MERAMPOK HUTAN DAN UANG NEGARA

Kajian Penerimaan Keuangan Negara dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan : Studi Kasus di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah



Mouna Wasef - Firdaus Ilyas

Indonesia Corruption Watch
Jl. Kalibata Timur IV D No. 6
Jakarta Selatan 12740
Tel. 021 7901885, 7994015
Fax. 7994005
Homepage: http//www.antikorupsi.org
Email: icw@antikorupsi.org

MERAMPOK HUTAN DAN UANG NEGARA

Mouna Wasef - Firdaus Ilyas

Kajian Penerimaan Keuangan Negara dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan : Studi Kasus di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah

MERAMPOK HUTAN DAN UANG NEGARA

Kajian Penerimaan Keuangan Negara dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan : Studi Kasus di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah

Penyusun
Mouna Wasef – Firdaus Ilyas

Publikasi
Agustus 2011

Indonesia Corruption Watch
Jl. Kalibata Timur IV D No 6
Jakarta Selatan 12740 Indonesia
Phone +6221 7901885, Fax +6221 7994005
Email: icw@antikorupsi.org Website: www.antikorupsi.org

Kajian ini disusun dengan dukungan Mitra Kerja dari :

Kontak Rakyat Borneo - Kalimantan Barat
Jl. Batas Pandang Kompleks Kelapa Hijau No. 18
Pontianak Kalimantan Barat 78117 Indonesia

Save Our Borneo – Kalimantan Tengah
Jl. G. Obos Induk No. 47a Palangkaraya
Kalimantan Tengah Indonesia

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI
RINGKASAN
KATA PENGANTAR

BAB I PENDAHULUAN
A. Latar Belakang 10
B. Pokok Permasalahan 12
C. Metodologi Penelitian 12
D. Tujuan Penelitian 12

BAB II EKSPANSI SEKTOR KELAPA SAWIT DI INDONESIA
A. Luas Lahan Perkebunan Sawit 14
B. Pelaku Industri Sawit di Indonesia 17
C. Komoditi Ekspor CPO 19
D. Tahapan Pelepasan Kawasan Hutan 20
1. Ijin Lokasi (IL) 22
2. Ijin Usaha Perkebunan 23
3. Hak Guna Usaha 23

BAB III PENERIMAAN NEGARA DARI SEKTOR KEHUTANAN
A. Penerimaan Negara dari Alih Fungsi Hutan untuk Perkebunan Sawit 26
1. Ijin Usaha Perkebunan (IUP) dan Hak Guna Usaha (HGU) 26
2. Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) 27
3. Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) 29
4. Pajak Ekspor CPO 31
B. Penerimaan Daerah dari Dana Bagi Hasil Sektor Kehutanan dan Perkebunan Sawit 34

BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI
A. Kesimpulan 39
B. Rekomendasi 40

DAFTAR PUSTAKA 42

RINGKASAN

Indonesia termasuk lima besar Negara yang tutupan hutannya berkurang paling cepat dengan tingkat deforestasi selama tahun 2000-2005 mencapai 1.87 juta Ha/Tahun dan 2006-2009 mencapai 1.5 juta Ha/Tahun. Faktor utama yang mengakibatkan tingginya deforestasi yaitu alih fungsi hutan diantaranya untuk perkebunan sawit.

Rusaknya hutan akibat pembukaan lahan perkebunan sawit terjadi karena dilakukannya tebang bersih lahan meskipun belum mendapatkan Ijin Pelepasan Kawasan Hutan (IPKH) dan Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK). Penyediaan lahan perkebunan sawit yang tidak mengikuti prosedur PKH yang tepat mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan pemerintah pusat dan daerah, karena setiap kegiatan alih fungsi hutan yang melibatkan penebangan kayu yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku maka telah terjadi kerugian Negara setidaknya senilai harga ekonomis dari kayu yang ditebang serta potensi penerimaan pajak dan bukan pajak.

Penerimaan negara dari alih fungsi hutan untuk perkebunan sawit berasal dari pungutan Ijin Usaha Perkebunan (IUP) dan Hak Guna Usaha (HGU), Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) yaitu Provisi Sumber daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR), Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Pajak Ekspor dari industri sawit. Total penerimaan yang diperoleh dari setiap jenis penerimaan ini sebesar 47.8 triliyun.

Penerimaan resmi yang masuk ke dalam kas Negara dibandingkan dengan potensi penerimaan yang seharusnya dapat dipungut jauh lebih besar, mengingat hutan Indonesia mengandung tegakan kayu yang sangat besar jumlahnya. Total potensi penerimaan dari aset hutan Indonesia sebesar 217.6 triliyun, sehingga terlihat bahwa penerimaan Negara yang diperoleh dari alih fungsi hutan ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan potensi tegakan itu sendiri yaitu terdapat selisih sebesar 169,8 triliyun dari tahun 2004-2010.

KATA PENGANTAR

Indonesia Corruption Watch pada tahun 2011 lalu melakukan penelitian tentang Penerimaan Keuangan Negara dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan. Dalam penelitian tersebut, selain di Jakarta penelitian juga dilakukan di Kalimantan Barat (Kalbar) dan Kalimantan Tengah (Kalteng). Kedua daerah ini dipilih karena memiliki unit dan luas perkebunan yang sangat signifikan. Berdasarkan data Kementrian Kehutanan, Kalteng memiliki 282 unit usaha perkebunan seluas 3,9 juta Ha sedangkan Kalbar memiliki 169 unit usaha perkebunan seluas 2,1 juta Ha.

Hasil penelitian yang diperoleh cukup mengejutkan proses pembukaan dan beroperasinya perkebunan sawit di Indonesia tidak saja menimbulkan kerusakan hutan namun juga menimbulkan kerugian keuangan negara yang lebih besar.

Secara garis besar penerimaan negara dari alih fungsi hutan untuk perkebunan sawit berasal dari pungutan Ijin Usaha Perkebunan (IUP) dan Hak Guna Usaha (HGU), Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) yaitu Provisi Sumber daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR), Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Pajak Ekspor dari industri sawit. Total penerimaan yang diperoleh dari setiap jenis penerimaan ini sebesar Rp 47.8 triliyun.

Total potensi penerimaan dari aset hutan Indonesia sebesar Rp 217.6 triliyun, sehingga terlihat bahwa penerimaan Negara yang diperoleh dari alih fungsi hutan ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan potensi tegakan itu sendiri yaitu terdapat selisih sebesar Rp 169,8 triliyun dari tahun 2004-2010.

Jika dibandingkan aset pemda Kalimantan Tengah yang hilang akibat pembukaan lahan perkebunan sawit ilegal seluas 1.1 juta Ha dari tahun 2006-2009 potensi penerimaan Negara yang menguap mencapai 35.19 triliyun. Begitu pula halnya untuk Kalimantan Barat, dari lahan kebun daerah yang hilang senilai 30.63 triliyun dari 2004-2009. Namun sadar atau tidak sadar,negara ini telah kehilangan hutan dan juga uang negara.

Secara lebih lengkap hasil penelitian dapat dibaca dalam laporan yang kami beri judul “MERAMPOK HUTAN DAN UANG NEGARA: Kajian Penerimaan Keuangan Negara dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan : Studi Kasus di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Laporan ini terbit berkat kerjasama ICW dengan Kontak Rakyat Borneo - Kalimantan Barat dam Save Our Borneo – Kalimantan Tengah serta dukungan dari Doen Foundation.

Semoga buku ini bisa memberikan pencerahan bagi kita semua dan sekaligus menyelamatkan hutan Indonesia dari kepunahan.

Jakarta, Agustus 2011

Indonesia Corruption Watch



BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia berada pada urutan ke-8 dari 10 negara dengan luas hutan alam terbesar di dunia.[1] Sumberdaya hutan yang sangat luas ini tentu merupakan aset Negara yang hendaknya dijaga kelestariannya dan dikelola pemanfaatannya sehingga tidak terjadi pembongkaran hutan yang bersifat destruktif, meskipun pada prakteknya berdasarkan data FAO (2005) Indonesia termasuk lima besar Negara yang tutupan hutannya berkurang paling cepat dengan tingkat deforestasi selama tahun 2000-2005 mencapai 1.87 juta Ha/Tahun[2] dan 2006-2009 mencapai 1.5 juta Ha/Tahun.[3]

[1] Global Forest Resources Assessment: Progress towards Sustainable Forest Management, Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2010.
[2] Global Forest Resources Assessment, Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2005.
[3] Menggunakan data acuan dari berbagai sumber yaitu Forest Watch Indonesia dan Badan Planologi Kementerian

Faktor utama yang mengakibatkan kerusakan hutan Indonesia yaitu alih fungsi hutan untuk kegiatan di luar sektor kehutanan diantaranya pembukaan lahan untuk perkebunan sawit. Pesatnya ekspansi perkebunan sawit yang menggunakan area hutan, baik itu hutan primer ataupun sekunder, telah menimbulkan berbagai dampak negatif.

