegiatan pembukaan lahan jauh lebih rendah daripada biaya tebang pilih di bawah peraturan HPH di Indonesia. Di satu sisi, pembukaan lahan merupakan kegiatan jangka pendek yang tidak memerlukan investasi jangka panjang untuk infrastruktur atau pengelolaan areal konsesi secara berkelanjutan. Di sisi lainnya, perusahaan pemegang izin pembukaan lahan diperbolehkan untuk menebang habis tegakan secara keseluruhan, daripada secara tebang pilih. Dengan tarif DR dan PSDH yang ditetapkan jauh di bawah nilai tegakan kayu, maka perusahaan pembukaan lahan bisa memperoleh laba sangat tinggi, terutama ketika membuka areal dengan tegakan sebesar 100 m³/ha atau lebih.

10.2 Dari segi nilai nominal, tarif DR hampir tidak berubah sejak akhir tahun 1990-an, namun, nilainya secara riil sebagai persentase dari harga pasar menurun drastis.

Sejak diperkenalkan pada tahun 1990, Dana Reboisasi terstruktur sebagai biaya berbasis volume dengan tarif yang dibedakan berdasarkan jenis, ukuran, dan wilayah panen. Tarif DR seharusnya disesuaikan secara berkala berdasarkan kondisi pasar dan variabel-variabel lainnya. Teorinya, struktur tersebut seharusnya memungkinkan Pemerintah untuk menetapkan tarif DR pada level optimal yang memfasilitasi pengumpulan rente ekonomi oleh negara (atau porsi targetnya) tanpa merugikan perusahaan penebangan komersial dengan pemotongan “laba normalnya”. Oleh karena DR dibedakan berdasarkan jenis dan ukuran dan wilayah panen, maka pada prinsipnya

tarif bisa ditetapkan pada level yang selaras dengan perubahan yang sering terjadi pada biaya pemanenan dan pengangkutan (input industri) serta harga kayu bulat di pasar domestik dan pasar internasional.

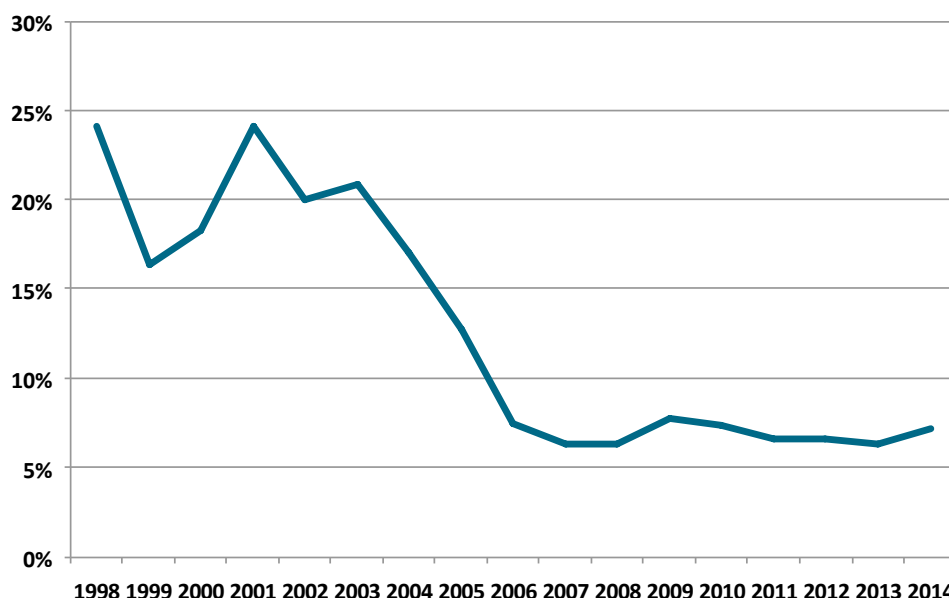
Dalam praktiknya, Pemerintah tidak menggunakan penyesuaian tarif DR sebagai alat fiskal yang efektif. Dari segi nilai nominal, tarif DR hanya sedikit berubah sejak akhir tahun 1990an (lihat Tabel 10.1). Namun, dari tahun 1998 sampai 2014, harga kayu di pasar domestik naik lebih dari tiga kali lipat menurut data dari ITTO. Sebagai persentase harga pasar, tarif DR telah menurun (lihat Grafik 10.1). Dengan tarif sebesar US\$ 13–16 per m³, misalnya, tarif DR atas kayu Meranti setara dengan sekitar 25% harga pasar domestik pada saat tarif ditetapkan untuk pertama kalinya pada tahun 1998. Tarif tersebut tidak berubah selama 17 tahun terakhir (kecuali kenaikan 3% pada tahun 2014 atas kayu bulat berdiameter di atas 50 cm), sehingga pada tahun 2015, tarif DR untuk kayu Meranti di bawah 10% dari harga pasar domestik.² Sama halnya, tarif DR atas kayu bulat kecil, yang umumnya digunakan sebagai bahan baku serpih, tetap US\$ 2 per ton dari tahun 1998 sampai 2014. Sebaliknya, harga pasar domestik untuk bahan baku serpih naik dari kurang dari Rp. 200,000 per ton (< US\$ 20) pada akhir tahun 1990-an menjadi lebih dari Rp. 400,000 per ton (> US\$ 40) pada tahun 2014.

2 Catatan: kalkulasi ini belum mempertimbangkan harga pasar internasional, yang lebih tinggi daripada harga domestik oleh karena larangan ekspor kayu bulat Indonesia.

Tabel 10.1. Tarif Dana Reboisasi pada tahun 1999 dan 2014

	UKURAN	PP NO. 92/1999 (US\$)	SATUAN	PP NO. 12/2014 (US\$)	SATUAN
Sumatra dan Sulawesi					
Meranti	>30 cm	14,00	m ³	14,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			14,50	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	12,00	m ³	12,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			12,50	m ³
Kalimantan dan Maluku					
Meranti	>30 cm	16,00	m ³	16,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			16,50	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	13,00	m ³	13,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			13,50	m ³
Papua dan Nusa Tenggara					
Meranti	>30 cm	13,00	m ³	13,00	m ³
	30 cm s/d 49 cm			13,50	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	10,50	m ³	10,50	m ³
	30 cm s/d 49 cm			11,00	m ³
Indonesia					
Kayu Indah	>30 cm	18,00	m ³	18,00	m ³
Kayu Ebony	>30 cm	20,00	ton	20,00	ton
Kayu Merbau	>30 cm			16,00	m ³
Jati Alam	>30 cm	16,00	m ³		
Kayu Cendana	>30 cm	18,00	ton	18,00	ton
Kayu Bulat Kecil	<29 cm	2,00	ton	4,00	m ³

Sumber: Peraturan Pemerintah No. 92/1999 dan Peraturan Pemerintah No. 12/2014



Grafik 10.1.
Tarif Dana Reboisasi
untuk kayu Meranti
sebagai persentase
harga domestik antara
1998 dan 2014

Sumber: Data harga kayu Meranti dari Market Information Service, International Tropical Timber Organization

10.3 Harga patokan yang menjadi dasar PSDH, masih jauh di bawah harga pasar dan dari segi nominal hampir tidak berubah sama sekali sejak akhir tahun 1990-an.

Untuk menghitung tarif PSDH atas kayu bulat yang berasal dari hutan alam, Pemerintah menggunakan rumus di mana volume kayu dikalikan dengan persentase yang ditetapkan dari harga patokan resmi:

$$\text{PSDH} = \text{harga patokan} \times \text{tarif (\%)} \times \text{volume}.$$

Ditetapkan melalui peraturan menteri, harga patokan untuk PSDH dibedakan berdasarkan wilayah produksi, tingkat mutu komersial dan diameter, dan seharusnya didasarkan pada harga pasar.

