



Kertas Kerja No. 09

Evolusi Hak, Kewajiban, dan Sanksi terhadap Sektor Hulu & Hilir Kehutanan

Agustus 2004

Joint Secretariat:

Jl. Gandaria Tengah VI No. 2 Kebayoran Baru Jakarta 12130 Tel. 021-7279 7226 Fax. 021-7280 1148

DAFTAR ISI

I.	Pendahuluan	1
1.1.	Latar Belakang	1
1.2.	Tujuan	2
1.3.	Metodologi	2
1.4.	Cakupan Pembahasan	2
II.	Hak, Kewajiban, dan Sanksi Bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Alam	3
2.1.	Hak Pemegang IUPHHK pada Hutan Alam	3
2.1.1.	Periode Kemudahan Fasilitas dan Eksploitasi Hutan	3
2.1.2.	Periode Menuju Pemanfaatan hasil Hutan Kayu Lestari	4
2.2.	Kewajiban Pemegang IUPHHK pada Hutan Alam	7
2.2.1.	Periode Upaya Peningkatan Pendapatan	7
2.2.2.	Periode Awal Perencanaan dan Perlindungan Hutan	7
2.2.3.	Periode Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Sekitar Konsesi dan Penertiban Administrasi Tata usaha Kayu	8
2.2.4.	Periode Menuju Profesionalitas dalam Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Pelestarian Sumber Daya Hutan	9
2.3.	Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Alam	10
III.	Hak, Kewajiban, dan Sanksi Bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman	13
3.1.	Hak Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman	13
3.1.1.	Periode Pemberian Insentif untuk Mendorong Pembangunan Hutan Tanaman Industri	13
3.1.2.	Periode Pemberian Fasilitas dan Kemudahan	13
3.1.3.	Periode Penghapusan Fasilitas Pinjaman DR	14
3.2.	Kewajiban Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman	14
3.2.1.	Periode 'Kewajiban Ringan'	14
3.2.2.	Periode Pembinaan Masyarakat Sekitar Areal Konsesi	15
3.2.3.	Periode Menuju Pengelolaan Hutan Tanaman yang Berkelanjutan dan Berdimensi Sosial	16
3.3.	Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman	17

IV.	Hak, Kewajiban, dan Sanksi bagi Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu	21
4.1.	Hak Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu	21
4.1.1.	Periode Inefisiensi Bahan Baku dan Konglomerasi	21
4.1.2.	Periode Tertib Industri Kehutanan	22
4.1.3.	Periode Kelangkaan Bahan Baku	22
4.2.	Kewajiban Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu	23
4.2.1.	Periode Orientasi Peningkatan Penerimaan Negara	23
4.2.2.	Periode Inisiasi Kewajiban Menyusun Rencana Pemenuhan Bahan Baku	23
4.2.3.	Periode Pengetatan Tata Usaha Kayu	23
4.2.4.	Periode Jaminan Pasokan Bahan Baku Berkelanjutan	24
4.3.	Sanksi bagi Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu	25
V.	Kesimpulan	27
	Referensi	29
	Lampiran	30

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Jatah Produksi hasil Hutan Kayu dari Hutan Alam Tahun 2003-2005	6
Tabel 2.	Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Alam berdasarkan PP No. 34 Tahun 2002	11
Tabel 3.	Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman di Bidang Pembinaan Masyarakat berdasarkan Kepmenhut No. 69/Kpts-II/1995 dan 523/Kpts-II/1997	17
Tabel 4.	Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman berdasarkan PP No. 34 Tahun 2002 serta Peraturan Pelaksananya	19
Tabel 5.	Industri Pengolahan Kayu yang Terbuka bagi Penanaman Modal	22
Tabel 6.	Sanksi bagi Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu Periode 1990-1996	25
Tabel 7.	Sanksi bagi Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu berdasarkan PP No. 34 Tahun 2002 serta Peraturan Pelaksananya	26

I. PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Sejak dimulainya kebijakan pembangunan kehutanan pada tahun 1957 hingga sekarang, telah terjadi pergeseran ketentuan yang mengatur hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang izin usaha pemanfaatan hutan produksi, mulai dari sektor hulu (konsesi legal pada hutan alam dan hutan tanaman) hingga sektor hilir (industri pengolahan kayu). Pergeseran tersebut sangat dipengaruhi oleh adanya pergeseran pada tataran sosial ekonomi masyarakat serta orientasi kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya hutan, khususnya hutan produksi. Pergeseran hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang izin konsesi dan pemegang izin industri dari tiap-tiap periode sejalan dengan evolusi karakteristik kebijakan pengelolaan hutan produksi itu sendiri.

Maraknya praktik pemanfaatan hasil hutan kayu melalui perizinan konsesi dimulai sejak dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. UU tersebut memandatkan untuk memanfaatkan sumber daya hutan secara maksimal untuk mempercepat peningkatan perekonomian nasional. Industri pengolahan kayu juga didorong untuk memberikan nilai tambah sehingga dapat lebih besar lagi memberikan kontribusi bagi penerimaan negara.

Di samping bahan baku kayu yang sangat berlimpah ketika itu, para pengusaha industri juga 'dibantu' oleh pemerintah, misalnya adanya ketentuan bahwa pemegang izin konsesi HPH/HPHT (Hak Pengusahaan Hutan/Hak Pengusahaan Hutan Tanaman)¹

harus memiliki keterkaitan saham dengan Industri Pengolahan Kayu Hulu (IPKH)². Hal ini dimaksudkan untuk menjamin ketersediaan sumber bahan baku kayu yang diperlukan bagi industri, sehingga proses produksi tidak mengalami hambatan. Bahkan pernah pula diberlakukan kebijakan larangan ekspor kayu bulat, sehingga kayu bulat tersebut dikhususkan untuk mensuplai kebutuhan bahan baku kayu bulat industri pengolahan kayu di dalam negeri.

Berbagai fasilitas yang diberikan oleh pemerintah tersebut, tidak diimbangi oleh praktik pemanfaatan hasil hutan kayu yang memperhatikan aspek kelestarian. Sehingga, terjadi kerusakan hutan yang tidak saja telah menebang habis manfaat kayu dari kawasan hutan, tapi juga telah menghilangkan manfaat non kayu dari kawasan hutan tersebut. Di samping hanya meninggalkan 'warisan' hutan yang rusak, ternyata penerimaan negara juga tidak meningkat secara signifikan jika dibandingkan dengan kerusakan hutan tersebut.

Praktik pemanfaatan hasil hutan kayu yang lestari hampir dipastikan tidak akan dilakukan oleh para pemegang izin konsesi atas kesadarannya sendiri. Bahkan, walaupun sudah diatur melalui ketentuan-ketentuan yang ketat dan mengikat, fakta telah menunjukkan banyaknya pelanggaran yang dilakukan dalam praktik pemanfaatan hasil hutan kayu tersebut. Hal ini tentu sangat erat kaitannya dengan kinerja pemanfaatan hasil hutan kayu yang buruk (Greenomics Indonesia, 2004).