Ekspansi perkebunan sawit ini berkontribusi terhadap rusaknya ekosistem hutan, degradasi lahan gambut, punahnya keanekaragaman hayati dan bermunculannya berbagai macam masalah sosial. Berdasarkan data Walhi Kalbar (2010) selama 13 tahun terakhir telah terjadi 6,632 bencana ekologi dan 630 konflik lahan terkait perkebunan sawit (Sawit Watch, 2010).

Rusaknya hutan akibat pembukaan lahan perkebunan sawit ini terjadi karena cara yang paling sering ditempuh para pengusaha perkebunan sawit untuk memenuhi kebutuhan lahannya adalah melakukan tebang bersih lahan meskipun belum mendapatkan Ijin Pelepasan Kawasan Hutan (IPKH) dan Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK). Cara ini dipandang lebih mudah dan pengusaha dapat memperoleh modal awal dari keuntungan hasil tebangan kayu ilegal ini untuk memulai operasi perkebunannya.

Dalam pelaksanaan kebijakan PKH, para pengusaha perkebunan yang mengajukan IPKH ini banyak yang tidak memanfaatkan lahan secara optimal dan bahkan lahan tersebut ditelantarkan, akibatnya area hutan yang hilang lebih besar dari perkebunan yang menggantikan area tersebut. Praktek ini mengindikasikan bahwa mengkonversi area berhutan menjadi kebun sawit seringkali didorong karena nafsu untuk mendapatkan rente ekonomi dari kayu yang dipanen daripada keinginan serius untuk membangun perkebunan kelapa sawit.

Akibat masifnya pembukaan lahan perkebunan yang tidak mematuhi kaidah pelepasan kawasan hutan, maka penerimaan Negara pajak dan bukan pajak yang seharusnya diperoleh dari setiap tahap perijinan pembukaan lahan tersebut tidak diperoleh. Hal ini mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan daerah dan pusat. Meskipun tidak dapat dipungkiri juga bahwa sektor sawit ini sedikit banyak juga berperan terhadap pemasukan Negara misalnya dari pungutan ekspor/bea keluar minyak sawit mentah (CPO).

Untuk penerimaan daerah, penting untuk mengetahui berapa dana bagi hasil SDA Hutan yang diterima masyarakat setempat akibat alih fungsi hutan menjadi perkebunan. Apakah keberadaan perkebunan sawit berkorelasi positif dengan peningkatan kesejahteraan atau justru terdapat ketimpangan besar antara pengusaha dengan masyarakat yang hidup di sekitar perkebunan karena banyak masyarakat yang terlibat langsung di dalam kegiatan produksi sawit namun kondisinya tidak menunjukkan indikasi kesejahteraan,[4] sementara para pemilik perkebunan dan industri sawit masuk dalam deretan konglomerat terkaya di Indonesia.

B. Pokok Permasalahan

Penelitian ini menyoroti tiga permasalahan:

a. Ekspansi sektor kelapa sawit di Indonesia.
b. Penerimaan Negara (*state revenue*) dari alih fungsi hutan menjadi perkebunan sawit.
c. Penerimaan daerah (*local revenue*) dari dana bagi hasil sektor kehutanan dan perkebunan sawit.

C. Metodologi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan teknik pengumpulan data sekunder diantaranya berupa laporan tahunan perusahaan, laporan keuangan pemerintah pusat, laporan realisasi pendapatan daerah dan data statistik kehutanan dan perkebunan sawit. Selain itu juga melakukan studi kepustakaan dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal dan artikel yang berhubungan dengan penelitian serta melakukan wawancara dengan beberapa pihak terkait.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui dan menganalisa seberapa besar penerimaan pajak dan bukan pajak dari alih fungsi hutan untuk perkebunan sawit yang telah diterima Negara dan dibandingkan dengan potensi penerimaan yang seharusnya masuk ke kas Negara akibat dari alih fungsi hutan ilegal. Alih fungsi hutan ini sangat terkait dengan tahapan pelepasan kawasan hutan yang menjadi basis dari

[4] Marcus Cholchester dkk., Tanah yang Dijanjikan: Minyak Sawit dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Sawit Watch, 2006.

aliran penerimaan pemerintah pusat dan daerah dengan sampel provinsi dan kabupaten di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat.

BAB II
EKSPANSI SEKTOR KELAPA SAWIT DI INDONESIA



A. Luas Lahan Perkebunan Sawit

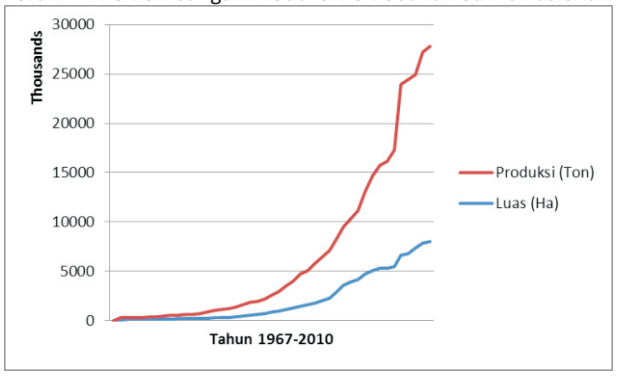
Secara nasional luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia yang terdaftar pada Ditjen Perkebunan terus mengalami perkembangan yang pesat. Perkebunan sawit di Indonesia berdasarkan kepemilikannya dibagi menjadi 3, yaitu perkebunan besar swasta (PBS), perkebunan besar Negara (PBN) dan perkebunan rakyat (PR).

Dari ketiga kepemilikan ini luas lahan PBR dan PBS memiliki perkembangan yang sangat pesat, sedangkan PBN relatif stabil. PR mulai berkembang setelah periode 1979 ketika pemerintah mengajak serta rakyat untuk ikut memproduksi kelapa sawit, salah satunya melalui program inti-plasma, sedangkan PBS sudah lebih dulu berkembang melalui nasionalisasi dari perusahaan Belanda.

Hingga saat ini, secara total luas perkebunan sawit Indonesia telah mencapai sekitar 8 juta Ha pada tahun 2010 yaitu mencapai 75 kali lipat dari awal tahun 1967 sekitar 105,000 Ha menjadi 8 juta Ha di tahun 2010.5

5Indonesian Palm Oil Statistics 2008, Indonesian Palm Oil Commission.

Grafik 1. Perkembangan Produksi Perkebunan Sawit Nasional

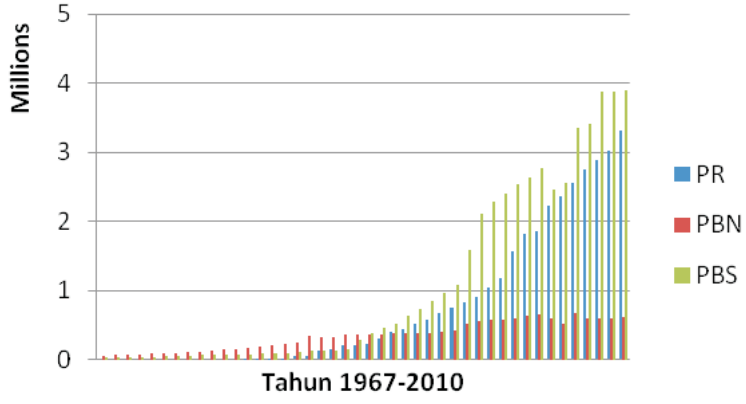


Sumber: ICW, diolah dari Direktorat Jenderal Perkebunan, 2011

Berikutnya dari grafik di bawah ini dapat dilihat ekspansi PBS, PBN, dan PR, dimana perkebunan yang dimiliki sektor swasta merupakan perkebunan yang paling pesat perkembangannya. PBS tumbuh paling pesat dari yang hanya 40,000 ribu Ha pada tahun 1970 menjadi hampir 4 juta Ha pada tahun 2010.6 Pesatnya PBS selain didorong oleh berbagai dukungan fasilitas pendanaan dari perbankan, bantuan kredit investasi, juga karena dukungan dari pemerintah dengan pemberian ijin pembukaan lahan hutan untuk dikonversi menjadi lahan sawit.