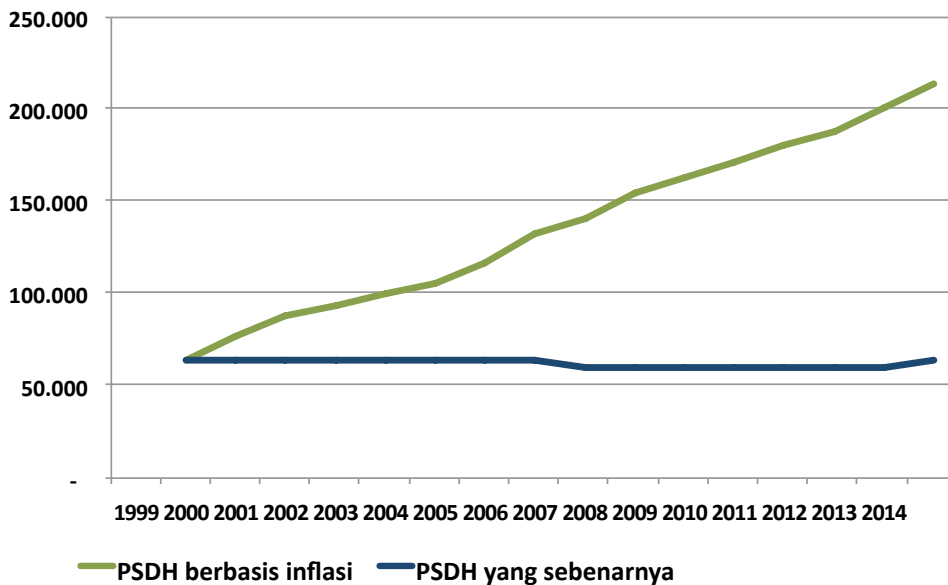
Sama halnya dengan tarif DR, harga patokan untuk hasil hutan kayu alam belum disesuaikan secara signifikan sejak akhir tahun 1990an, bahkan nilainya secara riil terkikis oleh inflasi dan harga pasar yang berubah secara dramatis. Sebagaimana terlihat pada Tabel 10.2, harga patokan untuk kayu bulat besar jenis Meranti (> 30 cm) yang ditebang di Sumatera dan Kalimantan ditetapkan sebesar Rp. 640.000 per m³ pada tahun 1999; menurun sampai Rp. 600.000 per m³ pada tahun 2007; dan kecuali selama periode singkat pada Maret 2012, harga tersebut praktis belum berubah sampai akhir tahun 2014. Dengan penetapan tarif PSDH sebesar 10% dari harga patokan, berarti PSDH yang dibayar atas kayu bulat Meranti pada tahun 1998 sebesar Rp. 64.000 per m³ dan tetap sebesar Rp. 60.000 per m³ sampai akhir tahun 2014. Seandainya Pemerintah mengatur supaya harga patokan disesuaikan mengikuti inflasi, maka PSDH akan naik dari Rp. 64.000 per m³ menjadi hampir Rp. 250.000 per m³ pada periode yang sama – kenaikan nominal sebesar lebih dari 300% (lihat Grafik 10.2). Dengan kata lain, inflasi saja telah mengikis lebih dari 75% nilai riil harga patokan sejak tahun 1999.

Meskipun PSDH didefinisikan sebagai “pengganti nilai intrinsik” atas hasil hutan yang dipanen dari hutan negara, harga patokan juga ditetapkan pada level yang jauh di bawah harga kayu bulat di pasar domestik dan pasar internasional. Sebagai contoh, pada tahun 2014 harga patokan untuk kayu bulat Merbau sebesar Rp. 1.800.000 per m³ (US\$ 130–140), sementara harga rata-rata pasar domestik (FOB) sebesar Rp. 3.500.000 (US\$ 300) dan harga CIF di China sebesar US\$ 600 per m³. Mengingat dampaknya terhadap perilaku pasar dan pelaku usaha pemanfaatan hutan, penting Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk

Tabel 10.2. Perubahan harga patokan untuk PSDH, menurut peraturan menteri

	UKURAN	6 JAN 1999	7 FEB 2007	6 MAR 2012	24 APR 2012	31 DEC 2014	SATUAN
		06/MPP/ KEP/1/1999	8/M-DAG/ PER/2/2007	12/M-DAG/ PER/3/2012	22/M-DAG/ PER/4/2012	P.68/MENHUT- II/2014	
Sumatra dan Sulawesi							
Meranti	>30 cm	640.000 Rp.	600.000 Rp.	1.270.000 Rp.	600.000 Rp.	620.000 Rp.	m ³
	30 cm s/d 49 cm					640.000	m ³
Rimba Campuran	>30 cm	360.000	360.000	953.000	360.000	320.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm					340.000	m ³
Kalimantan dan Maluku							
Meranti	>30 cm					730.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm	640.000	600.000	1.270.000	600.000	760.000	m ³
Rimba Campuran	>30 cm					430.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm	360.000	360.000	953.000	360.000	450.000	m ³
Irian Jaya, Nusa Tenggara, dan Bali							
Meranti	>30 cm					620.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm	530.000	504.000	1.700.000	504.000	640.000	m ³
Rimba Campuran	>30 cm					320.000	m ³
	30 cm s/d 49 cm	265.000	270.000	1.150.000	270.000	340.000	m ³
Merbau			1.500.000	2.649.000	1.500.000	1.800.000	m ³
Indonesia							
Kayu Indah	>30 cm	905.000	1.086.000	2.363.000	1.086.000	1.500.000 (Kelompok Dua)	m ³
Kayu Ebony	>30 cm	6.000.000	7.200.000	15.000.000	7.200.000	9.150.000	ton
Kayu Merbau	>30 cm		1.500.000	2.649.000			m ³
Jati Alam	>30 cm	764.000	2.500.000	3.789.000	2.500.000		m ³
Kayu Cendana (Bagian teras)	>30 cm	7.000.000	8.400.000	36.000.000	8.400.000	10.600.000	m ³
Kayu Cendana (Bagian gubal)	>30 cm		840.000	3.600.000	840.000	1.060.000	m ³
Kayu Ulin	>30 cm		1.086.000			1.200.000	m ³
Ramin	>30 cm	905.000	1.086.000			7.000.000	m ³
Kayu Bulat Kecil	<29 cm	204.000	245.000	550.000	245.000	310.000	m ³

Sumber: 06/MPP/Kep/1/1999, 12/M-Dag/PER/3/2012, 22/M-Dag/PER/4/2012, P.68/Menhut-II/2014



Grafik 10.2.
Perbandingan tarif
PSDH dengan inflasi,
1999

Sumber: Tingkat inflasi dari BI

memperhatikan kesenjangan antar harga patokan dan harga pasar. Sebagaimana terlihat pada Gambar 10.1, dalam laporan tahunannya, kantor Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP) di wilayah Papua Barat menggarisbawahi adanya perbedaan signifikan antara harga patokan dan harga kayu bulat domestik atas spesies kayu komersial yang ditebang di provinsi tersebut.

Harga Hasil Hutan Propinsi Papua Barat, 2012.

No	Kelompok/ Jenis Kayu	Harga Patokan (Sesuai Peraturan Menteri)	Satuan	Perkembangan Harga Pasar Tingkat UPI	Satuan	Sebaran Wilayah Keberadaan Hasil Hutan (Kabupaten)	Keterangan
A.	KAYU BULAT						
A.1.	Kelompok Meranti						
	1. Merbau	1.500.000	M3	2.500.000 2.100.000 1.700.000 2.400.000 1.800.000	M3 M3 M3 M3 M3	Kab. Sorong Kab. Kaimana Kab. Teluk Bintuni Kab. Teluk Bintuni Kab. Teluk Bintuni	Sumber : IUPHHK PT. Multi Wihena W Sumber : IUPHHK PT. Kaltim Hutama Sumber : IUPHHK PT. Wanagelang Utama Sumber : IUPHHK PT. Wana Irian Perkasa Sumber : IUPHHK PT. Hasdra PP
	Meranti lainnya	504.000	M3	1.000.000	M3	Kab. Sorong Kab. Teluk Bintuni Kab. Kaimana	Sumber : IUPHHK PT. Multi Wihena W Sumber : IUPHHK PT. Hasdra WM Sumber : IUPHHK PT. Kaltim Hutama
	1. Merbau						
	2. Merbau						
	3. Nyatoh, dll						
A.2.	Kelompok Rimba Campuran	270.000	M3	750.000 800.000 900.000 1.000.000	M3 M3 M3 M3	Kab. Kaimana Kab. Teluk Bintuni	Sumber : IUPHHK PT. Kaltim Hutama Sumber : IUPHHK PT. Wanagelang Utama
A.3.	Selain Kelompok Meranti dan Rimba Campuran						
A.3.1.	Kelompok Kayu Indah						
	1. Tanpa batasan diameter						
	- Sonokeling	1.046.000	M3	-			belum ter-record
	- Ramin	1.046.000	M3	*)			belum komersial di Papua Barat
	- Ulin	1.046.000	M3	*)			belum komersial di Papua Barat

Gambar 10.1.
Harga patokan
dan harga pasar
domestik tercatat
dalam buku Statistik
Tahunan BP2HP di
Wilayah Papua Barat

Sumber: Laporan BP2HP Papua Barat, 2012

Timbul dugaan bahwa pertimbangan politik lebih berpengaruh daripada harga pasar atau variabel-variabel teknis lainnya dalam penetapan harga patokan. Pada bulan Maret 2012, Menteri Perdagangan menetapkan kenaikan harga patokan yang cukup signifikan melalui Peraturan Menteri 12/M-Dag/PER/3/2012. Melalui peraturan tersebut, harga patokan naik sebesar Rp. 245.000 menjadi Rp. 550.000 untuk kayu bulat kecil; dari Rp. 600.000 menjadi Rp. 1.270.000 untuk kayu bulat jenis Meranti; dan dari Rp. 1.500.000 menjadi Rp. 2.490.000 untuk kayu bulat jenis Merbau. Penggandaan harga patokan tersebut diprotes keras oleh asosiasi industri kehutanan, dan pada bulan berikutnya, Kemendag mengeluarkan peraturan baru (22/M-DAG/PER/4/2012) yang menurunkan harga patokan ke level semula pra bulan Maret 2012. Perubahan kebijakan tersebut menunjukkan

semakin menegaskan bahwa pemerintah tidak memiliki standar yang obyektif untuk menentukan nilai tarif maupun harga patokan.