¹ UU 41/1999 mengganti istilah HPH dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada Hutan Alam dan istilah HPHT diganti dengan

Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada Hutan Tanaman.

² UU 41/1999 mengganti istilah IPKH dengan istilah Industri Primer Hasil Hutan Kayu (IPHHK).

Laporan ini memperlihatkan evolusi karakteristik hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang izin konsesi pada hutan alam dan hutan tanaman dan pengusaha industri pengolahan kayu pada setiap periode. Lemahnya penegakan hukum terhadap berbagai pelanggaran sehingga sanksi tidak diterapkan merupakan sisi pandang lain, yang tidak akan dibahas dalam laporan ini.

1.2. TUJUAN

- ⇒ Memperlihatkan evolusi karakteristik hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang izin konsesi pada hutan alam dan hutan tanaman.
- ⇒ Memperlihatkan evolusi karakteristik hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang izin industri pengolahan kayu.

1.3. METODOLOGI

Metodologi yang digunakan dalam laporan ini adalah analisis deskriptif terhadap kebijakan dan ketentuan yang mengatur hak, kewajiban, dan sanksi, baik bagi pemegang izin konsesi pada hutan alam dan hutan tanaman maupun pemegang izin industri pengolahan kayu. Evaluasi formatif dilakukan terhadap ketentuan yang diatur dalam suatu produk peraturan, yang dilengkapi oleh berbagai materi pendukung yang relevan.

1.4. CAKUPAN PEMBAHASAN

Laporan ini membahas hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang IUPHHK pada hutan alam, pemegang IUPHHK pada hutan tanaman, dan pemegang izin industri pengolahan kayu. Masing-masing cakupan pembahasan akan memperlihatkan evolusi karakteristik kebijakan yang terkait dengan pengelolaan hutan produksi melalui hak, kewajiban, dan sanksi tersebut.

II. HAK, KEWAJIBAN, DAN SANKSI BAGI PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN ALAM

2.1. HAK PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN ALAM

2.1.1. PERIODE KEMUDAHAN FASILITAS DAN EKSPLOITASI HUTAN (1957-1998)

PP No. 64 Tahun 1957 merupakan awal kebijakan pembangunan kehutanan di Indonesia, meskipun belum mengatur bentuk-bentuk usaha pemanfaatan hasil hutan kayu secara rinci. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan dana untuk pembangunan, maka pemerintah mengeluarkan PP No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan PP No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), sebagai *kran* untuk menarik aliran modal pembiayaan pembangunan melalui pemberian berbagai kemudahan dan fasilitas. Kemudahan bagi sektor kehutanan antara lain diatur melalui Keppres No. 20 tahun 1975.

UU No. 5 Tahun 1967 sangat berorientasi pada maksimalisasi pemanfaatan hutan untuk percepatan pembangunan dalam jangka pendek. Berbagai peraturan pelaksanaannya memberikan berbagai kemudahan dan fasilitas kepada pemegang HPH, yang terus berlangsung hingga keluarnya UU No. 41 Tahun 1999.

Meskipun PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan mewajibkan para pemegang HPH untuk menyusun suatu rencana kerja jangka panjang (Rencana Karya Pengusahaan Hutan/RKPH),³ namun tetap dalam kerangka

³ PP No. 34 Tahun 2002 merubah istilah rencana karya dengan rencana kerja. Rencana Karya Pengusahaan Hutan (RKPH) diganti dengan Rencana

untuk lebih mendorong upaya-upaya eksploitasi hutan alam dengan melaksanakan prinsip-prinsip yang terkait dengan azas perusahaan berupa keuntungan. Artinya, ketentuan tersebut belum menyentuh aspek kelestarian dalam praktik pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan. Sehingga, seolah-olah para pemegang HPH tersebut benar-benar diberikan **hak penuh** untuk mengeksploitasi sumber daya hutan pada areal konsesinya tersebut.⁴

Pemegang HPH juga diberikan fasilitas pinjaman Dana Jaminan Reboisasi dan Permudaan Hutan (DJR)⁵ untuk membiayai kegiatan reboisasi dan permudaan hutan di areal konsesinya. Bahkan sejak adanya inisiasi pembangunan hutan tanaman industri (HTI), fasilitasi pinjaman DJR juga diberikan untuk membangun hutan tanaman industri (selanjutnya akan dibahas pada **Bagian III**).

Fasilitas pemberian pinjaman ini tetap diteruskan, yang kemudian diganti dengan mekanisme pemberian pinjaman Dana Reboisasi (DR)⁶ untuk membangun HTI,

Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKUPHHK).

⁴ UU 41/1999 mengganti penggunaan terminologi "hak pengusahaan" dengan terminologi "izin usaha pemanfaatan".

⁵ DJR merupakan kewajiban bagi pemegang HPH yang diatur melalui Keppres No. 35 Tahun 1980.

⁶ DJR merupakan dana jaminan yang harus dibayarkan sebagai jaminan bahwa perusahaan akan melakukan reboisasi pada areal konsesinya. DJR yang telah dibayarkan akan dikembalikan jika perusahaan telah melakukan reboisasi tersebut. Sedangkan DR merupakan pungutan yang dikenakan terhadap hasil hutan kayu yang ditebang. Akumulasi DR tersebut nantinya akan digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan kegiatan reboisasi di seluruh Indonesia.

melalui berbagai keringanan seperti Pinjaman DR dengan bunga 0% ataupun dengan Penyertaan Modal Pemerintah (PMP).

Selama periode 1990-1998, berbagai kemudahan untuk mengeksploitasi hutan tetap masih dinikmati oleh pemegang HPH walaupun ada kewajiban teknis pengelolaan hutan melalui sistem silvikultur pemanenan hasil hutan. Namun, pemegang HPH masih berhak untuk mendapatkan bimbingan dan pembinaan dari instansi kehutanan, termasuk berhak untuk memohon keringanan atas kewajiban finansial dan sanksinya.

Kemudahan lain yang berikan kepada pemegang HPH adalah adanya mekanisme *self-assessment* dalam perhitungan kewajiban pembayaran DR dan Luran Hasil Hutan (IHH) atas kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang dikirim ke industri pengolahan kayu hulu yang merupakan milik sendiri atau adanya keterkaitan pemilikan saham. Mekanisme *self-assessment* tersebut dirancang agar para pemegang HPH memandang mekanisme tersebut sebagai bentuk kepercayaan pemerintah kepada mereka, bukan justru memanfaatkan 'kesempatan' demi mengeruk keuntungan sendiri.

Namun dalam praktiknya di lapangan, kewajiban *self-assessment* tersebut justru diartikan sebagai 'pelepasan' kewenangan pemerintah dan menjadi hak pengusaha. Pemegang HPH dalam praktiknya banyak melakukan pelanggaran dalam perhitungan kewajiban pembayaran DR dan IHH, juga dalam penerbitan dokumen Surat Angkutan Kayu Bulat (SAKB). Pengusaha industri pengolahan kayu memanfaatkan keleluasaan yang diberikan kepadanya untuk menerbitkan Surat Angkutan Kayu Olahan (SAKO) yang akan dipasarkan. Sehingga, mekanisme *self-assessment* merupakan mimpi buruk bagi pengelolaan hutan karena menimbulkan praktik-praktik kolusi dan korupsi yang dilakukan oleh pemegang HPH, baik yang

terkait dengan industri maupun yang tidak memiliki keterkaitan dengan industri.