6 Statistik Perkebunan Sawit Indonesia, Direktorat Jenderal Perkebunan Kementrian Pertanian, 2011.

Grafik 2. Perkembangan Luas Areal Perkebunan Sawit Tahun 1967-2010

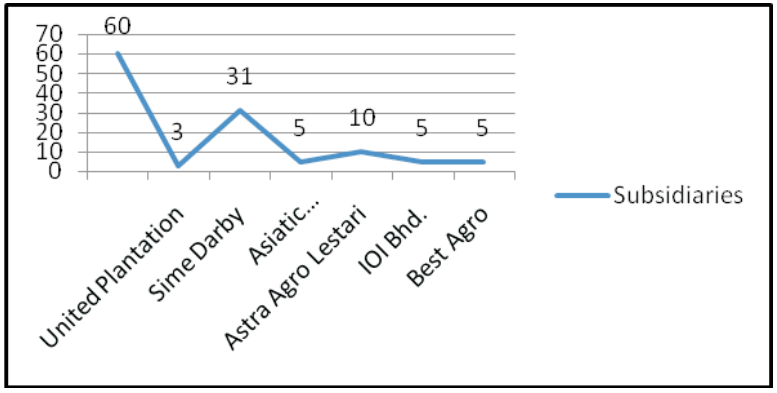


Sumber: ICW, diolah dari Direktorat Jenderal Perkebunan, 2011

B. Pelaku Industri Sawit di Indonesia

Perkebunan dan industri sawit pada mulanya diperkenalkan sebagai industri besar (dimulai sejak jaman penjajahan Belanda) lalu kemudian dalam perkembangannya diperkenalkan sebagai perkebunan rakyat (PR). Artinya industri sawit awalnya didesain sebagai industri besar yang melibatkan kekuatan modal besar baik dari Negara maupun dari pemodal swasta yang mengelola perkebunan dalam skala luas. Pola kelahiran industri perkebunan sawit yang bersifat industrial inilah yang mengakibatkan hingga kini, kecenderungannya perkebunan sawit juga bersifat oligopolis, artinya kecenderungannya dikuasai oleh beberapa pelaku besar semata.

Grafik 3. Beberapa Pelaku Industri Sawit di Indonesia



Sumber: ICW, diolah dari Laporan Keuangan Perusahaan Tahun 2004-2010

Cerita kesuksesan para pengusaha kayu pada zaman orde baru, diulangi dengan kisah sukses para pengusaha sawit yang berhasil memanfaatkan lahan hutan yang dibuka. Hal yang menarik dicermati adalah bahwa hampir semua pengusaha yang masuk dalam daftar orang terkaya pasti memiliki bisnis di bidang kelapa sawit.

Secara umum, kebanyakan dari pemilik perkebunan sawit di Indonesia masuk dalam daftar orang terkaya sehingga dapat disimpulkan bahwa bisnis perkebunan sawit merupakan bisnis yang sangat menjanjikan, termasuk juga bisnis tambang batubara, dua sektor bisnis yang secara bersama-sama menghabiskan tutupan hutan Indonesia (Globe Asia, 2011).

Tabel 1. Grup Usaha Kepemilikan Perkebunan Sawit

No	Pemilik	Group Usaha	Luas Lahan (Ha)	Luas Tanam (Ha)	Produksi CPO (Ton/Day)	Kekayaan (billion dollar)
1	Anthony Salim	Salim Group	1,115,745	95,310	5,000	11
2	Martua Sitorus	Wilmar International	210,000	64,700	7,500	7.4

3	Eka Tjipta Wijaya	Sinarmas Group	320,463	113,562	15,000	6
4	Soekanto Tanoto	Raja Garuda Mas	295,075	96,330	5,000	3.5
5	Putera Sampoerna	Sampoerna Agro Group	192,375	125,461	6,000	1.8
6	Bachtiar Karim	Musim Mas Group	180,000	180,000	6,000	0.650
7	Teddy Rahmat	Triputra Group	n.a	120,000	300	0.400

Sumber: ICW, diolah dari Kementerian Pertanian 2009-2010 dan Globe Asia Rich List 2011.

C. Komoditi Ekspor CPO

Prospek perkebunan kelapa sawit Indonesia tampak sangat menjanjikan. Penyebabnya pertama, berdasarkan perspektif para investor, pasar domestik dan internasional kelapa sawit terlihat sangat besar. Terdapat peningkatan preferensi menggunakan minyak sawit karena harganya yang lebih murah dibandingkan minyak kedelai.

Pada pasar internasional, perkiraan pertumbuhan konsumsi minyak sawit merupakan yang paling tinggi diantara minyak sayur dan kategori minyak makan serta lemak lainnya. Permintaan global terhadap minyak sawit tumbuh sekitar 7% per tahun, diikuti oleh minyak kedelai 5%/Tahun dan jenis minyak sayur lainnya tumbuh 4%/Tahun (Oil World, 2009). 7

Berdasarkan Oil World (2000), permintaan untuk minyak sawit diperkirakan akan tumbuh dalam tahun ke depan dan mencapai 40.5 juta ton pada tahun 2020 meningkat 128% dari tahun 1998 yang mencapai 17.7 juta ton. Selain karena *yield* yang lebih banyak, minyak sawit dapat diproduksi dengan ongkos yang lebih murah. Dari sisi

7Douglas Sheil, The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia, Center for International Forestry Research, 2009.

biaya produksi, biaya produksi rata-rata minyak kedelai mencapai US$ 300/ton, sedangkan minyak sawit hanya mencapai US$ 160/ton.8

Selain faktor-faktor diatas, untuk Indonesia, faktor ini dikombinasikan dengan biaya tenaga kerja yang rendah yang berdampak pada ongkos produksi yang lebih murah dibandingkan dengan jenis minyak nabati lainnya. Indonesia termasuk salah satu Negara yang yang ongkos produksi CPO nya paling murah dan margin antara biaya produksi dengan harga CPO Indonesia adalah paling tinggi di antara produsen minyak nabati (Simeh, 2004).

Ongkos produksi CPO Indonesia US$ 135.5-US$ 203/ton jauh lebih rendah dibandingkan dengan Malaysia US$ 206.5-US$ 243.5.[9] Dengan meningkatkan penjualan ke pasar ekspor, perusahaan dapat memanfaatkan tingginya harga internasional CPO dan rendahnya biaya produksi.

Faktor lainnya adalah pemerintah sangat berkomitmen untuk menyediakan cadangan lahan (*landbank*) untuk membangun perkebunan sawit. Mayoritas dari perkebunan baru ini dibangun di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi dan Papua. Cadangan lahan yang masih tersedia mendorong investor asing untuk membuka perkebunan di Indonesia karena salah satu cara dan memang cara yang praktis praktis serta menghemat biaya adalah melakukan intensifikasi yaitu ekspansi lahan.

D. Tahapan Pelepasan Kawasan Hutan

Pelepasan kawasan hutan merupakan rangkaian dari beberapa tahapan proses untuk mendapatkan lisensi perkebunan sawit yaitu Ijin Lokasi (IL), Ijin Usaha Perkebunan (IUP), Ijin Pelepasan Kawasan Hutan (IPKH), dan Hak Guna Usaha (HGU). Ijin-ijin ini diperoleh dari departemen yang departemen yang berbeda-beda pada level kabupaten, provinsi, dan pusat yaitu departemen kehutanan, pertanian, dan pertanahan.[10]

8 Anne Casson, The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Sub-sector in an Era of Economics Crisis and Political Change, Center for International Forestry Research, June 2000.
[9] Septian Permadi, Potensi Bisnis Kelapa Sawit, Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia, 2004.
[10] Tahapan Pelepasan Kawasan Hutan, http://saveourborneo.org, 2011.

Dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pasal 6 menyebutkan hutan berdasar fungsi pokok meliputi hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. Pada pasal 19 menyebutkan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada penelitian terpadu.

Berdasarkan PP No. 10 tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan menyebutkan bahwa pelepasan kawasan hutan adalah pengubahan status kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan dengan Keputusan Menteri Kehutanan. Pelepasan kawasan hutan ini tidak akan diproses pada provinsi yang luas hutannya kurang dari 30% kecuali dengan cara tukar menukar kawasan hutan.

Pelepasan kawasan hutan dilakukan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Menteri dapat menerbitkan surat penolakan atau menerbitkan persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan. Dalam jangka waktu berlakunya persetujuan prinsip pemohon dilarang melakukan kegiatan di kawasan hutan kecuali dispensasi dari Menteri.

Apabila telah menyelesaikan tata batas kawasan hutan dan mengamankan kawasan hutan dan dituangkan dalam berita acara serta peta hasil tata batas yang ditandatangani panitia tata batas kawasan, Menteri dapat menerbitkan Keputusan Pelepasan Kawasan Hutan yang dimohon. Selanjutnya dapat diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah.