10.4 Akses terhadap rente ekonomi memberikan insentif kuat bagi pemegang izin untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan dan/atau ilegal.

Kegagalan Pemerintah untuk mengumpulkan porsi rente ekonomi yang lebih besar terkait produksi kayu komersial berdampak signifikan, bukan hanya terhadap pemungutan penerimaan negara, tetapi juga terhadap cara pengelolaan hutan Indonesia. Sejauh pemegang izin kehutanan dapat memperoleh laba *supra-normal* dari kegiatan penebangan, mereka seringkali berusaha memaksimalkan laba jangka pendek (Ahmad dan Ramli 1991; Repetto dan Gillis 1988). Perusahaan pemegang izin usaha pemanfaatan kayu dari kawasan hutan yang dikelola negara seringkali tahu bahwa aksesnya terhadap sumber daya tersebut tidak akan bertahan lama. Di Indonesia, seperti di negara hutan tropis lainnya, perusahaan kayu berhadapan dengan berbagai ketidakpastian: kebijakan Pemerintah bisa berubah (misalnya, moratorium konversi hutan tahun 2011), tarif royalti bisa naik, izin bisa dibekukan, konflik dengan masyarakat setempat atau pengguna lahan lainnya bisa saja mengganggu perusahaan, dan seterusnya. Berhadapan dengan resiko-resiko tersebut, perusahaan kehutanan seringkali termotivasi mengambil nilai sebanyak dan secepat mungkin dari hutan yang dikelolanya.

Bagi perusahaan yang mengelola konsesi tebang pilih hutan alam, insentif tersebut seringkali berarti para produsen menganggap tidak ada manfaat jika berinvestasi dalam kegiatan seperti pembalakan berdampak minimal (*reduced impact logging*), penanaman pasca-panen di blok tebangan, restorasi hutan terdegradasi, atau kegiatan-kegiatan lainnya yang dimaksudkan untuk mempertahankan produktifitas hutan di areal konsesi setelah rotasi pertama. Bahkan sebaliknya, mereka seringkali termotivasi mengambil jenis bernilai tinggi pada level yang tidak berkelanjutan, dan setelah jenis tersebut sudah habis, mereka mulai menebang jenis komersial apapun lainnya yang menghasilkan nilai tertinggi. Oleh karena penilaian Pemerintah terhadap sumberdaya hutan terlalu rendah dan tarif DR dan PSDH yang ditetapkan juga begitu rendah, maka pemegang izin umumnya akan mendapatkan keleluasaan menunggu sampai suatu saat di masa mendatang untuk menebang kayu jika kayu tersebut bisa langsung ditebang. Dengan mendorong perusahaan kehutanan untuk memaksimalkan laba jangka-pendek, maka sistem fiskal kehutanan yang lemah telah turut menyebabkan hancurnya sistem Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) di hutan alam sebagai model bagi pengelolaan hutan yang berkelanjutan, sebagaimana terbukti oleh menurunnya jumlah areal HPH aktif secara terus-menerus, terutama di wilayah yang sudah mengalami banyak pembalakan seperti Sumatera dan Kalimantan.

Di sektor kehutanan Indonesia, rente ekonomi terkait kegiatan pembukaan lahan telah memperkuat insentif bagi pemegang konsesi hutan alam untuk melakukan mismanajemen terhadap areal konsesinya melalui kegiatan penebangan berlebihan, pembalakan dini terhadap tegakan tinggal, dan pelanggaran lainnya terhadap garis pedoman pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Di bawah kebijakan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, areal hutan produksi yang dianggap 'terdegradasi' dapat diklasifikasikan kembali menjadi hutan konversi untuk pengembangan hutan tanaman atau untuk areal penggunaan lain, seperti perkebunan kelapa sawit atau karet. Oleh karena Pemerintah hanya memungut royalti hutan pada level yang begitu rendah, maka insentif ekonomi menjadi cukup kuat bagi para pemegang konsesi hutan alam untuk melakukan penebangan berlebihan di areal konsesi tebang pilihnya supaya diklasifikasikan kembali sebagai hutan konversi, dan pada saat itulah mereka bisa mengumpulkan rente ekonomi untuk terakhir kalinya dengan cara menebang seluruh tegakan yang tersisa sampai habis.

10.5 Pemungutan Pengganti Nilai Tegakan (PNT) dimaksudkan sebagai disinsentif untuk pembukaan lahan, namun tarif tidak mencerminkan nilai tegakan yang sebenarnya.

Pengganti Nilai Tegakan (PNT), yang diperkenalkan kembali pada tahun 2014 – setelah ditarik sesudah pemberlakuan pertama kalinya pada tahun 2012 – merupakan langkah penting dalam menyikapi insentif ekonomi dari deforestasi. Biaya penebangan per meter kubik dari kegiatan pembukaan lahan jauh lebih rendah daripada biaya untuk kegiatan tebang pilih. Perbedaan biaya tersebut berarti pembukaan lahan merupakan usaha yang lebih profitabel, dan para produsen secara alami tertarik pada model penebangan tersebut. Analisis di atas terhadap produksi hasil hutan kayu alam yang tercatat dan yang sebenarnya, menunjukkan peningkatan kegiatan pembukaan lahan dan penurunan kegiatan tebang pilih secara terus-menerus.

Melihat dari cakupannya, PNT berpotensi membalikkan pentingnya kegiatan pembukaan lahan sebagai sumber hasil hutan kayu alam yang memasok industri pengolahan kayu Indonesia. Untuk itu, tarif PNT setidaknya harus setara dengan perbedaan antara biaya produksi atas pembukaan lahan dan sistem tebang pilih. Namun, pengenaan PNT sendiri masih diperdebatkan terutama mengingat secara khusus PNT juga memiliki posisi regulasi yang lemah. Dalam Putusan Uji Materil Mahkamah Agung Register Nomor: 41/P/HUM/2011, ketika digugat, PNT dianggap tidak memiliki validitasnya secara hukum karena tidak diatur baik di dalam UU 41/1999 maupun PP 6/2007 jo. PP 3/2008. Dengan terbitnya PP 12/2014, sebenarnya posisi PNT telah diperkuat pada tingkatan peraturan menteri.

Bab 11. Penatausahaan produksi kayu dan pemungutan penerimaan PNPB di sektor kehutanan dilaksanakan dengan cara yang, dari banyak segi penting, tidak ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas.

Kelemahan yang diuraikan pada lima bab terakhir menunjukkan bahwa sistem pemungutan PNPB dan penatausahaan kayu mengalami pengurusan data yang buruk, tidak adanya pengendalian internal, akuntabilitas eksternal yang lemah, penegakan hukum yang tidak maksimal, dan tarif yang sudah tidak sesuai lagi. Dilihat secara keseluruhan, kelemahan-kelemahan tersebut mengurangi kemaslahatan bagi negara dari hasil produksi kayu, serta tidak berbuat banyak untuk mencegah dampak-dampak negatif.

Di Indonesia, hutan alam merupakan sumber daya yang sangat berharga, karena menjadi sumber subsistensi dan penghidupan bagi puluhan juta warga yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan, Hutan alam Indonesia juga memiliki nilai intrinsik lingkungan baik dari segi biodiversitas maupun sebagai penampungan karbon. Oleh karena itu, ketika Pemerintah memutuskan untuk menebang sumber daya ini dan mengkonversi lahan hutan untuk penggunaan lain, keputusannya harus didasarkan pada pertimbangan antara biaya yang timbul sebagai akibat dari hilangnya sumber daya yang berharga tersebut, dan kemaslahatan apa yang dihasilkan bagi negara dan harganya dari perbuatan tersebut.

Pemerintah Republik Indonesia dapat mengejar berbagai tujuan kebijakan melalui sistem penatausahaan produksi kayu dan pemungutan PNPBnya, seperti: mencapai target penerimaan yang ditetapkan oleh para pembuat kebijakan, menjamin sumber penghidupan bagi masyarakat di wilayah berhutan, menyiapkan pasokan bahan baku kayu bagi industri pengolahan, dan/atau membatasi deforestasi dan kerusakan lingkungan. Setelah tujuan kebijakan didefinisikan melalui proses perencanaan yang mempertimbangkan semua *trade-off* dan menentukan prioritas yang sesuai dengan kepentingan publik, baru sistem Pemerintah dalam penatausahaan produksi kayu dan pemungutan PNPB dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Namun sistem-sistem ini, dengan fungsinya saat ini, belum merupakan alat yang tajam dan efektif dalam pencapaian tujuan yang ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Sebagaimana diuraikan dalam bab sebelumnya, sistem yang masih berlaku saat ini berasal dari jaman di mana sistem sengaja disusun guna memastikan pengumpulan rente ekonomi oleh kepentingan swasta yang terikat dengan elit yang berkuasa waktu itu. Pegawai pemerintah yang ditugaskan untuk melaksanakan sistem tersebut bersusah payah agar sistem itu bisa berjalan, tetapi gagal baik dari perspektif pemungutan penerimaan, maupun dari segi pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Pemungutan penerimaan masih jauh di bawah yang seharusnya, sedangkan sumber daya hutan cepat berkurang.