Pada tahun 1996, pemerintah tidak lagi mempraktikkan mekanisme *self-assessment* melalui Kepmenhut No. 417/Kpts-II/1996. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Kepmenhut No. 590/Kpts-II/1996 juga menyebutkan banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh industri pengolahan kayu yang tidak didukung suplai bahan bakunya oleh HPH dalam penerbitan dokumen SAKO melalui mekanisme *self-assessment* tersebut. 'Fasilitas' yang sempat dinikmati oleh para pemegang HPH dan izin industri tersebut dihapuskan, dan diganti kembali dengan mekanisme sebelumnya, yakni mekanisme *official assessment*.

2.1.2. PERIODE MENUJU PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU SECARA LESTARI (1999-2004)

Kesempatan bagi masyarakat untuk berperan serta dalam upaya pembangunan kehutanan mulai diperhatikan melalui berbagai ketentuan dan kebijakan di bidang kehutanan pada periode ini. Peran serta masyarakat tersebut erat kaitannya dengan semangat otonomi daerah, menyusul dilengserkannya rezim Orde Baru pada bulan Mei 1998.

Pemegang HPH mulai menemui berbagai kesulitan di lapangan dengan masyarakat, misalnya konflik sosial masyarakat sekitar areal konsesi yang terus saja miskin dan tidak memperoleh manfaat ekonomi yang signifikan. Belum lagi konflik akibat tumpang tindih areal konsesi HPH dengan lahan masyarakat.

Hak bagi pemegang HPH pada periode ini mengalami pergeseran dari hak-hak atas berbagai kemudahan dan fasilitas eksploitasi hasil hutan kayu menuju hak-hak yang dibatasi oleh berbagai kewajiban yang

memperhatikan aspek kelestarian hutan. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dikeluarkan untuk menggantikan UU No. 5 Tahun 1967 yang dinilai tidak *up-to-date* terhadap berbagai perkembangan yang terjadi. UU Kehutanan tersebut merubah kebijakan maksimalisasi pemanfaatan hasil hutan kayu menuju optimalisasi pemanfaatan hasil hutan kayu, mengingat sumber daya hutan yang semakin menurun, baik kuantitas maupun kualitasnya.

Sejak dikeluarkannya UU No. 41 Tahun 1999 dan PP No. 34 Tahun 2002, masa konsesi HPH diperpanjang menjadi 55 tahun. Namun, perpanjangan masa konsesi ini tidak bisa dipandang sebagai suatu 'pertambahan kualitas hak', mengingat pada periode ini justru mulai diatur kebijakan evaluasi kinerja pengelolaan hutan alam produksi pada setiap pemegang HPH setiap tiga tahun sekali. Perpanjangan izin konsesi HPH juga harus melalui proses penilaian kinerja tersebut yang dilakukan oleh Lembaga Penilaian Independen (LPI) Mampu yang dibentuk Menteri Kehutanan.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pinjaman DR tidak dipergunakan untuk membangun dan menanamkan investasi di bidang kehutanan, namun justru digunakan untuk kepentingan pembangunan non kehutanan. Ketika kebijakan pinjaman DR dihentikan, hampir otomatis bisnis kehutanan *kolaps*, karena telah terbiasa dimanjakan

dengan berbagai kemudahan dan berbagai fasilitas.

Banyaknya tunggakan DR dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH, sebelumnya dikenal dengan terminologi luran Hasil Hutan/IHH) telah mendorong pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan pembayaran DR dan PSDH di muka sebelum penebangan dilakukan melalui Kepmenhut No. 124/Kpts-II/2003 dan No. 128/Kpts-II/2003. Hal ini memperlihatkan evolusi karakteristik hak pemegang HPH dari hak-hak yang sarat dengan berbagai kemudahan menuju hak-hak yang dibatasi secara profesional.

Evolusi karakteristik hak pemegang HPH tersebut memuncak ketika diberlakukannya penetapan jatah tebangan pada hutan alam mulai tahun 2003, yang merupakan langkah 'pengetatan' yang harus diambil pemerintah dalam **memberikan kesempatan bagi hutan alam untuk bernapas**. Jatah tebangan pada hutan alam tersebut ditetapkan untuk masing-masing propinsi, yang kemudian dirinci lagi untuk masing-masing HPH. Jatah tebangan hasil hutan kayu dari hutan alam tahun 2003 ditetapkan sebesar 6,89 juta m³, tahun 2004 sebesar 5,74 juta m³, dan tahun 2005 ditetapkan sebesar 5,45 juta m³. **Tabel 1** memperlihatkan jatah tebangan dari hutan alam pada masing-masing propinsi.

Tabel 1. Jatah Produksi Hasil Hutan Kayu dari Hutan Alam Tahun 2003-2005

NO.	PROPINSI	JATAH PRODUKSI HASIL HUTAN KAYU (m ³)		
		2003	2004	2005
1	Nanggroe Aceh Darussalam	138.000	50.000	47.500
2	Sumatera Utara	90.000	75.000	71.250
3	Sumatera Barat	74.000	103.759	98.570
4	Riau	309.000	275.000	241.250
5	Jambi	153.000	127.000	120.650
6	Sumatera Selatan	20.000	10.000	
7	Bangka Belitung			
8	Bengkulu			
9	Lampung			
10	Bali			
11	Nusa Tenggara Barat	35.000	30.000	
12	Nusa Tenggara Timur			
13	Kalimantan Barat	402.000	335.000	318.250
14	Kalimantan Tengah	1.315.000	1.100.000	1.045.000
15	Kalimantan Selatan	66.000	60.000	57.000
16	Kalimantan Timur	1.865.000	1.555.000	1.477.250
17	Sulawesi Utara	40.000	33.000	31.350
18	Sulawesi Tengah	185.000	150.000	142.500
19	Sulawesi Tenggara	20.000	10.000	9.500
20	Sulawesi Selatan	127.000	110.000	85.500
21	Gorontalo	84.000	80.000	76.000
22	Maluku	227.000	190.000	140.000
23	Maluku Utara	225.000	190.000	170.000
24	Papua	1.517.000	1.260.000	618.000
25	Irian Jaya Barat			707.000
Jumlah		6.892.000	5.743.759	5.456.470
Sumber: <ul style="list-style-type: none">• Surat Keputusan Dirjen BPK No. 02/Kpts/VI-PHA/2003• Surat Keputusan Dirjen BPK No. 47/Kpts/VI-PHA/2003• Surat Keputusan Dirjen BPK No. 195/VI-BPHA/2004				

Dalam penetapan jatah tebangan tersebut, jika pemegang HPH telah mendapatkan sertifikasi pengelolaan hutan alam produksi lestari dari Lembaga Ekolabeling Indonesia (LEI), maka pemegang HPH tersebut dapat diberikan target produksi yang sesuai dengan kemampuan riil pemegang HPH tersebut. Artinya, pemerintah mulai menerapkan sistem seleksi dan insentif bagi pemegang HPH yang profesional dan benar-benar memiliki komitmen tinggi terhadap pemanfaatan hasil hutan kayu lestari. Kebijakan tersebut diharapkan bermuara pada terseleksi para pemegang HPH yang benar-benar serius dalam menjalankan bisnis kehutanannya.