Semua pihak yang menggunakan kawasan hutan harus seijin Menteri Kehutanan meskipun pada kenyataannya di lapangan, banyak rekomendasi pembukaan hutan untuk areal perkebunan yang tidak dilengkapi ijin Menteri. Dalam pelaksanaan kebijakan pelepasan kawasan hutan, para pengusaha perkebunan besar yang mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan untuk penyediaan perkebunan kelapa sawit banyak yang tidak memanfaatkan lahan secara optimal dan bahkan lahan tersebut ditelantarkan

Hal ini terbukti dari banyaknya permohonan yang telah diberikan SK pelepasan kawasan hutan dan ijin prinsip PKH, ternyata tidak/belum dimanfaatkan/tidak ditindaklanjuti dengan baik. Banyak pengusaha

yang telah mendapatkan IPKH namun tidak memiliki Hak Guna Usaha (HGU), seperti dapat dilihat pada bagian Lampiran.

1. Ijin Lokasi (IL)

Keputusan Presiden No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menyerahkan sembilan kewenangan pemerintah dibidang pertanahan kepada pemerintah kabupaten dan kota, antara lain pemberian IL. Dengan adanya Ijin Lokasi perusahaan boleh berada di suatu kawasan.

Alur pencadangan IL yang diatur oleh perda masing-masing daerah dimulai dari perusahaan yang memerlukan tanah untuk keperluan usahanya harus mengajukan permohonan Arahan Lokasi (AL) kepada bupati/walikota dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Dinas Perkebunan, dan Kepala Dinas Kehutanan Dati II dengan melampirkan rekaman akte pendirian perusahaan yang telah disahkan oleh Kementrian Hukum dan HAM.

Dalam memperoleh AL tersebut Kepala Kantor Pertanahan mengadakan koordinasi dengan instansi terkait dan mencadangkan areal nonhutan/kawasan pengembangan produksi/areal penggunaan lain (APL), meskipun pada prakteknya APL ini bisa berada dimana saja baik itu di hutan lindung, konservasi, atau hutan produksi terbatas.

Permohonan IL di ajukan kepada Bupati/Walikota dengan lampiran status penguasaan tanah yang telah dilakukan. Setelah mendapat informasi lahan, maka perusahaan wajib melakukan survei pendahuluan. Pada saat inilah lahan yang sudah dan sedang diusahakan masyarakat dikeluarkan dari areal perusahaan (*enclave*).

Pada tahap IL, perusahaan wajib memperoleh lahan secara langsung kepada pihak berkepentingan melalui jual-beli/pelepasan hak/cara lain yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perusahaan wajib menghormati hak-hak dan kepentingan pihak lain, tidak diperkenankan menutup aksesibilitas terhadap tanah-tanah yang belum dibebaskan, wajib menerapkan pola kemitraan dengan masyarakat dan wajib berperan aktif memelihara lingkungan. Perusahaan tidak diperkenankan membuka lahan dengan cara

membakar, dilarang membuka lahan diluar IL, dan dilarang mengalihkan/memperjualbelikan IL yang sudah diperoleh.

2. Ijin Usaha Perkebunan

Setelah mendapatkan IL, perusahaan harus melakukan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) sebagai syarat untuk mendapatkan Ijin Usaha Perkebunan (IUP). Setelah IUP diterbitkan, perusahaan harus mengajukan Ijin Pembukaan Lahan dan dapat segera beroperasi sejalan dengan permohonan Hak Guna Usaha (HGU) kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Usaha perkebunan yang luas lahannya kurang dari 25 Ha harus didaftar oleh Bupati/Walikota dan diberikan Surat Tanda Daftar Usaha Budidaya Perkebunan (STDB). Untuk luas lahan 25 Ha atau lebih wajib memiliki ijin.

Ijin Usaha Perkebunan (IUP) adalah ijin tertulis dari Pejabat yang berwenang (Walikota/Bupati bila di wilayah kota/kabupaten dan Gubernur untuk lintas kabupaten) dan wajib dimiliki oleh perusahaan yang melakukan kegiatan budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Perusahaan wajib membangun kebun untuk masyarakat sekitar minimal 20% dari total luas kebun yang diusahakan.

3. Hak Guna Usaha

Dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna pengusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. HGU diberikan untuk paling lama 25 tahun, sedangkan untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun (pasal 28-29).

Berdasarkan pasal 5 PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah memang disebutkan bahwa luas maksimum yang dapat diberikan HGU adalah 5 Ha. Untuk batas luas maksimum tanah HGU untuk perorangan adalah 25 Ha.

Pembatasan luas pelepasan kawasan hutan untuk budidaya perkebunan

diberlakukan pada tahun 1998 lewat SK Menhutbun No. 728/Kpts-II/1998. Perusahaan atau kelompok perusahaan, diperbolehkan mendapatkan lahan maksimal seluas 20.000 Ha dalam satu propinsi atau 100,000 Ha untuk seluruh Indonesia.

Disebutkan pula dalam SK tersebut, bagi pemohon yang telah memiliki HGU perkebunan sesuai batas luas maksimum, tidak diberikan lagi persetujuan prinsip atau PKH. Namun pada tahun 2007 terdapat perubahan peraturan luas maksimum lahan perkebunan kelapa sawit yaitu 100,000 Ha, dan hanya disebutkan untuk satu perusahaan, tidak ada lagi pembedaan skala penguasaan lahan di tingkat provinsi atau nasional dan tidak ada pembatasan luas penguasaan lahan untuk grup perusahaan.

Untuk mendapatkan HGU banyak syaratnya, misalnya harus ada IL dan IUP, ada bukti perolehan lahan, pemasangan patok tanah yang dikuasai perusahaan dan pelepasan kawasan hutan. Setiap perusahaan sawit yang melakukan pembukaan lahan tanpa memiliki HGU adalah kegiatan ilegal. Meskipun IUP berarti perusahaan boleh buka kebun di tempat tersebut, tetapi tanpa HGU perusahaan tidak punya hak atas tanah.

Jika perusahaan sawit sudah mendapat HGU, maka ada sejumlah kewajiban, antara lain wajib memelihara keberadaan tanda-tanda batas bidang tanahnya, dilarang menelantarkan tanahnya, memanfaatkan potensi dan memberdayakan masyarakat, menyediakan sarana fasilitas sosial dan umum serta dilarang untuk menyerahkan pengusahakan tanah HGU ke pihak lain.

sixooninele.blogspot.com

BAB III
PENERIMAAN NEGARA DARI SEKTOR KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN

Hutan, meskipun persentasenya tidak besar, merupakan salah satu sumber penerimaan baik secara nasional maupun lokal. Perluasan ekonomi Indonesia dalam satu generasi terakhir antara lain mengandalkan ekstraksi nilai dari pembukaan hutan, yang 90% lahannya dibuka secara ilegal,[11] sehingga menyebabkan deforestasi Indonesia merupakan salah satu yang tertinggi di dunia setelah Brazil.

Tingginya laju deforestasi akibat masifnya alih fungsi hutan ilegal ini berdampak pada potensi penerimaan Negara yang menjadi jauh lebih kecil, seperti data yang dilansir FAO tahun 2005-2010 bahwa Indonesia termasuk Negara dengan penerimaan dari sektor hutan yang kecil yaitu pada kategori 2 sebesar 1-5 US $/Ha.[12]

Berdasarkan catatan Human Right Watch (HRW), penyebab utama atas kecilnya penerimaan Negara adalah kerugian dari biaya yang tidak tertagih terhadap alih fungsi hutan yang dilakukan secara liar, yang tidak dipungut iurannya. Secara keseluruhan pemerintah setidak-tidaknya hanya dapat mengantongi sekitar 20% dari pendapatan yang seharusnya diperoleh dari hasil pemanfaatan dan alih fungsi hutan.[13]

---

[11] Agustinus Prasetyantoko dan Dani Setiawan, Pendanaan Iklim: Antara Kebutuhan dan Keselamatan Rakyat, Walhi, 2011.
[12] Global Forest Resources, FAO 2005 dan 2010.
[13] Dana Liar: Konsekuensi Pembalakan Liar dan Korupsi di Sektor Kehutanan Indonesia pada Hak Asasi Manusia, Human Right Watch, Desember 2009.

Penyediaan lahan perkebunan sawit yang tidak mengikuti prosedur PKH yang tepat mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan untuk kas Negara dan daerah, karena setiap kegiatan alih fungsi hutan yang melibatkan penebangan kayu yang tidak sesuai dengan aturan dan hukum yang berlaku maka telah terjadi kerugian Negara setidaknya senilai harga ekonomis dari kayu yang ditebang serta potensi penerimaan pajak dan bukan pajak.

Dalam laporan ini akan dikemukakan aliran penerimaan Negara dalam kaitannya dengan sektor kehutanan (alih fungsi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit), namun tidak akan menggambarkan secara menyeluruh jenis-jenis penerimaan Negara, misalnya pajak penghasilan (PPh), serta variasi dari pajak dan restribusi daerah, dan akan berfokus pada penerimaan yang diperoleh pusat yang kemudian akan dibagihasilkan ke daerah.