Target PNPB ditetapkan melalui proses yang tidak transparan, dan jarang, atau tidak ada masukan dari institusi di luar KLHK, seperti Kementerian Keuangan, dan target tersebut terpisah dari keputusan yang dibuat tentang produksi kayu. Sistem yang berlaku saat ini mengandalkan Dinas Kehutanan di tingkat provinsi dan kabupaten untuk menyetujui rencana kerja tahunan yang diajukan oleh perusahaan. Walaupun salinan rencana kerja

tersebut disampaikan kepada KLHK, institusi tersebut tidak memberikan fungsi koordinasi yang menjamin bahwa rencana kerja, secara agregat, membantu Indonesia dalam pencapaian tujuan kebijakan. Meskipun KLHK mengkaji rencana kerja sepuluh tahunan (RKU), studi ini tidak menemukan bukti bahwa pengkajian di tingkat pusat ini dilakukan berkaitan dengan pencapaian target penerimaan bukan pajak, target produksi kayu, maupun target lingkungan, karena dilakukan di dalam BUK (sekarang disebut PHPL) tanpa banyak melibatkan Ditjen Planologi. Akhirnya, sistem produksi kayu Indonesia secara de facto dikendalikan oleh perusahaan, sehingga Pemerintah kurang mampu memanfaatkan sumber daya alam ini demi kemaslahatan negara dan rakyatnya.

Tingkat efisiensi pemungutan yang diuraikan pada Bab 3 menunjukkan suatu sistem yang tidak berfungsi dengan baik, namun juga terdapat kesempatan yang sangat besar. Jika sebelumnya diasumsikan bahwa peningkatan pemungutan PNBPN harus diimbangi dengan laju kerusakan hutan yang lebih cepat, maka hasil tersebut memperlihatkan bahwa sebetulnya terdapat peluang besar untuk meningkatkan pemungutan PNBPN, dan pada saat yang sama, mengurangi laju kerusakan hutan. Solusi *positive-sum* seperti ini merupakan tujuan yang bisa saja tercapai, bukan mimpi belaka, namun membutuhkan kesadaran akut dari seluruh institusi terkait akan kelemahan-kelemahan yang ada, dan pemahaman mengenai bagaimana kelemahan tersebut berdampak terhadap cara produksi kayu dan kemaslahatan bagi negara dan rakyat Indonesia.

Bagian III

Menuju sistem
penatausahaan kayu dan
pemungutan PNPB yang
akuntabel dan efisien

Bab 12. Roadmap untuk perbaikan sistem

Dalam konteks Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNSDA), KPK bekerjasama dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Pemerintah Daerah dan instansi lainnya guna menyikapi kelemahan-kelemahan yang diidentifikasi oleh kajian ini. Temuan-temuan tersebut merupakan titik awal untuk meneguhkan fokus pada perolehan manfaat ekonomi dari sektor kehutanan Indonesia guna mendukung sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan.

Agar hal tersebut dapat terlaksana, instansi yang ditugaskan untuk mengelola hutan Indonesia, memungut penerimaan negara, menjamin akuntabilitas, serta menegakkan peraturan perundang-undangan kehutanan dan keuangan harus berkomitmen dan menyikapi kelemahan-kelemahan yang dikemukakan oleh kajian ini. Dengan kajian ini, KPK merekomendasikan agar Pemerintah memeriksa temuan-temuan dalam kajian, kemudian mengambil keputusan mengenai langkah konkret yang akan diambil.

Sebagai langkah pertama, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Keuangan, BPK-RI dan PPATK wajib menyampaikan rencana aksi yang menyikapi temuan-temuan dalam kajian dan berusaha memperbaiki sistem penatausahaan produksi kayu pemungutan PNBPN dalam sektor kehutanan. Organisasi masyarakat sipil juga sebagaimana dalam kerangka GN-SDA akan menjadi bagian dari pelaksanaan akuntabilitas pelaksanaan pembenahan dengan memberikan tanggapan kajian dan mengawasi implementasinya. Diharapkan bahwa rencana aksi tersebut akan disiapkan dalam waktu 30 (tiga-puluh) hari dari rilis kajian ini.

Sebagai langkah berikut, KPK akan mengkoordinasikan pengkajian terhadap seluruh rencana aksi dan mempertimbangkan tanggapan dari organisasi masyarakat sipil dan, berdasarkan hasil proses pengkajian tersebut, memfasilitasi diskusi dengan pejabat dari masing-masing instansi guna merevisi dan memperbaiki rencana aksi tersebut. Jangka waktu untuk menyetujui rencana aksi yang direvisi tersebut adalah 90 (sembilan-puluh) hari sejak presentasi kajian ini. Selesai upacara penandatanganan yang akan dilakukan beberapa hari setelah tanggal tersebut, maka rencana aksi langsung memasuki tahap pelaksanaan.

KPK merekomendasikan bahwa rencana aksi tersebut minimal meliputi:

12.1 Audit komprehensif terhadap sistem pemungutan PNBPN di sektor kehutanan dilakukan oleh BPK-RI.

Kajian ini menyajikan estimasi kuantitatif akan kerugian negara akibat produksi kayu yang tidak tercatat dan pemungutan PNBPN yang kurang efisien selama tahun 2003–2014. Hasilnya menunjukkan bahwa hilangnya aset negara dari sektor kehutanan terjadi pada skala yang menuntut pemeriksaan komprehensif oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Pemeriksaan tersebut harus mencakup analisis secara teliti terhadap sistem pemungutan PNBPN sektor kehutanan dan menentukan jumlah penerimaan yang seharusnya dipungut di bawah sistem royalti hutan yang ada. Pemeriksaan tersebut akan menjadi dasar atas tindakan-tindakan di kemudian hari guna memperkuat sistem pemungutan PNBPN kehutanan dan mencegah hilangnya aset negara dari sektor kehutanan di masa mendatang. KPK akan berkoordinasi dengan BPK guna menetapkan cakupan, metodologi dan jadwal pemeriksaan tersebut.

12.2 Seluruh produksi kayu dari hutan di bawah penatausahaan negara dilaporkan pada sistem SI-PUHH online KLHK, termasuk laporan resmi mengenai inventarisasi, perencanaan, produksi, pembayaran penerimaan bukan pajak dan konsumsi kayu oleh industri.

Kajian ini mencatat permasalahan serius dalam pengurusan data produksi kayu dan pemungutan PNPB. Sistem SI-PUHH online di situs web KLHK merupakan langkah positif menuju transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik. Namun, saat ini, sistem tersebut baru meliputi data mengenai produksi kayu dan penerimaan PNPB dari sebagian perusahaan HPH yang melakukan sistem tebang pilih, dan belum ada data mengenai sumber produksi lainnya seperti kegiatan pembukaan lahan. Oleh karena itu, SI-PUHH mutlak harus menyampaikan informasi mengenai seluruh sumber produksi kayu di Indonesia, baik dari hutan alam (HPH, pembukaan lahan oleh pemegang izin IPK dan penyiapan lahan untuk HTI) maupun hutan tanaman (HTI, Perum Perhutani dan Hutan Rakyat).

Kajian ini juga mendokumentasikan ketidak-konsistenan antara data produksi kayu bulat yang dilaporkan pada sistem SI-PUHH dengan laporan produksi kayu internal di KLHK. Guna menjamin agar ketidak-konsistenan tersebut tidak berlanjut, maka laporan produksi resmi, kewajiban membayar PNPB (Surat Perintah Pembayaran) dan bukti pembayaran PNPB (Surat Bukti Bayar) untuk setiap pemegang izin hutan harus diunggah ke sistem SI-PUHH online oleh KLHK. Selain itu, sistem SI-PUHH online juga harus meliputi dokumen inventarisasi (IHMB, ITSP) dan perencanaan (RKU dan RKT) untuk setiap perusahaan kehutanan. Setelah itu, KLHK dan institusi lainnya seperti Kementerian Keuangan, serta masyarakat luas, akan bisa memverifikasi keabsahan laporan produksi dan ketepatan pembayaran PNPB. Pemutakhiran sistem SI-PUHH online akan menjadi alat penting demi transparansi, akuntabilitas, dan perbaikan kinerja di sektor kehutanan Indonesia.

12.3 Alat monitoring spasial digunakan untuk memverifikasi inventarisasi hutan pada seluruh areal pembukaan lahan sebelum ditebang habis.

Kajian ini menunjukkan bahwa sebagian besar produksi kayu yang tidak tercatat, dan sumber kerugian negara terbesar berasal dari areal pembukaan lahan, terutama untuk perkebunan kelapa sawit dan karet, HTI untuk industri *pulp*, dan usaha pertambangan. Kajian juga mendokumentasikan bahwa inventarisasi hutan dan laporan produksi mengandalkan pelaporan secara mandiri (*self-reporting*) oleh pemegang izin hutan, dan sistem verifikasi tergantung pada pemeriksaan di lapangan oleh petugas kehutanan. Sistem tersebut sangat rentan terhadap korupsi dan kecurangan, dan secara luas menyebabkan pelaporan produksi yang lebih rendah daripada produksi yang sebenarnya dan pemungutan PNPB yang lebih rendah dari yang seharusnya.