2.2. KEWAJIBAN PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN ALAM

2.1.2. PERIODE UPAYA PENINGKATAN PENDAPATAN (1957-1969)

Kewajiban pemegang HPH selama periode ini dapat dikatakan merepresentasikan karakteristik kewajiban untuk mengejar peningkatan pendapatan ekonomi nasional. Kewajiban bagi pemegang HPH yang diatur dalam peraturan pelaksana UU No. 5 Tahun 1967 diarahkan untuk meningkatkan produksi hasil hutan guna mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan kemakmuran rakyat, meskipun diatur pula adanya kewajiban bagi pemegang HPH untuk melakukan kegiatan perlindungan hutan di areal konsesinya.

Kewajiban finansial pemegang HPH diatur dalam PP No. 22 Tahun 1967 tentang Luran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Luran Hasil Hutan (IHH). PP tersebut mengatur ketentuan berorientasi penerimaan finansial dari sektor kehutanan. Bahkan Keputusan Menteri Pertanian (Kepmentan) No. 76/Kpts/EKKU/3/1969 menyatakan bahwa upaya eksploitasi hutan secara besar-besaran untuk mencapai hasil yang

maksimal. Namun, eksploitasi hutan secara besar-besaran selama periode tersebut, bahkan hingga saat ini, tidak pernah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan negara dari sektor kehutanan. Artinya, sangat tidak proporsional antara eksploitasi hutan dengan penerimaan keuntungan dari kegiatan eksploitasi tersebut.

2.2.2. PERIODE AWAL PERENCANAAN DAN PERLINDUNGAN HUTAN (1970-1990)

Sejak dikeluarkannya PP No. 21 Tahun 1970, meskipun tetap berorientasi pada peningkatan penerimaan negara dari sektor kehutanan, mulai terjadi pergeseran karakteristik kewajiban pemegang HPH kepada upaya peningkatan nilai tambah hasil hutan melalui kewajiban mendirikan industri pengolahan hasil hutan. Melalui PP tersebut, pemegang HPH diwajibkan memiliki sendiri atau memiliki keterkaitan saham dengan industri pengolahan kayu. Hal ini diatur dengan pertimbangan untuk meningkatkan nilai tambah hasil hutan, sehingga dapat meningkatkan penerimaan negara. Bahkan, pada tahun 1984, pemerintah menetapkan kebijakan larangan ekspor kayu bulat dengan pertimbangan untuk memberikan kemudahan bahan baku kayu bulat bagi industri pengolahan kayu di dalam negeri.

Pada periode ini, karakteristik kewajiban pemegang HPH ditandai dengan adanya ketentuan bahwa suatu perusahaan hutan harus melalui perencanaan kerja yang lebih rinci, memperhatikan kerusakan terhadap tanah dan aliran sungai serta hutan, dan perusahaan hutan yang didukung dengan tenaga profesional kehutanan (lihat PP No. 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan). Selain kewajiban finansial berupa pembayaran DJR, IHPH, dan IHH, pemegang HPH juga diwajibkan melakukan

perlindungan hutan yang diatur melalui PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, yang membatasi penebangan di kawasan lindung pada areal konsesinya.

2.2.3. PERIODE PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT SEKITAR KONSESI DAN PENERTIBAN ADMINISTRASI TATA USAHA KAYU (1991-1998)

Kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu selama periode ini menyentuh aspek pemberdayaan masyarakat desa yang tinggal di dalam atau di sekitar hutan yang harus dilakukan oleh pemegang HPH untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat walaupun bukan dalam bentuk pelibatan peran serta masyarakat dalam kegiatan pengelolaan dan pengusahaan hutan. Sehingga, karakteristik kewajiban pemegang HPH pada periode ini lebih menyentuh aspek kegiatan produksi dengan penerapan sistem silvikultur yang dijadikan pedoman pemanenan hasil hutan dan pemberdayaan masyarakat serta penertiban administrasi tata usaha kayu.

Ketentuan mengenai pelibatan masyarakat dalam usaha pemanfaatan hasil hutan kayu oleh pemegang HPH, yang sebelumnya dikenal dengan istilah **HPH Bina Desa**, pada periode ini diatur ketentuan bagi pemegang HPH untuk membina masyarakat di sekitar areal konsesi melalui program **Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH)**.

Ketentuan–ketentuan yang mengarahkan pada upaya peningkatan peran serta masyarakat sekitar areal konsesi dan pemberdayaan lembaga ekonomi koperasi masyarakat setempat, termasuk komitmen bagi calon pemegang HPH, yang diposisikan sebagai prasyarat awal dalam pemberian izin usaha pemanfaatan hasil

hutan kayu, baik melalui mekanisme permohonan maupun pelelangan.

Penertiban tata usaha kayu pada periode ini ditandai dengan diterbitkannya Keppres No. 29 tahun 1990 tentang Dana Reboisasi (DR) dan Keputusan Presiden No. 30 tahun 1990 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Pembagian Iuran Hasil Hutan (IHH). Kewajiban pemegang HPH untuk membayar kedua pungutan kehutanan tersebut dikenakan atas kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang dikirim ke IPKH. Selama periode ini, pungutan atas hasil hutan kayu dikenakan di industri, bukan pada saat penebangan kayu di hutan.

Penertiban administrasi tata usaha kayu yakni berupa pencatatan penerimaan dan pengiriman kayu bulat atau bahan baku serpih. Setiap pengiriman kayu bulat atau bahan baku serpih ke IPKH wajib disertai dokumen SAKB dan Daftar Kayu Bulat (DKB) yang dijadikan sebagai dasar pencatatan penerimaan kayu bulat atau bahan baku serpih. Catatan tersebut menjadi dasar penghitungan pengenaan dan pemungutan DR dan IHH. Sehingga, pemantauan sistem tertib administrasi tata usaha kayu dan kegiatan pemasaran dan peredaran hasil hutan kayu olahan dapat dilakukan. Tata usaha kayu mencakup seluruh kegiatan administrasi, pengukuran, dan pencatatan serta monitoring peredaran hasil hutan dari tegakan pohon di hutan hingga peredaran di pasaran.

Cakupan kegiatan tata usaha kayu sebelum penebangan lebih bersifat pengelolaan hutan berdasarkan prinsip silvikultur Tebang Pilih dan Tanam Indonesia (TPTI) maupun Tebang Pilih dan Tanam dalam Jalur (TPTJ). Sedangkan kegiatan tata usaha kayu setelah penebangan, yakni pengenaan pungutan kehutanan, melalui Laporan Hasil Produksi (LHP), Laporan Mutasi Kayu Bulat (LMKB), SAKB dan DKB, pelaporan realisasi

penyerahan atau penjualan dan atau pemakaian sendiri atas kayu bulat dan atau bahan baku serpih, dan pelaporan realisasi pembayaran DR dan IHH.