A. Penerimaan Negara dari Alih Fungsi Hutan untuk Perkebunan Sawit
1. Ijin Usaha Perkebunan (IUP) dan Hak Guna Usaha (HGU)
Dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasasi langsung oleh negara guna pengusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Setiap perusahaan sawit yang melakukan pembukaan lahan tanpa memiliki HGU adalah kegiatan illegal karena tanpa HGU perusahaan tidak punya hak atas tanah.

Tarif resmi yang dikenakan terkait HGU dan IUP ini berbeda-beda tergantung pada daerah masing-masing, misalnya untuk daerah Ketapang, Kalimantan Barat, pungutan terhadap pelayanan administrasi proses IUP yang dikeluarkan pada tahun 2003 dan menjadi pendapatan asli daerah (PAD) yaitu pungutan surat dukungan permohonan persetujuan ijin prinsip usaha perkebunan, surat dukungan permohonan IPK serta surat dukungan permohonan HGU dengan tarif masing-masing sebesar 1 juta rupiah dan surat persetujuan prinsip perluasan usaha perkebunan bagi perusahaan yang sudah operasional sebesar 5 juta rupiah.[14]

[14] Lampiran No. 551.31/15/Disbun-C, Pungutan Terhadap Pelayanan Administrasi Proses Izin Usaha Perkebunan, Januari 2003.

Mengingat begitu banyaknya tahapan proses perijinan yang harus dilalui dari satu departemen ke departemen lainnya, seringkali praktek yang terjadi di lapangan adalah munculnya pembayaran informal yang rata-ratanya mencapai Rp 500,000 – Rp 3,000,000. Namun angka ini bukanlah angka yang standar, hal ini tergantung pada bagaimana kedekatan dari pihak-pihak yang bernegoisasi.

Yang menjadi catatan adalah pembayaran ini merupakan pembayaran informal yang tidak akan masuk ke kas Negara, namun ke kantong pribadi oknum yang memberikan ijin. Pembayaran informal ini akan berdampak terhadap pajak dan retribusi yang seharusnya dapat diterima jika mengikuti proses tahapan yang resmi.

2. Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK)
Selain IUP dan HGU, seperti yang telah disebutkan di bagian awal, dalam tahapan PKH itu membutuhkan IPK sebagai bagian dari Ijin Pelepasan Kawasan Hutan (IPKH). Tanpa adanya IPK, pengusaha belum dapat membuka hutan dan memulai operasi perkebunan. Meskipun pada prakteknya banyak pengusaha perkebunan yang telah mendapatkan HGU namun belum melakukan proses PKH, yang berdampak pada hilangnya penerimaan Negara.

Terkait dengan IPK ini, terdapat penerimaan Negara dari aset kehutanan yang seharusnya diterima yaitu Provisi Sumber daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR), juga penggantian aset Negara berupa nilai tegakan kayu.

a. Provisi Sumber daya Hutan (PSDH)

PSDH atau *Resources Royalty Provision* adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intristik dari hasil yang dipungut dari hutan Negara atau dengan kata lain nilai hasil hutan yang menjadi bagian pemerintah sebagai pemilik aset. PSDH diantaranya dikenakan pada IPK bagi pemanfaatan kawasan hutan yang diubah statusnya menjadi bukan kawasan hutan.[15]

[15] Berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-III/2007 tentang Pe tunjuk Teknis Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, dan Pembayaran PSDH dan DR.

b. Dana Reboisasi (DR)

Dana reboisasi adalah dana untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan serta kegiatan terkait lainnya. DR pada awalnya bukan dimaksudkan sebagai penerimaan Negara dari kegiatan pengusahaan hutan, melainkan sekedar dana jaminan atas kelestarian hutan, namun selama ini diberlakukan sebagai penerimaan Negara bukan pajak. Sama halnya dengan PSDH, DR juga dikenakan pada IPK bagi pemanfaatan kawasan hutan yang diubah statusnya menjadi bukan kawasan hutan.[16]

Untuk menghitung PSDH dan DR ini besarnya tergantung dari kategori wilayah, kelompok jenis kayu, dan ukuran lingkaran kayu. Wilayah Kalimantan termasuk kategori wilayah I yang mana tarifnya lebih tinggi dibandingkan wilayah pada kategori II. Untuk setiap kelompok jenis kayu dan ukuran lingkaran kayu yang berbeda tarifnya pun berbeda.[17]Secara umum PSDH dan DR ini didapat dengan menghitung volume tegakan kayu dan tarif. Volume tegakan kayu biasanya bersumber dari dokumen resmi seperti Laporan Hasil Produksi (LHP) yang dikomparasikan dengan Laporan Hasil Crusing (LHC).

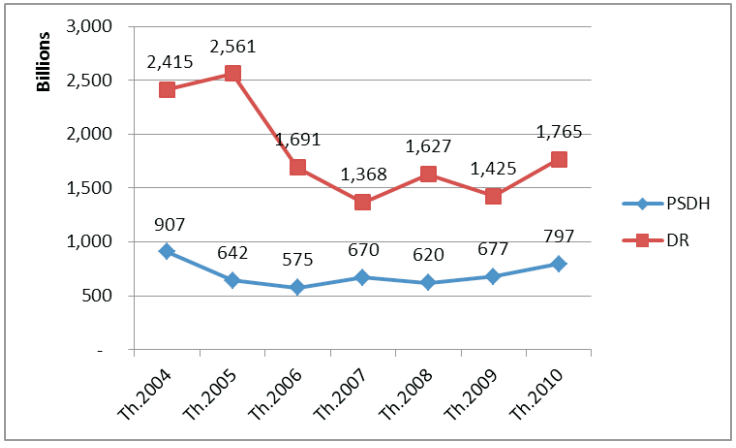
Dengan pertimbangan masifnya kegiatan konversi ilegal yang tidak memiliki dokumen resmi dan tidak adanya perhitungan penerimaan Negara yang hilang akibat kegiatan ini, maka perhitungan dengan menggunakan angka deforestasi dapat menjadi alternatif yaitu dengan menghitung tegakan kayu berdasarkan pengurangan luas tutupan kawasan hutan pada suatu waktu, taksiran intensitas tumbuh pohon, harga patokan kayu yang ditetapkan dan tarif PNBP-nya. Dengan angka deforestasi ini dapat mencakup seluruh aktivitas eksploitasi sumberdaya hutan termasuk konversi hutan ke perkebunan sawit yang mencapai 80%.

[16] Ibid.

[17] Tarif DR untuk kayu rimba campuran US$ 13 dan meranti US$ 16 dan patokan harga kayu untuk PSDH Rp 360,000 untuk rimba campuran dan Rp 600,000 untuk meranti.

Secara nasional sumbangan PSDH dan DR dapat dilihat pada grafik berikut ini yaitu ata-rata penerimaan dari PSDH dan DR dari tahun 2004-2010 sebesar Rp 698.45 milyar dan Rp 1.83 triliyun, dengan rata-rata kontribusinya terhadap PNBP sebesar 1.35%.

Grafik 4. Penerimaan PSDH dan DR



Sumber: ICW, Diolah dari LKPP 2004-2010

Secara nasional sumbangan PSDH dan DR dapat dilihat pada grafik diatas yaitu rata-rata penerimaan dari PSDH dan DR dari tahun 2004-2010 sebesar Rp 698.45 milyar dan Rp 1.83 triliyun, dengan rata-rata kontribusinya terhadap PNBP sebesar 1.35%.

3. Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Dalam struktur keuangan pemerintah pusat, pendapatan Negara terdiri dari penerimaan hibah dan penerimaan dalam negeri yang diantaranya terdiri dari penerimaan perpajakan. Unsur penerimaan perpajakan yang terkait sektor kehutanan dan perkebunan sawit yaitu Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan pungutan ekspor/bea keluar, selain tentunya PPh Orang Pribadi yang nantinya akan dibagihasilkan ke daerah.

BPHTB merupakan pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan yaitu perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan

diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi dan/atau badan, termasuk hak pengelolaannya.[18]

Dasar pengenaan BPHTB adalah nilai jual objek pajak (NJOP) berdasarkan harga pasar yang berlaku dikurangi nilai jual objek tidak kena pajak (NJOPKP) maksimal Rp 60,000,000 berdasarkan peraturan terbaru yaitu UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.[19]

Tabel 2. BPHTB dan PBB dari Sektor Kehutanan dan Perkebunan Sawit

Tahun	BPHTB	PBB Perkebunan	PBB Kehutanan
2004	33,147,587,751	73,498,202,503	60,160,310,005
2005	45,544,581,240	112,607,475,604	102,603,993,117
2006	30,127,912,461	116,028,593,735	81,311,495,840
2007	110,475,731,059	312,765,102,850	127,468,299,103
2008	141,270,215,144	486,889,671,336	155,806,089,441
2009	190,221,913,693	556,069,308,009	158,094,180,964
2010	243,480,011,222	635,191,264,609	231,794,826,611

Sumber: ICW, diolah dari LKPP 2004-2010 dan BPS

Penetapan NJOPKP itu bervariasi tergantung pada daerah masing-masing, dengan tarif paling tinggi 5%.[20] Berdasarkan UU terbaru ini, BPHTB yang sebelumnya menjadi penerimaan Negara dan dibagihasilkan ke daerah akan menjadi pajak daerah sepenuhnya dan setiap daerah dapat menentukan sendiri besaran tarif yang akan digunakan, meskipun hingga tahun ini (2011) UU No. 28 Tahun 2009 belum berlaku efektif.