Alat monitoring spasial yang menggunakan data satelit harus digunakan untuk menyikapi permasalahan tersebut. Pemerintah Republik Indonesia sudah memiliki sumber daya yang dapat digunakan dalam pencarian solusinya. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) sudah mengumpulkan data satelit, dan Ditjen Planologi di bawah KLHK sudah menganalisa data tersebut untuk perencanaan tata lingkungan dan kehutanan. Sekarang data spasial tersebut harus digunakan untuk menilai tegakan pada areal pembukaan lahan sebelum kegiatan penebangan dimulai, dan informasi tersebut harus digunakan untuk memverifikasi keabsahan dan akurasi laporan produksi perusahaan dan bahwa perusahaan memenuhi kewajiban pembayaran PNPB.

12.4 Tindakan penegakan hukum ditingkatkan, termasuk penggunaan peraturan perundang-undangan anti pencucian uang, terhadap semua pihak yang diketahui melaporkan produksi kayu lebih rendah dari yang sebenarnya dan/atau menghindari kewajiban pembayaran PNPB kehutanan.

Kajian ini menunjukkan bahwa produksi kayu yang tidak tercatat terjadi pada skala sangat besar. Tindakan penegakan hukum yang lebih kuat dapat memberikan efek jera yang mengubah kondisi tersebut. Perusahaan kehutanan dan pemiliknya harus dimintai pertanggungjawaban atas penebangan yang berlebihan, pelaporan angka yang lebih rendah dari kenyataan, dan/atau penebangan di luar areal konsesi dan blok tebangannya. Sampai saat ini, langkah penegakan hukum lebih berfokus pada produsen kayu skala kecil, sedangkan perusahaan-perusahaan besar dapat menebang dengan impunitas.

Kajian ini juga mengestimasi nilai pasar atas produksi kayu yang tidak tercatat, yang merupakan potensi aset yang dicuri dari negara. Bersama KPK dan badan penegakan hukum lainnya, PPATK harus mengejar hasil dari penjualan aset yang dicuri tersebut, dengan menggunakan peraturan perundang-undangan anti-pencucian uang Indonesia yang mendaftarkan kejahatan kehutanan sebagai salah satu tindak pidana asal kejahatan (*predicate offense*). Tindakan tersebut juga harus mendorong bank dan lembaga finansial lainnya untuk melakukan uji tuntas yang ditingkatkan (*enhanced due diligence*) supaya tidak turut terlibat dalam pencucian uang yang berasal dari kegiatan kehutanan ilegal.

12.5 Pengkajian mendalam terhadap struktur dan tarif royalti guna menentukan cara Pemerintah bisa meningkatkan efisiensi pemungutan dan mengumpulkan rente ekonomi penuh atas produksi kayu.

Tarif DR dan PSDH hampir tidak berubah sama sekali sejak akhir tahun 1990-an. Selama periode tersebut nilainya menurun apabila dibandingkan dengan inflasi dan harga pasar untuk kayu. Tanpa adanya mekanisme non-politik untuk menyesuaikan tarif secara rutin, maka Pemerintah tidak dapat menggunakan DR dan PSDH – dan bentuk royalti hutan lainnya, termasuk PNT – secara efektif sebagai alat fiskal guna mengumpulkan rente ekonomi. KLHK dan Kementerian Keuangan harus melakukan pengkajian mendalam terhadap tarif yang berlaku saat ini, dan merumuskan mekanisme untuk penyesuaian tarif tersebut berdasarkan biaya produksi dan harga pasar. Mekanisme tersebut seharusnya bebas dari campur tangan politik, yang selama ini menghambat pelaksanaan efektif atas mekanisme penetapan tarif PNPB yang berlaku saat ini di sektor kehutanan.

Pengkajian mendalam tersebut juga harus mempertimbangkan apakah sistem yang berlaku saat ini – yang menentukan kewajiban PNPB berdasarkan pelaporan produksi pasca penebangan – memang efektif, atau ada cara lain yang lebih mudah untuk pelaksanaan perhitungan tarif royalti. Misalnya, pengkajian tersebut perlu mempertimbangkan apakah suatu sistem biaya berbasis luas areal yang terpatok pada tegakan, dan dibayar sebelum penebangan dilakukan, merupakan cara yang lebih efisien dalam pemungutan PNPB dari areal pembukaan lahan.

12.6 Koordinasi secara rutin antara KLHK dan Kementerian Keuangan guna merencanakan target PNPB kehutanan berdasarkan penilaian empiris terhadap hasil produksi kayu yang sebenarnya.

Kajian ini telah mengemukakan bahwa pengawasan eksternal Kementerian Keuangan terhadap pemungutan PNPB kehutanan oleh KLHK ternyata sangat terbatas, dan umumnya hanya sebatas merekonsiliasi penerimaan PNPB setelah disetor ke rekening Pemerintah. Sekarang, Kementerian Keuangan harus bekerjasama dengan

KLHK, lembaga dan badan terkait lainnya guna mengembangkan mekanisme untuk penetapan target pemungutan PNBPN yang didasarkan pada jumlah yang seharusnya dipungut berdasarkan hasil produksi kayu yang sebenarnya (yang tercatat dan yang tidak tercatat).

KPK akan mendukung upaya tersebut dengan mengkoordinasikan tim gabungan yang bertugas menganalisa kerugian negara akibat produksi kayu yang tidak tercatat, dan PNBPN yang tidak dipungut di sektor kehutanan pada tahun-tahun sesudah kajian awal ini. Pada akhirnya, upaya-upaya reformasi sistem pemungutan PNBPN dan penatausahaan kayu akan dinilai berdasarkan metrik yang terdapat pada laporan tersebut, yaitu: efisiensi pemungutan PNBPN; pengumpulan rente ekonomi oleh Pemerintah; bahan baku bagi industri pengolahan kayu dan usaha berbasis masyarakat yang berasal dari sumber yang berkelanjutan; dan laju hilangnya hutan alam Indonesia akibat deforestasi dan degradasi hutan.

Lampiran

Lampiran Tabel 1. Estimasi dari produksi kayu yang sebenarnya di Indonesia, 2003–2014

ESTIMASI 1	TEBANG PILIH INTENSITAS TINGGI	TEBANG PILIH INTENSITAS RENDAH	PEMBUKAAN LAHAN – KAYU BULAT	PEMBUKAAN LAHAN – KAYU BULAT KECIL
2003	10.379.536	9.792.705	6.270.810	7.005.390
2004	10.235.198	9.883.578	11.983.650	14.599.200
2005	10.400.993	9.871.213	11.913.230	15.174.320
2006	10.823.719	9.845.579	12.639.270	15.110.130
2007	10.648.461	9.801.250	14.206.360	16.666.090
2008	9.870.764	10.248.565	12.370.400	15.097.250
2009	9.701.926	10.228.816	17.835.020	21.474.530
2010	9.311.718	10.085.536	13.685.420	17.157.980
2011	8.765.173	10.051.457	15.729.420	19.146.330
2012	8.765.173	9.942.243	20.784.540	25.336.710
2013	7.925.078	9.597.470	20.784.540	25.336.710
2014	7.925.078	9.597.470	20.784.540	25.336.710
Jumlah	114.752.814	118.945.884	178.987.200	217.441.350

ESTIMASI 2	TEBANG PILIH INTENSITAS TINGGI	TEBANG PILIH INTENSITAS RENDAH	PEMBUKAAN LAHAN – KAYU BULAT	PEMBUKAAN LAHAN – KAYU BULAT KECIL
2003	18.164.188	9.792.705	7.166.640	8.006.160
2004	17.911.597	9.883.578	13.695.600	16.684.800
2005	18.201.738	9.871.213	13.615.120	17.342.080
2006	18.941.508	9.845.579	14.444.880	17.268.720
2007	18.634.806	9.801.250	16.235.840	19.046.960
2008	17.273.836	10.248.565	14.137.600	17.254.000
2009	16.978.370	10.228.816	20.382.880	24.542.320
2010	16.295.506	10.085.536	15.640.480	19.609.120
2011	15.339.052	10.051.457	17.976.480	21.881.520
2012	15.339.052	9.942.243	23.753.760	28.956.240
2013	13.868.886	9.597.470	23.753.760	28.956.240
2014	13.868.886	9.597.470	23.753.760	28.956.240
Jumlah	200.817.425	118.945.884	204.556.800	248.504.400

Lampiran Tabel 2. Perkiraan penerimaan Dana Reboisasi yang terutang, terpungut, dan tidak terpungut, 2003–2014