Kewajiban yang terkait dengan penertiban administrasi tata usaha kayu terus diacu dalam praktik pemanfaatan hasil hutan kayu hingga tahun 1998, sehingga proses produksi di hutan dan industri serta kewajiban finansial dan kewajiban di bidang pengelolaan hutan tetap mengikuti kebijakan pengelolaan hutan dengan prinsip silvikultur dan kebijakan tertib administrasi tata usaha kayu. Tata usaha kayu tersebut juga dimaksudkan untuk melindungi hak-hak negara atas hasil hutan, sedangkan pengelolaan melalui penerapan sistem silvikultur diharapkan dapat menjaga kelestarian sumber daya hutan.

2.2.4. PERIODE MENUJU PROFESIONALITAS DALAM PEMANFAATAN HASIL HUTAN KAYU DAN PELESTARIAN SUMBER DAYA HUTAN (1999-2003)

Pergantian kepemimpinan pada bulan Mei 1998 telah mempengaruhi perubahan arah dan strategi pembangunan kehutanan. Adanya aspek pemerataan kesempatan untuk ikut dalam kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu semakin terbuka, menyikapi berbagai konflik sosial akibat terciptanya konglomerasi dan tidak adanya pemerataan dalam kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu selama kejayaan Orde Baru.

Selama periode ini, praktik pemanfaatan hasil hutan kayu diarahkan untuk mendorong profesionalitas para pemegang HPH dalam melakukan kegiatan usahanya. Pada tahun 2003, pemegang HPH diwajibkan melunasi DR dan PSDH di muka sebelum penebangan, berdasarkan Laporan

Hasil *Cruising* (LHC), bukan lagi berdasarkan Laporan Hasil Penebangan (LHP). Ketentuan ini dapat mendorong pemegang HPH agar lebih serius dalam melakukan perlindungan terhadap areal konsesinya, karena telah membayar di muka kewajiban finansial DR dan PSDH tersebut. Ketentuan ini juga merupakan upaya untuk menghindari penyimpangan yang sering terjadi, yakni pemegang HPH menunggak pembayaran DR dan PSDH, padahal kayu telah ditebang.

Sebagian besar pemegang HPH tidak siap menghadapi evolusi karakteristik kewajiban pemegang HPH tersebut, yang tentu saja sangat bertolak belakang dengan kemudahan yang biasanya mereka peroleh. Untuk tahun penebangan tahun 2004, sebagai tahun awal diterapkannya mekanisme pembayaran DR dan PSDH di muka, pemerintah memberikan kesempatan bagi pemegang HPH untuk membayar DR dan PSDH sesuai kesanggupan mereka, yang masih merupakan bagian dari Rencana Kerja Tahunan (RKT) mereka. Namun, ini berarti bahwa jatah kayu yang dapat ditebang hanyalah sejumlah kubikasi kayu yang telah dibayarkan tersebut. Artinya, pemegang HPH dituntut untuk mempraktikkan kegiatan usahanya secara profesional, antara lain menentukan sendiri estimasi kayu yang akan ditebang, sesuai dengan kesanggupan melunasi kewajiban pembayaran DR dan PSDH di muka.

Pemegang HPH masih berhak memperpanjang masa konsesinya jika telah berakhir. Namun, para periode ini izin konsesi bagi pemegang HPH dapat diperpanjang setelah dilakukan penilaian kinerja pemanfaatan hasil hutan kayu lestari oleh Lembaga Penilaian Independen (LPI) Mampu yang ditunjuk Menteri Kehutanan. Artinya, proses perpanjangan izin konsesi tersebut telah mengadopsi prinsip profesionalitas dan kelestarian, sehingga

pemegang HPH yang dinilai berkinerja baik yang dapat diberikan izin perpanjangan.

Di samping dalam proses permohonan perpanjangan izin konsesi, LPI Mampu juga mengevaluasi kinerja pemanfaatan hasil hutan kayu lestari pemegang HPH setiap tiga tahun sekali. Hal ini dimaksudkan sebagai evaluasi terhadap kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu yang dilakukan oleh pemegang HPH, sehingga kegiatan tersebut dapat dimonitor dan dievaluasi agar mengarah pada pengelolaan hutan produksi lestari.

Kewajiban untuk turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat, perlindungan hutan dari kegiatan penebangan liar (*illegal logging*), pelestarian dan efisiensi sumber daya hutan dengan kebijakan pembatasan jatah tebang (*soft landing*), dan pembukaan *kran* impor kayu bulat untuk bahan baku industri merupakan beberapa kebijakan yang memperlihatkan evolusi karakteristik kewajiban pemegang HPH yang mengarah pada profesionalitas dalam kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan pelestarian sumber daya hutan. Misalnya, jika pada periode sebelumnya masyarakat sekitar areal konsesi hanya dijadikan sebagai objek kegiatan PMDH, pada periode ini masyarakat sekitar areal konsesi diberikan kesempatan untuk berperan serta dalam pengelolaan hutan.

2.3. SANKSI BAGI PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN ALAM

Evolusi karakteristik sanksi bagi pemegang HPH tidak memperlihatkan pergeseran yang sangat drastis. Pada setiap periode, sanksi yang ditetapkan meliputi sanksi pencabutan izin konsesi, pengurangan luas areal kerja, pengurangan target produksi, pengenaan denda dan penghentian pelayanan, di

samping juga dikenakan sanksi pidana atas beberapa pelanggaran tertentu.

Selama periode 1970-1989, karakteristik sanksi lebih menekankan pada bentuk pelanggaran kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu di bidang teknis perencanaan dan produksi hasil hutan di lapangan. Misalnya, bentuk pelanggaran tidak menyusun rencana kerja tahunan, menengah, dan jangka panjang, atau bentuk pelanggaran ketentuan penebangan seperti larangan penebangan di kawasan lindung, larangan menebang pohon-pohon yang seharusnya dilindungi, atau larangan menebang pada blok tebangan yang tidak diizinkan. Selain sanksi tersebut di atas, juga dikenakan sanksi finansial, misalnya pembayaran denda 4 x nilai PSDH jika tidak melunasi kewajiban pembayaran PSDH pada waktu jatuh tempo.

Pada periode 1990-1998, karakteristik sanksi pada periode sebelumnya tetap berlaku. Di samping itu, karakteristik sanksi juga difokuskan terhadap pelanggaran di bidang tata usaha kayu. Keppres No. 29 dan No. 30 Tahun 1990 mengatur bahwa pembayaran DR dan IHH (atau PSDH) didasarkan pada dokumen penerimaan kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang diterima oleh pengusaha industri ataupun pelanggaran ketentuan tata usaha kayu, seperti pengangkutan hasil hutan yang tidak dilengkapi dengan dokumen legal.