Untuk PBB dikenakan setiap tahun atas area yang telah mendapat HGU atau ijin pemanfaatan hutan lainnya, misalnya IPK dan hutan tanaman

[18] Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pasal 1.
[19] Indonesian Pocket Tax Book, Price Waterhouse Coopers, 2011.
[20] Ibid.

industri (HTI). Dasar yang digunakan adalah NJOP beradasarkan nilai pasar atau nilai tertinggi.

Untuk nilai dari NJOP ini sendiri ditentukan oleh pemerintah dengan melakukan pemeriksaan atas area dan bangunan yang memiliki klasifikasi kelas tersendiri. Untuk perkebunan dan kehutanan yaitu NJOP tanah ditambah jumlah investasi tanaman sesuai dengan standar investasi menurut umur tanaman. Tarif yang digunakan adalah 0.5% dengan mempertimbangkan NJOP, jika besar sama 1 milyar tarifnya 40% dan jika kecil 1 milyar tarifnya 20%.[21]

4. Pajak Ekspor CPO

Pajak ekspor yang saat ini lebih dikenal sebagai bea keluar (BK) adalah pungutan Negara yang berdasar pada undang-undang yang dikenakan terhadap barang ekspor. Pengenaan bea keluar berdasar Undang-undang No. 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar memiliki tujuan yaitu menjamin terpenuhinya kebutuhan dalam negeri, melindungi kelestarian sumber daya alam, mengantisipasi kenaikan harga yang cukup drastis pada komoditi ekspor tertentu di pasaran internasional atau menjaga stabilitas harga komoditi tertentu di dalam negeri.

Istilah pajak ekspor/pungutan ekspor pada akhir tahun 2008 berganti menjadi BK dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 3098/KM.4/2008 tentang Penetapan Harga Ekspor untuk Penghitungan Bea Keluar.

Barang ekspor yang dikenakan BK berdasarkan PMK No. 67/PMK.011/2010 adalah rotan, kulit, kayu, kelapa sawit, CPO dan produk turunannya serta biji kakao, dimana ekspor CPO dan turunannya mencapai 70% dari total ekspor Indonesia yang dikenakan bea keluar (Indonesia Palm Oil Statistic, 2008).

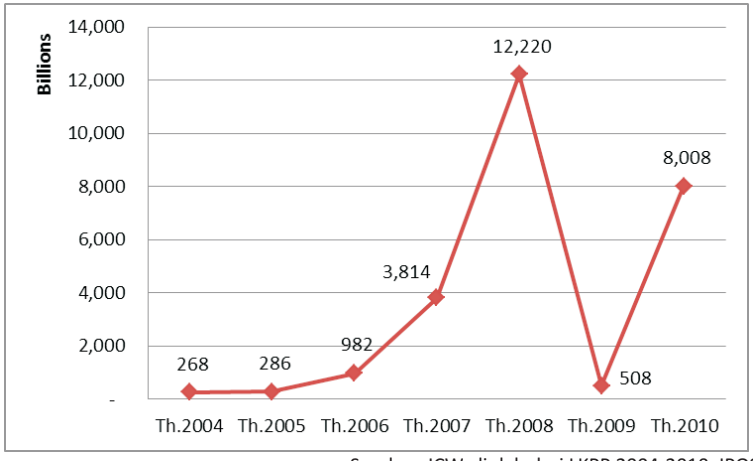
[21] Ibid.

Untuk menghitung BK ini ada dua komponen yaitu harga patokan ekspor (HPE) dan harga referensi. HPE adalah harga patokan yang ditetapkan secara periodik oleh kementrian perdagangan dan harga referensi adalah harga rata-rata internasional komoditi tertentu untuk penetapan tarif BK.

Setiap bulannya pemerintah melalui Kementrian Perdagangan menetapkan HPE dengan berpedoman pada harga rata-rata CPO CIF (*Cost, Insurance, and Freight*) Rotterdam satu bulan sebelum penetapan HPE dan Kementrian Keuangan mengeluarkan tarif pungutan ekspor.

Tarif ekspor untuk tahun 2005, 2006, 2007 yaitu 1.5%, 3% dan 6%, setelah 2007 tarifnya terdiri dari beberapa lapis tergantung pada harga referensi, misalnya dengan harga referensi US$ 793- US$ 1010 tarif ekspornya 3%-6%.[22]

Grafik 5. Penerimaan dari Pajak Ekspor CPO



Sumber: ICW, diolah dari LKPP 2004-2010, IPOS

Penerimaan Negara yang telah dijelaskan di atas merupakan penerimaan resmi yang masuk ke dalam kas negara, dengan kata lain proses alih fungsi hutannya mengikuti tahapan-tahapan yang telah

[22] Palm Oil Plantation: Industri Landscape, Regulatory, and Financial Overview, Price Waterhouse Coopers, 2011.

ditetapkan sehingga dapat dipungut penerimaan pajak dan bukan pajaknya. Namun seperti telah disebutkan di awal bahwa potensi penerimaan yang seharusnya dapat dipungut jauh lebih besar, mengingat hutan Indonesia mengandung tegakan kayu yang sangat besar jumlahnya dan jika dikonversi menjadi rupiah tentu akan didapatkan nominal yang tidak kecil.

Untuk menghitung potensi penerimaan menggunakan data luas lahan (Ha), volume kayu (m^3), harga patokan tegakan kayu (dalam laporan ini yang digunakan adalah tegakan kayu rimba campuran), serta tarif PSDH dan DR, seperti terlihat pada tabel di bawah.

Tabel 4. Penerimaan Pajak dari Sektor Sawit dan PNBP Sektor Kehutanan

Tahun	BPHTB	PBB	Pungutan Ekspor	PSDH	DR	Total
2004	33,147,587,751	133,658,512,508	268,011,046,800	906,906,433,679	2,415,141,858,926	3,756,865,439,664
2005	45,544,581,240	215,211,468,721	286,402,399,517	642,336,888,293	2,561,483,675,914	3,750,979,013,685
2006	30,127,912,461	197,340,089,575	981,973,935,010	575,439,653,644	1,690,536,332,311	3,475,417,923,001
2007	110,475,731,059	440,233,401,953	3,813,638,545,688	670,102,746,180	1,367,864,042,187	6,402,314,467,067
2008	141,270,215,144	642,695,760,777	12,220,488,584,306	620,093,635,129	1,627,240,961,887	15,251,789,157,243
2009	190,221,913,693	714,163,488,973	508,459,273,493	677,000,000,000	1,425,000,000,000	3,514,844,676,159
2010	243,480,011,222	866,986,091,220	8,007,936,566,324	797,327,294,898	1,764,961,490,127	11,680,691,453,791
Total	**794,267,952,570**	**3,210,288,813,727**	**26,086,910,351,138**	**4,889,206,651,823**	**12,852,228,361,352**	**47,832,902,130,610**

Sumber: ICW (2011)

Dari dua tabel diatas dapat dilihat bahwa penerimaan Negara yang diperoleh dari alih fungsi hutan ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan potensi tegakan itu sendiri yaitu terdapat selisih sebesar 169,8 triliyun dari tahun 2004-2010.

Jika menggunakan analogi industri ekstraktif, dan memang hutan termasuk kategori ekstraktif secara umum, bahwa lebih baik aset tersebut tetap berada di bumi atau jika pun ingin dimanfaatkan menggunakan prinsip sustainability, diantaranya dengan pengawasan secara ketat pemberian ijin alih fungsi hutan.

Juga peninjauan ulang terhadap tarif dari setiap pungutan, dimana berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1998 tentang PSDH bahwa harga patokan kayu yang digunakan untuk menentukan PNBP kehutanan harus berdasarkan harga pasar yaitu rata-rata tertimbang harga dalam negeri dan harga internasional yang saat ini berdasarkan harga ITTO (2010) US$ 219-US$ 265/m^3 (rata-rata Rp 2.18 juta dengan kurs 9,000 rupiah)[23] untuk meranti dan rimba campuran.