ESTIMASI 1	TERUTANG (US\$)	TERPUNGUT (US\$)	TIDAK TERPUNGUT (US\$)	EFISIENSI TERPUNGUT
2003	410.656.549	286.107.585	124.548.964	70%
2004	510.734.795	270.311.860	240.422.935	53%
2005	513.130.180	262.634.338	250.495.842	51%
2006	529.848.782	188.941.874	340.906.908	36%
2007	553.173.241	149.753.299	403.419.942	27%
2008	517.540.430	169.404.587	348.135.843	33%
2009	609.435.488	140.044.517	469.390.971	23%
2010	530.556.065	189.363.785	341.192.280	36%
2011	556.483.408	207.848.278	348.635.130	37%
2012	643.052.758	170.154.341	472.898.417	26%
2013	625.279.736	179.857.000	445.422.736	29%
2014	625.279.736	<i>179.857.001</i>	445.422.735	29%
Rata-rata	552.097.597	199.523.205	352.574.392	37%
Jumlah	6.625.171.169	2.394.278.465	4.230.892.704	

ESTIMASI 2	TERUTANG (US\$)	TERPUNGUT (US\$)	TIDAK TERPUNGUT (US\$)	EFISIENSI TERPUNGUT
2003	542.865.320	286.107.585	256.757.735	53%
2004	655.731.222	270.311.860	385.419.362	41%
2005	660.005.221	262.634.338	397.370.883	40%
2006	683.016.948	188.941.874	494.075.074	28%
2007	708.172.364	149.753.299	558.419.065	21%
2008	659.408.021	169.404.587	490.003.434	26%
2009	762.935.633	140.044.517	622.891.116	18%
2010	669.541.068	189.363.785	480.177.283	28%
2011	694.267.879	207.848.278	486.419.601	30%
2012	793.438.309	170.154.341	623.283.968	21%
2013	766.214.223	179.857.000	586.357.223	23%
2014	766.214.223	<i>179.857.001</i>	586.357.222	23%
Rata-rata	696.817.536	199.523.205	497.294.330	29%
Jumlah	8.361.810.430	2.394.278.465	5.967.531.965	

Catatan: *Italic artinya estimasi karena data resmi terpungut 2014 belum tersedia.*

Lampiran Tabel 3. Perkiraan penerimaan PSDH yang terutang, terpungut, dan tidak terpungut, 2003–2014

ESTIMASI 1	TERUTANG (RP.)	TERPUNGUT (RP.)	TIDAK TERPUNGUT (RP.)	EFISIENSI TERPUNGUT
2003	1.729.493.032.539	638.484.099.068	1.091.008.933.471	37%
2004	2.223.969.258.687	867.803.923.775	1.356.165.334.912	39%
2005	2.240.682.289.902	610.017.432.547	1.630.664.857.355	27%
2006	2.306.760.739.119	531.696.688.390	1.775.064.050.729	23%
2007	2.487.683.449.079	615.928.552.649	1.871.754.896.430	25%
2008	2.319.266.346.289	556.118.951.031	1.763.147.395.258	24%
2009	2.792.071.698.811	620.964.187.368	2.171.107.511.443	22%
2010	2.405.330.928.733	743.969.459.002	1.661.361.469.731	31%
2011	2.541.848.077.860	810.779.492.652	1.731.068.585.208	32%
2012	2.990.266.747.860	910.746.795.189	2.079.519.952.671	30%
2013	2.919.174.659.469	611.471.097.889	2.307.703.561.580	21%
2014	2.919.174.659.469	<i>743.258.213.816</i>	2.175.916.445.653	25%
Rata-rata	2.489.643.490.651	688.436.574.448	1.801.206.916.203	28%
Jumlah	29.875.721.887.817	8.261.238.893.376	21.614.482.994.441	

ESTIMASI 2	TERUTANG (RP.)	TERPUNGUT (RP.)	TIDAK TERPUNGUT (RP.)	EFISIENSI TERPUNGUT
2003	2.270.737.663.239	638.484.099.068	1.632.253.564.171	28%
2004	2.829.816.409.137	867.803.923.775	1.962.012.485.362	31%
2005	2.855.062.674.852	610.017.432.547	2.245.045.242.305	21%
2006	2.946.199.919.319	531.696.688.390	2.414.503.230.929	18%
2007	3.146.964.296.029	615.928.552.649	2.531.035.743.380	20%
2008	2.922.323.083.739	556.118.951.031	2.366.204.132.708	19%
2009	3.456.690.812.561	620.964.187.368	2.835.726.625.193	18%
2010	3.001.714.750.733	743.969.459.002	2.257.745.291.731	25%
2011	3.138.116.595.360	810.779.492.652	2.327.337.102.708	26%
2012	3.651.531.195.360	910.746.795.189	2.740.784.400.171	25%
2013	3.542.634.851.769	611.471.097.889	2.931.163.753.880	17%
2014	3.542.634.851.769	<i>743.258.213.816</i>	2.799.376.637.953	21%
Rata-rata	3.108.702.258.656	688.436.574.448	2.420.265.684.208	22%
Jumlah	37.304.427.103.867	8.261.238.893.376	29.043.188.210.491	

Catatan: *Italic artinya estimasi karena data resmi terpungut 2014 belum tersedia.*

Lampiran Tabel 4. Kurs (Rp./1 US\$) pakai studi ini

	RP./US\$
2003	8577.13
2004	8938.85
2005	9704.74
2006	9159.32
2007	9141
2008	9698.96
2009	10389.94
2010	9090.43
2011	8770.43
2012	9386.63
2013	10461.24
2014	11865.21

Sumber: Bank Dunia, Kurs Resmi 2003–2014

Lampiran Tabel 5. Perkiraan penerimaan DR dan PSDH (US\$) yang terutang, terpungut, dan tidak terpungut, 2003–2014

ESTIMASI 1	TERUTANG (US\$)	TERPUNGUT (US\$)	TIDAK TERPUNGUT (US\$)
2003	612.296.612	360.547.881	251.748.731
2004	759.532.935	367.394.138	392.138.797
2005	744.015.530	325.492.017	418.523.513
2006	781.697.253	246.991.673	534.705.580
2007	825.318.898	217.134.171	608.184.727
2008	756.665.692	226.742.585	529.923.107
2009	878.163.864	199.810.424	678.353.440
2010	795.156.411	271.204.739	523.951.673
2011	846.303.643	300.292.946	546.010.696
2012	961.619.352	267.180.302	694.439.050
2013	904.326.451	238.308.111	666.018.341
2014	871.307.801	<i>242.498.810</i>	628.808.992
Rata-rata	811.367.037	271.966.483	539.400.554
Jumlah	9.736.404.443	3.263.597.798	6.472.806.645

ESTIMASI 2	TERUTANG (US\$)	TERPUNGUT (US\$)	TIDAK TERPUNGUT (US\$)
2003	807.608.615	360.547.881	447.060.734
2004	972.306.219	367.394.138	604.912.081
2005	954.197.819	325.492.017	628.705.802
2006	1.004.678.372	246.991.673	757.686.699
2007	1.052.441.514	217.134.171	835.307.342
2008	960.710.747	226.742.585	733.968.161
2009	1.095.631.569	199.810.424	895.821.145
2010	999.747.092	271.204.739	728.542.354
2011	1.052.074.348	300.292.946	751.781.402
2012	1.182.452.385	267.180.302	915.272.083
2013	1.104.858.098	238.308.111	866.549.987
2014	1.104.825.730	<i>242.498.810</i>	822.288.709
Rata-rata	1.024.294.376	271.966.483	748.991.375
Jumlah	12.291.532.508	3.263.597.798	8.987.896.499

Catatan: *Italic artinya estimasi karena data resmi terpungut 2014 belum tersedia.*

Lampiran Tabel 6. Perkiraan penerimaan DR dan PSDH (Rp.) yang terutang, terpungut, dan tidak terpungut, 2003–2014

ESTIMASI 1	TERUTANG (Rp.)	TERPUNGUT (Rp.)	TIDAK TERPUNGUT (Rp.)
2003	5.251.747.639.819	3.092.466.049.599	2.159.281.590.220
2004	6.789.350.978.039	3.284.081.093.536	3.505.269.884.503
2005	7.220.477.277.570	3.158.815.397.909	4.061.661.879.661
2006	7.159.815.283.050	2.262.275.773.756	4.897.539.509.294
2007	7.544.240.045.241	1.984.823.458.808	5.559.416.586.433
2008	7.338.870.278.367	2.199.167.264.161	5.139.703.014.207
2009	9.124.069.857.706	2.076.018.316.327	7.048.051.541.379
2010	7.228.313.695.812	2.465.367.691.080	4.762.946.004.732
2011	7.422.446.855.771	2.633.698.265.472	4.788.748.590.300
2012	9.026.365.059.704	2.507.922.637.050	6.518.442.422.654
2013	9.460.376.046.128	2.492.998.340.569	6.967.377.705.559
2014	10.338.250.037.245	<i>2.877.299.300.651</i>	7.460.950.736.594
Rata-rata	7.825.360.254.538	2.586.244.465.743	5.239.115.788.794
Jumlah	93.904.323.054.450	31.034.933.588.917	62.869.389.465.534