Karakteristik sanksi selama periode 1999–2003 mengalami perkembangan, yakni sanksi atas pelanggaran kewajiban menerapkan sistem Standar Keuangan Akuntansi. Terbitnya PP No. 34 Tahun 2002 dan peraturan pelaksanaannya semakin memperlihatkan evolusi karakteristik sanksi menuju profesionalitas dalam kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu oleh pemegang HPH.

Tabel 2. Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Alam berdasarkan PP No. 34 Tahun 2002 serta Peraturan Pelaksananya

Pelanggaran	Sanksi
Tidak membuat dan menyampaikan laporan sesuai ketentuan	Penghentian sementara pelayanan dokumen SKSHH dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Jika sebelum jangka waktu sanksi berakhir dan telah dipenuhi kewajibannya, maka sanksi dihentikan. Jika telah berakhir jangka waktu sanksi dan belum dipenuhi kewajibannya, maka izin dapat dicabut setelah diberikan peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali, masing-masing dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja
<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak melakukan penataan batas areal kerja b. Menggunakan peralatan kerja yang jumlah dan atau jenisnya tidak sesuai dengan izinnya c. Tidak memiliki tenaga professional di bidang kehutanan dan atau tenaga lain sesuai kebutuhan 	Penghentian sementara pelayanan dokumen SKSHH dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Jika sebelum jangka waktu sanksi berakhir dan telah dipenuhi kewajibannya, maka sanksi dihentikan. Jika telah berakhir jangka waktu sanksi dan belum dipenuhi kewajibannya, maka izin dapat dicabut setelah diberikan peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali, masing-masing dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja
<ul style="list-style-type: none"> a. Melakukan penebangan yang melebihi batas toleransi sebesar 5% dari total volume dalam Rencana Kerja Tahunan (RKTUPHHK) b. Melakukan penebangan yang melebihi batas toleransi sebesar 3% dari target volume jenis pohon di dalam RKTUPHH 	Denda administratif sebesar 10 (sepuluh) kali PSDH, terhadap volume kayu hasil penebangan
<ul style="list-style-type: none"> a. Melakukan penebangan sebelum RKTUPHHK disetujui b. Melakukan penebangan untuk membuat koridor tanpa izin atau dalam pelanggaran izin c. Menebang pohon yang berdiameter lebih kecil daripada diameter yang diizinkan d. Menebang pohon di luar blok tebangan yang diizinkan e. Menebang pohon tanpa izin untuk membuat jalur angkut kayu di luar blok tebangan di dalam RKTUPHHK 	Denda administratif sebesar 15 (lima belas) kali PSDH, terhadap volume kayu hasil penebangan
<ul style="list-style-type: none"> a. Menebang pohon inti tanpa izin b. Menebang pohon kehidupan tanpa izin c. Melakukan penebangan kembali pada areal yang sama tanpa izin 	Denda administratif sebesar 20 (dua puluh) kali PSDH, terhadap volume kayu hasil penebangan
<ul style="list-style-type: none"> a. Mengontakkan atau menyerahkan seluruh kegiatan usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin b. Tidak melaksanakan penatausahaan keuangan kegiatan usahanya sesuai dengan ketentuan dalam pedoman standar akuntansi kehuatnan yang berlaku terhadap izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu 	Sanksi administratif berupa pengurangan areal kerja maksimal 20% dari luas areal kerjanya
<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak melaksanakan kerjasama dengan koperasi masyarakat di sekitar hutan b. Tidak melakukan usahanya secara nyata dalam waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak diberikannya izin c. Tidak membayar pungutan bidang kehutanan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku 	Pencabutan izin usaha, setelah diberikan surat peringatan sebanyak tiga kali

<p>d. Meninggalkan areal kerja dan pekerjaannya sebelum izinnya berakhir e. Tidak melaksanakan sistem silvikultur yang ditetapkan oleh Menteri f. Tidak membayar Dana Reboisasi g. Tidak menyerahkan Rencana Kerja Tahunan (RKT), Rencana Kerja Lima Tahun (RKL) atau Rencana Kerja Usaha Hasil Hutan dalam jangka waktu yang telah ditentukan</p>	
<p>Memindahtangankan izin usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin Dikenakan hukuman pidana sesuai Pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan</p>	<p>Pencabutan izin usaha tanpa diberikan peringatan tertulis terlebih dahulu</p>
<p>Terlambat membayar PSDH atas kayu dan bahan baku serpih sesuai yang ditentukan dalam Surat Perintah Pembayaran PSDH</p>	<p>Denda administratif sebesar 10% per m³ + bunga 2% per m³ per bulan atas jumlah pembayaran PSDH yang belum dilunasi</p>
<p>a. Berdasarkan hasil audit pengangkutan kayu atau bahan baku serpih, tidak dilengkapi dengan SKSHH b. Perbedaan 5% dalam kuantitas kayu dan bahan baku serpih melebihi kuantitas yang dilaporkan atau tidak membayar lunas PSDH</p>	<p>Saksi (10% + 100%) per m³</p>

II. HAK, KEWAJIBAN, DAN SANKSI BAGI PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN TANAMAN

3.1. HAK PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN TANAMAN

3.1.1. PERIODE PEMBERIAN INSENTIF UNTUK MENDORONG PEMBANGUNAN HUTAN TANAMAN INDUSTRI (1986-1990)

Semakin banyaknya kawasan hutan bekas areal konsesi HPH yang rusak, mendorong pemerintah untuk menerapkan kebijakan pembangunan hutan tanaman. Pemegang HPH diberikan 'hak ekstra' untuk melakukan pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) pada areal bekas konsesi HPH dengan menggunakan dana pinjaman DJR.

Sehingga, fasilitas pinjaman DJR menjadi faktor penting dalam pembangunan HTI. Bentuk kegiatan pembangunan HTI yang diinisiasi pada tahun 1986 memberikan kemudahan bagi pemegang HPH dalam membuat Rencana Karya menggunakan jasa tenaga konsultan, melakukan penataan batas menggunakan jasa perusahaan pemborong, perencanaan dan pengendalian, reboisasi (yang terdiri dari persiapan lapangan, perbenihan dan pembibitan, penanaman, pemeliharaan dan perlindungan), penyediaan dan pengadaan sarana dan kemudahan, pendidikan dan latihan serta penelitian dan pengembangan. Seluruh kegiatan tersebut **dibiayai dengan menggunakan DJR.**

Hingga terbitnya PP No. 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), dan Keppres tentang DJR diganti dengan Keppres No. 29 Tahun 1990 tentang DR, maka fasilitas pemanfaatan DR tetap dinikmati oleh pemegang HPHT dan

menjadi kebijakan dari pemerintah. Bahkan, fasilitas yang dapat dikatakan sebagai hak tersebut diatur pelaksanaannya melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan pada tahun 1990 yang mengatur struktur permodalan dalam rangka pembangunan HTI dengan dana pinjaman dari DR dengan bunga 0%.