Hal ini bertentangan dengan peraturan yang dikeluarkan Kementrian Perdagangan sejak tahun 1999 yang tidak menggunakan harga pasar, namun menggunakan tarif Rp 360,000 dan Rp 600,000 untuk tegakan kayu meranti dan rimba campuran.[24]

Dari gap yang sangat besar ini tentu yang menikmati keuntungannya adalah para pengusaha dan oknum aparat yang membuka lahan secara liar, sementara Negara menikmati dengan porsi yang sangat kecil hanya 20% dari yang seharusnya dapat dinikmati.

B. Penerimaan Daerah dari Dana Bagi Hasil Sektor Kehutanan dan Perkebunan Sawit

Dengan diberlakukannya desentralisasi sejak era reformasi, maka terdapat beberapa penerimaan Negara yang dibagihasilkan ke daerah sesuai dengan Undang-undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu bagi hasil pajak yang terdiri dari PBB dan BPHTB serta bagi hasil bukan pajak yaitu penerimaan sumber daya alam kehutanan (PSDH dan DR).

Dana bagi hasil ini merupakan bagian dari dana perimbangan yang akan menjadi tambahan pendapatan daerah selain pajak dan retribusi daerah serta pendapatan daerah lainnya. Retribusi-retribusi untuk sektor kelapa sawit diantaranya retribusi pemakaian kekayaan daerah, penjualan produksi usaha daerah untuk bibit sawit, penggantian biaya administrasi, retribusi hasil hutan serta lain-lain pendapatan daerah yang sah yang penetapan tarifnya tergantung pada kabupaten masing-masing.

[23] Tropical Timber Market Report, The International Tropical Timber Organization, 2010.

[24] Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 726/MPP/Kep/12/1999 dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 08/M-DAG/PER/2/2007.

Kalimantan tengah dan Kalimantan Barat termasuk 4 besar propinsi yang memiliki tingkat emisi tertinggi dengan tingkat deforestasi mencapai 166,000 Ha/Tahun untuk Kalimantan Barat dan 203,000 Ha/Tahun untuk Kalimantan Tengah (Save Our Borneo, 2009). Salah satu penyebab tingginya laju deforestasi di wilayah ini selain tentunya alih fungsi hutan menjadi perkebunan sawit juga pembukaan wilayah untuk kuasa pertambangan.

Untuk wilayah Kalimantan Tengah, dari data yang diperoleh SOB berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) sampai 2010, kawasan hutan yang sudah dirambah untuk perkebunan kelapa sawit yang aktif mencapai 1.66 juta Ha baik itu di hutan lindung (HL), hutan produksi (HP), hutan produksi terbatas (HPT) ataupun hutan produksi yang dapat di konversi. Sementara pelepasan kawasan hutan yang diberikan oleh Menteri Kehutanan sampai tahun 2010 ini hanya 553,000 Ha. Dengan demikian ada 1.1 juta Ha lahan yang sudah digarap tanpa IPKH dari Menhut.

Untuk wilayah Kalimantan Barat, berdasarkan Data Dinas Perkebunan Kalbar, ijin lahan yang sudah diberikan untuk perkebunan sawit (2007) mencapai 4.145 juta Ha. Namun, yang sudah direalisasikan baru 9% saja. Data dari Kontak Rakyat Borneo (KRB) juga mengungkapkan bahwa tercatat 352 perusahaan perkebunan sawit di Kalbar tetapi hanya 67 perkebunan sawit yang punya ijin beroperasi, sehingga terdapat lahan perkebunan sawit ilegal sekitar 1.3 juta Ha.

Maraknya kebun sawit ilegal tidak hanya merusak lingkungan, tetapi juga mengakibatkan tidak terpungutnya potensi pendapatan daerah secara maksimal. Sebab, tanpa ijin usaha resmi, tentu saja tidak memungkinkan pemda untuk mendapatkan pendapatan daerah. Selain itu negara dirugikan hingga trilyunan rupiah dari nilai tegakan kayu dan PNBP akibat perambahan ilegal di kawasan hutan.

Di bawah ini dapat dilihat pendapatan daerah Kalimantan Tengah dan penerimaan pajak dan bukan pajak yang dibagihasilkan. Dana bagi hasil (DBH) dari PBB dan BPHTB dibagi antara pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan pemerintah pusat.

DBH dari PBB sebesar 90% untuk daerah dengan rincian 16.2% untuk daerah provinsi, 64.8% untuk daerah kabupaten/kota, dan 9% untuk biaya pemungutan. Bagian pemerintah pusat sebesar 10% dibagikan 65% secara merata kepada seluruh kabupaten/kota dan 35% sebagai insentif kepada kabupaten/kota yang realisasi tahun sebelumnya melampaui rencana penerimaan. Untuk DBH BPHTB adalah sebesar 80% dengan rincian 16% untuk provinsi dan 64% untuk kabupaten/kota, sisanya 20% bagian pemerintah pusat dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten/kota.[25]

Sedangkan untuk DBH hutan (PSDH), 80% untuk daerah dengan rincian 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32% dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Untuk DR, 60% bagian pemerintah untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional dan 40% bagian daerah untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten/kota penghasil.[26]

Tabel 5. Pendapatan Daerah Kalimantan Tengah (Ribu Rupiah)

Tahun	Pendapatan Daerah	PBB Perkebunan	PBB Kehutanan	BPHTB	DBH Hutan
2006	515,128,113,000	13,253,390,000	9,368,795,000	10,343,254,000	14,779,654,862
2007	1,064,754,305,000	16,955,933,000	14,147,030,000	27,575,599,000	25,848,527,727
2008	1,246,835,943,000	530,247,000	2,634,960,000	4,473,365,000	22,782,973,194
2009	1,367,412,136,000	687,200,000	756,494,000	10,082,007,000	23,079,059,516
Total	**4,194,130,497,000**	**31,426,770,000**	**26,907,279,000**	**52,474,225,000**	**86,490,215,299**

Sumber: ICW, diolah dari Laporan Realisasi APBD dan KDA Kalteng 2006-2009

Dari tabel di atas terlihat bahwa jika dibandingkan dengan aset pemerintah daerah Kalimantan Tengah yang hilang akibat pembukaan lahan perkebunan sawit ilegal seluas 1.1 juta Ha untuk, dari tahun 2006-

[25] Undang-undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
[26] Ibid.

2009 potensi penerimaan Negara yang menguap mencapai 35.19 triliyun. Hal ini mengakibatkan tidak diterimanya dana bagi hasil yang seharusnya dapat menambah pendapatan daerah.

Tabel 5. Pendapatan Daerah Kalimantan Barat (Ribu Rupiah)

Tahun	Pendapatan Daerah	PBB Perkebunan	PBB Kehutanan	DBH Hutan
2004	688,228,962,000	9,927,913,000	6,179,909,000	2,937,287,825
2005	706,673,183,000	2,996,321,000	3,372,776,000	1,821,279,538
2006	807,673,183,000	11,426,563,000	4,021,623,000	4,486,662,584
2007	1,047,098,094,000	17,246,675,000	4,888,334,000	2,337,878,854
2008	1,474,197,546,470	21,878,365,000	11,780,250,000	2,977,040,692
2009	1,577,890,709,000	28,348,670,000	5,192,597,000	3,807,356,828
Total	**6,301,761,677,470**	**91,824,507,000**	**35,435,489,000**	**18,367,506,321**

Sumber: ICW, diolah dari Laporan Realisasi APBD dan KDA Kalbar 2004-2009

Begitu pula halnya untuk Kalimantan Barat, dapat dilihat pendapatan daerahnya sebesar 6.3 triliyun selama 6 tahun. Dari lahan kebun sawit yang dibuka secara ilegal seluas 1.3 juta Ha, uang yang hilang senilai 30.63 triliyun. Nilai ini jauh lebih besar dari pendapatan daerah yang seharusnya dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat Kalbar yang saat ini Indeks Pembangunan Manusia-nya (2009) masih berada pada urutan 28 dari 33 propinsi.

Untuk tabel dibawah ini merangkum penerimaan DBH PSDH dan DR dari tiga kabupaten di Kalteng dan Kalbar yang memiliki luas lahan perkebunan sawit terbesar yaitu Kabupaten Sambas, Ketapang dan Sanggau untuk Kalimantan Barat dan Kabupaten Kotawaringin Timur (Kotim), Kotawaringin Barat (Kobar), dan Seruyan untuk Kalimantan Tengah.