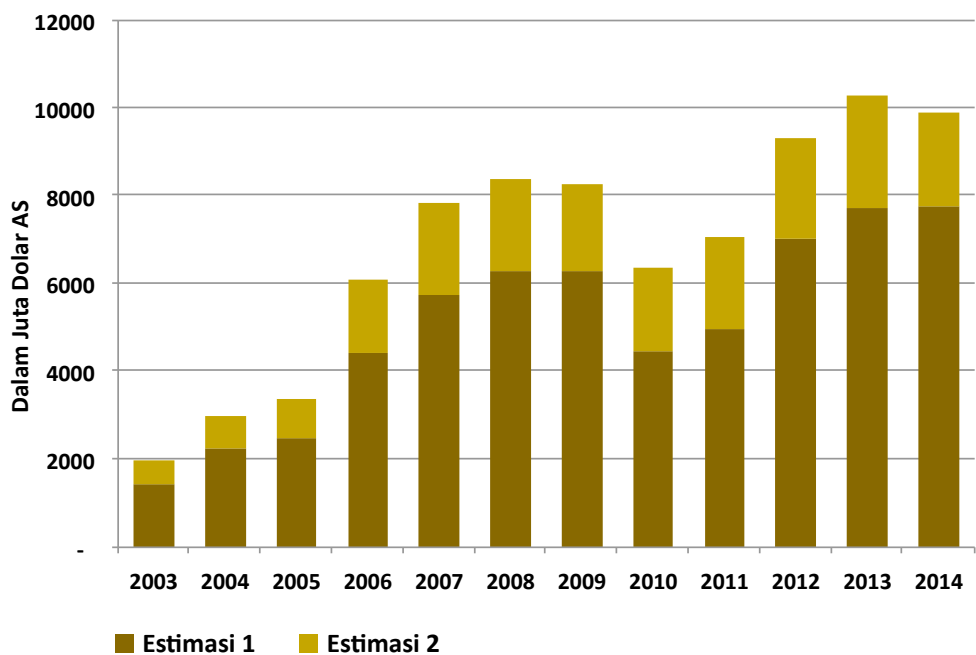
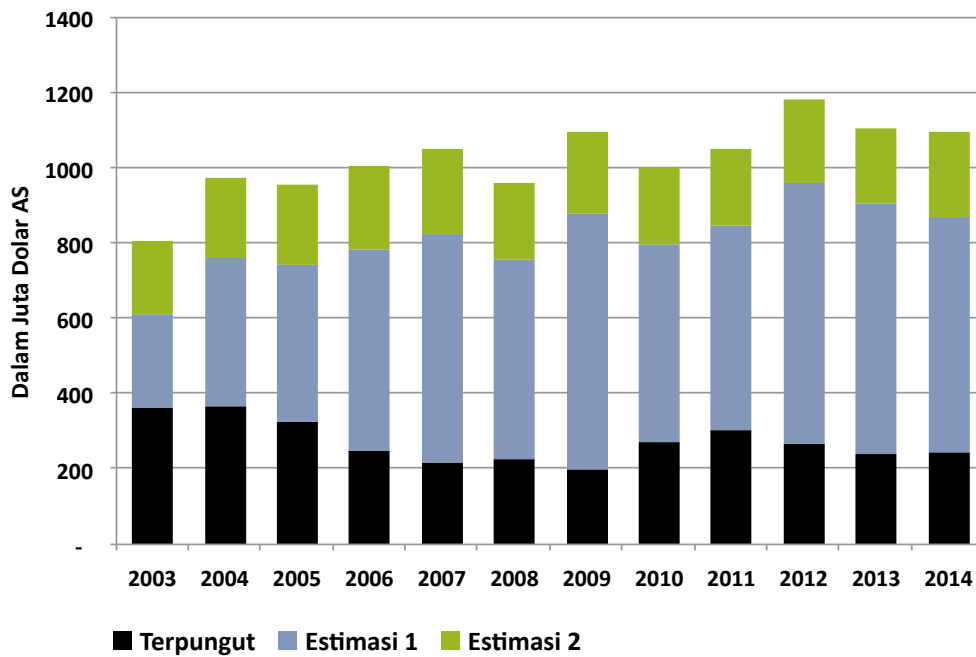
ESTIMASI 2	TERUTANG (Rp.)	TERPUNGUT (Rp.)	TIDAK TERPUNGUT (Rp.)
2003	6.926.964.083.739	3.092.466.049.599	3.834.498.034.140
2004	8.691.299.445.453	3.284.081.093.536	5.407.218.351.917
2005	9.260.241.740.514	3.158.815.397.909	6.101.426.342.605
2006	9.202.170.709.915	2.262.275.773.756	6.939.894.936.159
2007	9.620.367.875.419	1.984.823.458.808	7.635.544.416.611
2008	9.317.895.102.464	2.199.167.264.161	7.118.727.838.304
2009	11.383.546.264.750	2.076.018.316.327	9.307.527.948.423
2010	9.088.130.958.633	2.465.367.691.080	6.622.763.267.553
2011	9.227.144.427.975	2.633.698.265.472	6.593.446.162.503
2012	11.099.243.028.267	2.507.922.637.050	8.591.320.391.217
2013	11.558.185.729.381	2.492.998.340.569	9.065.187.388.812
2014	12.633.927.511.966	<i>2.877.299.300.651</i>	9.756.628.211.314
Rata-rata	9.834.093.073.206	2.586.244.465.743	7.247.848.607.463
Jumlah	118.009.116.878.476	31.034.933.588.917	86.974.183.289.559

Catatan: *Italic artinya estimasi karena data resmi terpungut 2014 belum tersedia.*

Lampiran Tabel 7. Nilai komersial produksi kayu yang tidak tercatat di Indonesia selama tahun 2003–2014

ESTIMASI 1	NILAI KOMERSIAL (US\$)	NILAI KOMERSIAL (RP.)
2003	1.418.239.713	12.164.426.388.032
2004	2.243.997.780	20.058.759.560.160
2005	2.467.584.165	23.947.262.753.280
2006	4.422.874.772	40.510.525.359.743
2007	5.753.293.817	52.590.858.777.486
2008	6.284.537.858	60.953.481.299.020
2009	6.268.703.926	65.131.457.670.379
2010	4.461.633.900	40.558.170.657.800
2011	4.941.363.993	43.337.887.004.089
2012	7.014.843.032	65.845.736.052.058
2013	7.714.736.263	80.705.707.588.044
2014	7.776.678.298	92.271.921.104.279
Jumlah	60.768.487.518	598.076.194.214.368
Rata-rata	5.064.040.627	49.839.682.851.197

ESTIMASI 2	NILAI KOMERSIAL (US\$)	NILAI KOMERSIAL (RP.)
2003	1.957.995.272	16.793.979.986.142
2004	2.958.628.760	26.446.738.691.366
2005	3.380.873.374	32.810.497.063.529
2006	6.073.317.027	55.627.454.111.222
2007	7.839.300.851	71.659.049.075.588
2008	8.381.926.770	81.295.972.465.921
2009	8.255.670.484	85.775.920.989.813
2010	6.350.870.958	57.732.147.885.417
2011	7.060.220.468	61.921.169.403.343
2012	9.333.915.980	87.614.015.759.263
2013	9.971.175.179	107.644.074.739.183
2014	9.887.151.935	117.313.134.011.495
Jumlah	81.451.047.058	802.634.154.182.282
Rata-rata	6.787.587.255	66.886.179.515.190