Penggunaan DR yang 'hanya' perlu diatur oleh Keppres untuk penggunaannya, telah mengakibatkan penggunaan DR tidak lagi untuk kepentingan pembangunan hutan, namun untuk pembangunan non kehutanan. Sehingga, alokasi penggunaan DR tidak paralel dengan realisasi kegiatan reboisasi yang seharusnya menjadi kegiatan utama yang dibiayai dengan DR.

3.1.2. PERIODE PEMBERIAN FASILITAS DAN KEMUDAHAN (1991-1998)

Selama periode 1991-1998, pembangunan HTI semakin intensif dilakukan dengan mengusahakan pembangunan HTI di areal kerja pemegang HPHT dengan menerapkan sistem silvikultur Tebang Habis dengan Penanaman Kembali atau sistem silvikultur Tebang Pilih dan Tanam Jalur (TPTJ) dengan berbagai modifikasi.

Bertambahnya umur tanaman pokok HTI yang telah ditanam oleh pemegang HPHTI, dapat dijadikan sebagai aset perusahaan. Sehingga kebijakan pemerintah selanjutnya adalah memberikan hak kepada pemegang HPHT untuk **dapat menjaminkan atau mengagunkan tegakan hutan tanaman tersebut kepada**

pihak lain untuk memperoleh pinjaman kredit atas sepengetahuan Menteri Kehutanan.

Realisasi penanaman hutan tanaman pada periode ini juga tidak maksimal dilakukan pada areal hutan tanaman yang telah disediakan. Pada periode ini kriteria areal yang dapat diberikan izin konsesi hutan tanaman menjadi rancu, tidak hanya areal kosong berupa alang-alang dan semak belukar, tetapi juga termasuk areal hutan alam dengan potensi kayu tertentu. Sehingga, yang sering dilakukan adalah konversi hutan alam menjadi hutan tanaman, sementara kayu dapat dimanfaatkan melalui fasilitas IPK.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa faktor pinjaman DR tersebut sangat 'menarik' minat untuk ikut melakukan kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman.

Dengan dalih penyiapan lahan hutan tanaman, pemegang HPHT memperoleh fasilitas pinjaman DR dan memanfaatkan kayu pada areal konsesi tersebut. Dalam praktiknya, penanaman tidak direalisasikan-- atau hanya pada sebagian kecil areal sebagai 'areal etalase', sedangkan pinjaman DR tidak dikembalikan karena sudah dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan non kehutanan.

3.1.3. PERIODE PENGHAPUSAN FASILITAS PINJAMAN DR (1999-2004)

Pada periode ini, pemegang HPHT tidak lagi diberikan hak atas pinjaman DR untuk membangun hutan tanaman. Hak atas IPK juga tidak lagi diberikan. Pada periode ini pemerintah mulai menerapkan kebijakan percepatan hutan tanaman guna mengurangi tekanan terhadap hutan alam yang telah semakin rusak, sebagai bagian dari upaya pemerintah untuk mewujudkan era konservasi dan rehabilitasi.

Pada periode ini, pemegang HPHT benar-benar harus memiliki modal kuat untuk dapat merealisasikan penanaman hutan pada areal konsesi yang berupa alang-alang, semak belukar, dan tanah kosong mengingat tidak lagi diberikan fasilitas pinjaman DR untuk membangun hutan tanaman. Jika pada periode sebelumnya pemegang HPHT akan diberikan areal hutan alam untuk dikonversi, atau dimanfaatkan kayunya melalui fasilitas Izin Pemanfaatan Kayu (IPK), pada periode ini IPK juga tidak diberikan lagi.

Pada tahun 2004 mulai diarahkan agar pemegang HPHT berhak mengeksplor kayu bulat dari areal konsesinya. Hal ini merupakan insentif yang diberikan pemerintah untuk mendorong peminat investasi hutan tanaman, mengingat insentif IPK, areal berupa hutan alam, dan pinjaman DR sudah dihapuskan.

Sehingga, dapat dikatakan bahwa periode ini memperlihatkan evolusi karakteristik hak-hak yang semakin dibatasi, yang sekaligus merupakan seleksi terhadap pemegang HPHT yang benar-benar memiliki komitmen tinggi dalam membangun hutan tanaman.

3.2. KEWAJIBAN PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN TANAMAN

3.2.1. PERIODE 'KEWAJIBAN RINGAN' (1986-1995)

Dalam rangka menunjang pertumbuhan industri hasil hutan untuk meningkatkan pembangunan ekonomi nasional, maka aspek kontinuitas penyediaan/pasokan bahan baku bagi industri hasil hutan dalam jumlah dan kualitas yang memadai menjadi perhatian. Sehingga, kegiatan usaha pembangunan hutan tanaman pada periode ini berorientasi untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri.

Penggunaan DJR yang diperluas sebagai kebijakan pembangunan HTI, menyangkut penilaian pemegang HPH yang dianggap mampu menyelenggarakan pembangunan HTI dengan sumber pembiayaan dari kewajiban pemegang izin konsesi HPH menyetor DJR yang ditanggihkan. Namun, jika pembiayaan tersebut masih dirasakan kurang, maka sumber pembiayaannya dapat berasal dari DJR yang telah disetor.

Kegiatan-kegiatan pembangunan HTI yang dapat dibiayai dari DJR meliputi perencanaan dan pengendalian, penataan batas, reboisasi (persiapan lapangan, perbenihan dan pembibitan, penanaman, pemeliharaan dan perlindungan), penyediaan dan pengadaan sarana dan kemudahan, pendidikan dan latihan serta penelitian dan pengembangan.

Terbitnya PP No. 7 Tahun 1990 telah memberikan arahan lengkap mengenai jenis kegiatan yang harus dilakukan, termasuk kewajiban lainnya oleh pemegang HPHT untuk membangun hutan tanaman industri. Kewajiban yang diatur dalam PP tersebut mencakup aspek-aspek pengelolaan dan pembangunan secara fisik dan nyata di lapangan. Misalnya, pemegang HPHT wajib menyusun RKPH (sama dengan kewajiban pemegang HPH), dan menerapkan sistem silvikultur Tebang Habis dengan Penanaman Kembali.

Dalam rangka menjamin dilaksanakannya kegiatan pembangunan fisik HTI, pemegang HPHT diwajibkan membuat tanaman minimal 1/10 (sepersepuluh) atau 10% dari areal konsesi yang diberikan dalam jangka waktu selambat-lambatnya 5 tahun setelah diterbitkannya Keputusan Pemberian HPHT dan menanami seluruh areal konsesi dalam jangka waktu selambat-lambatnya 25 tahun. Untuk lebih menunjang keberhasilan pembangunan hutan tanaman industri, pemegang HPHT diwajibkan untuk mempekerjakan tenaga profesional bidang

kehutanan. Kewajiban pengelolaan tersebut juga berjalan seiring dengan kewajiban finansial pemegang HPHT dalam membayar pungutan kehutanan berupa IHH.