Tabel 7. Penerimaan DBH PSDH DR Kabupaten Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah

Tahun	Kalimantan Barat			Kalimantan Tengah		
	Sambas	Ketapang	Sanggau	Kotim	Kobar	Seruyan
2005	511,721,351	3,437,828,941	546,697,795	9,617,340,202	4,868,516,292	7,078,249,560
2006	280,449,532	1,769,170,739	290,938,170	4,145,520,416	3,452,864,154	5,537,227,428
2007	679,440,922	9,038,589,490	703,468,672	32,406,567,333	12,657,955,054	31,705,997,147
2008	395,626,201	9,714,587,617	676,980,818	27,859,185,099	13,903,612,112	27,018,287,665
2009	483,614,385	10,157,103,933	648,444,793	20,258,063,860	8,435,894,812	53,788,910,646
2010	335,479,861	14,123,257,019	416,518,349	19,251,299,532	8,379,801,806	39,421,594,588
Total	**2,686,332,252**	**48,240,537,739**	**3,283,048,597**	**113,537,976,442**	**51,698,644,230**	**164,550,267,034**

Sumber: ICW, diolah dari Laporan Realisasi APBD dan KDA 2005-2010

BAB IV
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. **Kesimpulan**

Ekspansi lahan perkebunan sawit semakin meningkat dari tahun ke tahun yang berdampak pada semakin berkurangnya tutupan hutan Indonesia. Penyediaan lahan perkebunan sawit yang tidak mengikuti prosedur pelepasan kawasan hutan yang tepat mengakibatkan hilangnya potensi penerimaan pemerintah pusat dan daerah.

Penerimaan negara dari alih fungsi hutan untuk perkebunan sawit berasal dari pungutan Ijin Usaha Perkebunan (IUP) dan Hak Guna Usaha (HGU), Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) yaitu Provisi Sumber daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR), Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Pajak Ekspor dari industri sawit. Dari penerimaan resmi yang masuk ke dalam kas Negara dibandingkan dengan potensi penerimaan yang seharusnya dapat dipungut terdapat selisih sebesar 169,8 triliyun dari tahun 2004-2010 karena jika dihitung nilai aset kehutanan Indonesia jauh lebih besar, namun penerimaan yang masuk ke Negara hanya 20% nya.



Untuk penerimaan daerah dari sektor kehutanan berasal dari retribusi dan pajak daerah yang merupakan pendapatan asli daerah serta dana bagi hasil sumber daya kehutanan. Jika dibandingkan kekayaan hutan yang hilang akibat pembukaan lahan perkebunan sawit ilegal seluas 1.1 juta Ha dari tahun 2006-2009, pemda Kalimantan Tengah kehilangan potensi penerimaan sebesar 35.19 triliyun. Begitu pula halnya untuk Kalimantan Barat, dari lahan kebun sawit yang dibuka secara ilegal seluas 1.3 juta Ha, potensi pendapatan daerah yang hilang senilai 30.63 triliyun dari 2004-2009.

B. Rekomendasi

1. Mendorong agar aktivitas alih fungsi hutan menggunakan prinsip keberlanjutan yaitu prinsip manajemen hutan agar pengelolaan dilakukan dengan ekonomis, ramah lingkungan, bermanfaat secara sosial, serta menyeimbangkan pemenuhan kebutuhan saat ini dan masa depan. Dengan kata lain dalam proses mengelola kehutanan untuk mencapai satu atau beberapa tujuan spesifik yang berkaitan dengan aliran produksi yang terus menerus dari produk dan layanan kehutanan yang diinginkan, dilakukan tanpa pengurangan yang berlebihan dari nilai intristik dan produktivitasnya di masa depan serta tanpa dampak negatif yang berlebihan pada lingkungan fisik dan sosial.
2. Mendorong Kementrian Kehutanan dan Dinas Kehutanan provinsi dan kabupaten serta Dinas Pertanahan (BPN) agar melakukan pengawasan dan pengetatan atas pemberian ijin pelepasan kawasan hutan sehingga dapat mencegah aktivitas *rent seeking* dari ijin pemanfaatan kayu yang diberikan karena dalam pelaksanaan kebijakan PKH, para pengusaha perkebunan yang mengajukan IPKH banyak yang tidak memanfaatkan lahan secara optimal dan bahkan lahan tersebut ditelantarkan, akibatnya area hutan yang hilang lebih besar dari perkebunan yang menggantikan area tersebut. Praktek ini mengindikasikan bahwa mengkonversi area berhutan menjadi kebun sawit seringkali didorong karena nafsu untuk mendapatkan rente ekonomi dari kayu yang dipanen daripada keinginan serius untuk membangun perkebunan kelapa sawit.
3. Mendorong perubahan atau revisi terhadap tarif PSDH dan DR yang sudah tidak sesuai dengan harga keekonomian yaitu melakukan penyesuaian harga patokan kayu dengan rata-rata tertimbang pasar domestik dan internasional seperti yang diamanatkan dalam PP No 51 Tahun 1998 tentang Harga Patokan Kayu untuk PSDH. Hal ini dikarenakan harga patokan kayu tidak cukup sering diperbaharui, terakhir diatur tahun 2000, sehingga harga yang dipakai sama sekali tidak menggambarkan harga pasar saat itu.
4. Mendorong transparansi dalam aliran penerimaan sektor kehutanan dengan melakukan uji akses terhadap kementrian kehutanan dan mendorong BPK agar secara regular melakukan audit keuangan disektor kehutanan terutama pada daerah-daerah yang termasuk empat besar provinsi dengan luas hutan terbesar yaitu Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Papua, dan Kalimantan Timur.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-undang dan Regulasi

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 726/MPP/Kep/12/1999

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.18/Menhut-III/2007 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, dan Pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan dan Dana Reboisasi

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 8/M-DAG/PER/2/2007 tentang Penetapan Harga Patokan untuk Perhitungan Provisi Sumber Daya Hutan Kayu dan Bukan Kayu Menteri Perdagangan Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 1998 jis. Nomor 74 Tahun 1999 dan Nomor 92 Tahun 1999 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan

Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumber Daya Hutan

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004

Undang-undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-undang No. 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Artikel, Buku dan Laporan

Angelsen, A. Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W. D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (2009). *Realising REDD+ National Strategy and Policy Option*. Bogor: Center for International Forestry Research

Astana, Satria dan Sulistyo A. Siran (2011). Evaluasi Tarif Kayu Hutan Alam. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan

Badan Pemeriksa Keuangan RI **(**2010**).** Laporan Hasil Pemeriksaan Manajemen Hutan di Provinsi Kalimantan Barat. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan

Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Barat (2005 - 2010). Kalimantan Barat dalam Angka 2005 - 2010. Pontianak: Badan Pusat Statistik

Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Tengah (2005-2010). Kalimantan Tengah dalam Angka 2005 - 2010. Pontianak: Badan Pusat Statistik

Brown, David. W (1999). Ketagihan Rente: Distribusi Korporasi dan Spasial Sumber Daya Hutan Indonesia, Implikasi bagi Kelestarian Hutan dan Kebijakan Pemerintah. Jakarta: Kantor Kehutanan Kerajaan Inggris-Indonesia

Casson, Anne (2000). The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Sub-sector in an Era of Economics Crisis and Political Change. Bogor: Center for International Forestry Research

Douglas, Sheil (2009). The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia. Bogor: Center for International Forestry Research

Direktorat Jenderal Bina Rehabilitasi Hutan dan Lahan (2008). Laju Rehabilitasi Lahan dan Hutan di Indonesia. Jakarta: Kementerian Kehutanan RI

Direktorat Jenderal Perkebunan (2011). "Luas Areal dan Perkebunan Sawit Nasional". Jakarta: Kementerian Pertanian RI

Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan (2010). Data Eksekutif Kehutanan. Jakarta: Kementerian Kehutanan RI

---------- (2010). Statistik Kehutanan Indonesia. Jakarta: Kementerian Kehutanan RI

Food and Agriculture Organization of The United Nations (2010). *Global Forest Resources Assessment: Progress towards Sustainable Forest Management-Main Report*. Rome: Food and Agriculture Organization of The United Nations

Geist, Helmut J. and Eric F. Lambin, "Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation", Proquest Biology Journal, February 2002/VOL. 52 No. 2.

Human Right Watch (2009). Dana Liar: Konsekuensi Pembalakan Liar dan Korupsi di Sektor Kehutanan Indonesia pada Hak Asasi Manusia. New York: Human Right Watch

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (Audited) tahun 2004 - 2010

Marcus Cholchester dkk., (2006). Tanah yang Dijanjikan: Minyak Sawit dan Pembebasan Tanah
di Indonesia. Bogor: Sawit Watch

Prasentyantoko, Agustinus dan Dani Setiawan (2011). Pendanaan Iklim: Antara Kebutuhan dan Keselamatan Rakyat. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia

Palm Oil Plantation: Industri Landscape, Regulatory, and Financial Overview (2011). Price Waterhouse Coopers.

Permadi, Septian (2004). Potensi Bisnis Kelapa Sawit. Jakarta: Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia

Statistik Perkebunan Sawit Indonesia (2011). Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan Kementrian Pertanian.

Tropical Timber Market Report, The International Tropical Timber Organization, 2010