Daftar Pustaka

- Abood, S. A., Lee, J. S. H., Burivalova, Z., Garcia-Ulloa, J. and Koh, L. P. 2015. "Relative Contributions of the Logging, Fiber, Oil Palm, and Mining Industries to Forest Loss in Indonesia." *Conservation Letters*, 8: 58–67. doi: 10.1111/conl.12103.
- Ahmad, M. dan Ramli, R. 1991. *Rente ekonomi dalam pengelolaan hutan alam*. WALHI. Jakarta, Indonesia.
- ANTARA News. 2015. "Menteri Siti Nurbaya : pelaku illegal logging itu teroris," *Antaranews.com*, 21 Februari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI). 2011. Laporan Hasil Pemeriksaan (Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu) Semester II Tahun Anggaran 2011 Atas Pengelolaan Pnbp Sektor Kehutanan, Rekening Pembangunan Hutan, Dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan Tahun Anggaran 2009 S.D. 2011 (Triwulan III) Pada Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Dan Pemerintah Provinsi Dan Kabupaten/Kota, Serta Instansi Terkait Lainnya Di Jakarta, Provinsi Riau, Sumatera Selatan, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Maluku Utara, Papua Barat, Dan Papua. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Auditorat Utama Keuangan Negara IV.
- Badan Pengelola REDD+ (BP-REDD+). 2015. *National Forest Reference Emission Level for Deforestation and Forest Degradation in the Context of the Activities Referred to in Decision 1/CP. 16, Paragraph 70 (REDD+) Under the UNFCCC: A Reference for Decision-Makers*. BP-REDD+ Indonesia, Jakarta.
- Badan Penelitian dan Pengembangan (Litbang) Kehutanan. 2011. "Review Tentang Illegal Logging Sebagai Ancaman Terhadap Sumberdaya Hutan dan Implementasi Kegiatan Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi (REDD) di Indonesia." Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Kementerian Kehutanan, Bogor.
- Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. dan Komarudin, H. 2011. *Tata kelola keuangan dan Dana Reboisasi selama periode Soeharto dan pasca Soeharto, 1989-2009: suatu analisis ekonomi politik tentang pembelajaran untuk REDD+*. Occasional Paper 60. CIFOR. Bogor.
- Brown, D. W. 1999. "Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia; Implications for Forest Sustainability and Government Policy," DFID/Indonesia-UK Tropical Forest Management Program, Report No. PFM/EC/99/06.
- Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik. 2009. *Identifikasi Desa di Dalam dan di Sekitar Kawasan Hutan*. Jakarta.
- Detiknews. 2013. "Kemenhut Gandeng Kopassus Basmi Pembalakan Liar," *www.detik.com*, 26 September.
- Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), Indonesia. 2010. *Indonesia's Greenhouse Gas Abatement Cost Curve*. National Council on Climate Change, Jakarta. August. 56 hal.
- Ernst & Young. 1999. *Special audit of the Reforestation Fund—Final report*. Laporan audit yang tidak diterbitkan disiapkan oleh Ernst & Young Corporate Nominees Limited untuk Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 27 Desember. Jakarta, Indonesia.
- Gillis, M. 1988. "Indonesia: Public Policies, Resource Management, and the Tropical Forest" in *Public Policies and the Misuse of Forest Resources*, ed. R. Repetto and M. Gillis. New York: Cambridge University Press, pp. 43–114.

GOFC-GOLD (Global Observation of Forest and Land Cover Dynamics). 2010. *A sourcebook of methods and procedures for monitoring and reporting anthropogenic greenhouse gas emissions and removals caused by deforestation, gains and losses of carbon stocks in forests remaining forests, and forestation*. GOFC-GOLD Report version COP16-1, (GOFC-GOLD Project Office, Natural Resources Canada, Alberta, Canada).

Gunarso, P. Hartoyo, M. E., Agus, F. dan Killeen, T. J. 2013. *Oil Palm and Land Use Change in Indonesia, Malaysia, and Papua New Guinea*. Laporan Panel Teknis ke dua oleh Greenhouse Gas Working Group dari Roundtable on Sustainable Oil Palm (RSPO).

Hansen, M. C. dkk. 2013. "High-resolution global maps of 21st-century forest cover change." *Science*. 342: 850–853.

Harwell, E. 2009. "*Dana Liar*": *Konsekuensi Pembalakan Liar dan Korupsi di Sektor Kehutanan Indonesia pada Hak Asasi Manusia* Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/id/report/2009/12/01/256002>.

Hukum Online. 2010. "Menhut Kecam Pembalakan Liar: Hitungan Satgas PMH, pembalakan liar bisa merugikan negara Rp158 triliun," www.hukumonline.com, 31 Desember.

International Tropical Timber Organization (ITTO). Various years. Market Information Service. http://www.itto.int/market_information_service/.

International Tropical Timber Organization (ITTO). 2002. ITTO guidelines for the restoration, management and rehabilitation of degraded and secondary tropical forests. ITTO Policy Development Series No. 13.

Kartodihardo, H. 2006. "Masalah Kapasitas Kelembagaan dan Arah Kebijakan Kehutanan: Studi Tiga Kasus." *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*. Vol. 12, No. 3.

Kartodihardjo, Hariadi. 1999. "Economic Loss of the State in Managing Natural Forest." Makalah yang belum diterbitkan. Telapak Indonesia and Environmental Investigation Agency. 24 Agustus.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2015. *Penyelesaian Konflik pada Hutan Tanaman Industri: Database 2014*. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2014. *Statistik Kehutanan Indonesia 2013*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2013. *Statistik Kehutanan Indonesia 2012*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2012. *Statistik Kehutanan Indonesia 2011*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2011. *Statistik Kehutanan Indonesia 2010*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2010. *Statistik Kehutanan Indonesia 2009*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2009. *Statistik Kehutanan Indonesia 2008*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Jakarta.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan (KLHK). 2008. *Statistik Kehutanan Indonesia 2007*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Jakarta.

- Luttrell, C., Obidzinski, K., Brockhaus, M., Muharrom, E., Petkova, E., Wardell, A. dan Halperin, J. 2011 Lessons for REDD+ from measures to control illegal logging in Indonesia. United Nations Office on Drugs and Crime and Center for International Forestry Research, Jakarta and Bogor, Indonesia. United Nations Office on Drugs and Crime and Center for International Forestry Research.
- Manurung, E.G.T., Simangunsong, B.C.H., Sukadri, D., Widyantoro, B., Justianto, A., Ramadhan, S., Sumardjani, L., Rochadi, D., Permadi, P., Priyono, B.M. and Supriyanto, B. 2007. *Road map revitalisasi industri kehutanan Indonesia (Road map for revitalising Indonesia's forestry industry)*. Ministry of Forestry, Jakarta, Indonesia.
- Margono, B.A., Potapov, P.V., Turubanova, S., Stolle, F., dan Hansen, M.C. 2014. "Primary forest cover loss in Indonesia over 2000-2012," *Nature Climate Change* 4: 730-735.
- Margono, B.A. dkk. 2012. "Mapping and monitoring deforestation and forest degradation in Sumatra (Indonesia) using Landsat time series data sets from 1990 to 2010." *Environ. Res Letters* 7, 034010 (16 hal).
- Maturana, J. 2005. "Economic Costs and Benefits of Allocating Forest Land for Industrial Tree Plantation Development in Indonesia." Makalah Kerja CIFOR No. 30.
- Obidzinski, K. 2005. "Illegal Logging in Indonesia: Myth and Reality" dalam Resosudarmo, Budy P. (ed) *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. ANU Press. Canberra.
- Potapov, P.V. dkk. 2008. "Mapping the world's intact forest landscapes." *Remote Sensing Ecology and Society*, 13, 51 (online journal, 2008).
- Repetto, R. dan Gillis, M. (eds). 1988. *Public Policies and the Misuse of Forest Resources*, ed. Robert Repetto and Malcolm Gillis. New York: Cambridge University Press.
- Republika. 2013. "Kemenhut Usul Pengadilan Khusus Bagi Pembalak Liar." www.republikaonline.com. 06 Februari.
- Ruzicka, Ivan. 1979. "Rent Appropriation in Indonesian Logging: East Kalimantan 1972/73–1976/77." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. XV, hal. 45–74.
- Scotland, N. dan Whiteman, A. 1997. "Economic Rent in the Indonesian Forest Sector, Volume 4: The Forest Concession Industry." Indonesia-UK Tropical Forest Management Program, ODA-DFID Report No. SMAT/EC/97/04, Jakarta, Indonesia.
- Setiono, B. dan Husein, Y. 2005. *Memerangi Kejahatan Kehutanan dan Mendorong Prinsip Kehati-hatian Perbankan untuk Mewujudkan Pengelolaan Hutan yang Berkelanjutan: Pendekatan Anti Pencucian Uang*. CIFOR Occasional Paper No. 44(i). Bogor: Center For International Forestry Research.
- Smith, J., Obidzinski, K., Subardi, dan Suramenggala, I. 2003. "Illegal logging, collusive corruption, and fragmented government in Kalimantan, Indonesia." *International Forestry Review* 5 (3), (2003) 293-302.
- Sri Mulyani. 2015. "The case for inclusive green growth." Speech delivered at Indonesia Green Infrastructure Summit, Jakarta. 9 Juni. [<http://www.worldbank.org/en/news/speech/2015/06/09/the-case-for-inclusive-green-growth>].
- Suara Alam. 2013. "Tahun 2013, Negara Rugi 1,17 Triliun Akibat Perambahan Hutan," www.suaraalam.com, 27 Desember.
- Wood Resources International. Various years. *Wood Resource Quarterly*. <http://woodprices.com/wood-resource-quarterly/>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Penceahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana Dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana Dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumber Daya Hutan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 92 Tahun 1999 tentang Perubahan Kedua Atas

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1998 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan Dan Perkebunan

Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.52/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan, Dana Reboisasi, Penggantian Nilai Tegakan, dan Ganti Rugi Tegakan.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 152/PMK .2/2014 tentang Petunjuk Penyusunan Rencana Penerimaan Negara Bukan Pajak Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.33/Menhut-II/2014 tentang Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala Dan Rencana Kerja Pada Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Alam

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.30/Menhut-II/2014 tentang Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala dan Rencana Kerja Pada Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri

Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.41/Menhut-II/2014 tentang Penatausahaan Hasil Hutan Kayu Yang Berasal Dari Hutan Alam

Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.42/Menhut-II/2014 tentang Penatausahaan Hasil Hutan Kayu Yang Berasal Dari Hutan Tanaman

Foto depan: Yusuf Ahmad