3.2.2. PERIODE PEMBINAAN MASYARAKAT SEKITAR AREAL KONSESI (1995-1998)

Pergeseran nyata orientasi dalam pembangunan hutan tanaman industri mulai tampak pada tahun 1995, yakni dari pembangunan HTI total, bergeser menuju pembangunan HTI yang mulai memperhatikan kondisi sosial ekonomi masyarakat di dalam dan sekitar areal konsesi. Hal ini ditandai dengan keluarnya Kepmenhut No. 69/Kpts-II/1995 yang mewajibkan setiap pemegang HPHT melaksanakan kegiatan Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH).

Pemegang HPHT wajib menyusun program untuk pemberdayaan masyarakat dan melaksanakan program tersebut sebagai bentuk tanggung jawab moral, termasuk menyediakan dana untuk melaksanakan program tersebut. Ketentuan mengenai kewajiban tersebut disempurnakan dengan Kepmenhut No. 523/Kpts-II/1997 yang menekankan kewajiban pembinaan dilakukan pada minimal 2 desa setiap tahunnya, dan semua desa harus sudah dibina pada akhir konsesi.

Penyempurnaan terhadap pembangunan HTI melalui Kepmenhut No. 70/Kpts-II/1995, yang menetapkan kewajiban bahwa pembangunan HTI harus memperhatikan tata ruang dan tanaman. Tata ruang pembangunan HTI mengatur luasan untuk tanaman pokok, tanaman unggulan, tanaman kehidupan, alokasi untuk areal konservasi/kawasan lindung dan alokasi peruntukan sarana dan prasarana. Sehingga, pembangunan HTI mencakup berbagai dimensi, di samping dimensi hasil usaha produksi tanaman pokok, namun juga berdimensi sosial dan ekologis.

3.2.3. PERIODE MENUJU PENGELOLAAN HUTAN TANAMAN YANG BERKELANJUTAN DAN BERDIMENSI SOSIAL (1999-2004)

Evolusi karakteristik kewajiban pemegang HPHT yang mengarah pada upaya peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat di sekitar konsesi semakin nyata diperhatikan dan dituangkan ke dalam ketentuan yang diatur melalui PP No. 6 Tahun 1999 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. PP tersebut mewajibkan kegiatan yang mengarah pada pemberdayaan masyarakat desa di sekitar atau di dalam hutan.

Bentuk kegiatan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat diimplementasikan dengan memberikan prioritas kesempatan kerja dan berusaha kepada masyarakat, di samping menyusun rencana kerja tentang peran masyarakat dan penyediaan dananya. PP tersebut juga menekankan manajemen keuangan dan akuntansi yang memenuhi standar dari setiap kegiatan pembangunan HTI sebagai bentuk kewajiban bagi pemegang HPHT.

Karakteristik lain yakni menyangkut prasyarat teknis yang dilakukan dalam kerangka pengelolaan dan pembangunan fisik HTI secara nyata di lapangan. Misalnya, adanya ketentuan bahwa pelaksanaan kegiatan nyata di lapangan harus dilakukan selambat-lambatnya 180 hari sejak terbitnya Surat Keputusan dan wajib sudah melakukan penanaman sedikit-sedikitnya 50% dari tanaman yang harus ditanam dalam jangka waktu 5 tahun dengan penerapan sistem silvikultur yang sesuai dengan kondisi lokasi dan jenis tanaman yang dikembangkan.

Dalam kerangka otonomi daerah sejak jatuhnya rezim Orde Baru, Kepmenhutbun No. 10.1/Kpts-II/2000 dikeluarkan untuk mengatur aspek pengelolaan hutan tanaman. Antara

lain diatur ketentuan bahwa pemegang HPHT wajib membuat rencana jangka panjang selambat-lambatnya 12 bulan sejak keluarnya Surat Keputusan, melaksanakan kegiatan nyata di lapangan selambat-lambatnya 3 bulan, dan melaksanakan penanaman seluruh areal kerja selambat-lambatnya dalam jangka waktu sesuai dengan daur tanaman sejak Surat Keputusan diterbitkan.

Sejak PP No. 34 Tahun 2002 dikeluarkan, kewajiban serupa pun tetap dilanjutkan, dengan lebih spesifik mengatur ketentuan seperti kewajiban pemegang HPHT untuk menyusun Rencana Karya Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (RKUPHHK) selambat-lambatnya 12 bulan setelah Surat Keputusan, membuat Rencana Kerja Lima Tahunan (RKLUPHHK) yang pertama selambat-lambatnya 3 bulan sejak Surat Keputusan, membuat Rencana Kerja Tahunan (RKTUPHHK) selambat-lambatnya 2 bulan sebelum RKTUPHHK tahun berjalan, dan melaksanakan kegiatan nyata di lapangan paling kurang 50% dari areal yang diberikan, serta kewajiban membayar iuran kehutanan lainnya.

Pada periode ini, jangka waktu konsesi hutan tanaman diperpanjang menjadi 100 tahun. Namun, pemegang HPHT wajib dievaluasi kinerja pengelolaan hutan tanaman produksi lestarnya setiap tiga tahun sekali oleh LPI Mampu. Evaluasi tersebut untuk menilai kinerja pemegang HPHT yang benar-benar profesional dari segi sumber daya manusia, manajerial, dan keuangan. Evaluasi seperti ini belum pernah dilakukan pada periode sebelumnya. Perpanjangan izin konsesi hutan tanaman juga harus melalui proses evaluasi kinerja tersebut. Sehingga, pelaksanaan kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman diharapkan benar-benar dapat dipantau agar mempraktikkan prinsip-prinsip pengelolaan hutan tanaman produksi lestari.

Sehingga, evolusi karakteristik kewajiban pemegang HPHT memperlihatkan bahwa sejak tahun 1990, kewajiban pemegang HPHT dititikberatkan pada pembangunan dan pengelolaan HTI secara murni yang dikelola menggunakan prinsip silvikultur intensif, sementara pada tahun 1995 terjadi evolusi karakteristik yang mengarah pada paradigma sosial.

Mulai tahun 1999, integritas pembangunan HTI dengan pemberdayaan masyarakat desa yang terdapat di sekitar atau di dalam areal HTI dan upaya menjaga kelestarian ekologi dan lingkungan hidup menjadi acuan bagi keluarnya peraturan perundang-undangan kehutanan pada periode selanjutnya. Sejak PP No. 34 Tahun 2002 diterbitkan, terjadi evolusi karakteristik kewajiban pemegang HPHT yang harus mematuhi tertib administrasi tata usaha kayu.

Pemegang HPHT wajib menyelenggarakan pembangunan dan pengelolaan hutan tanaman dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur tentang kriteria dan standar pengelolaan hutan tanaman produksi lestari, yang mencakup aspek prasyarat, produksi, ekologi dan sosial.

Pencapaian penilaian kinerja pengelolaan hutan lestari adalah sertifikasi bagi pemegang HPHT yang akan menjadi pertimbangan dalam keputusan untuk memperpanjang izin konsesi maupun pengurusan usaha kehutanan lainnya.

Sehingga, dapat dikatakan terjadi evolusi karakteristik kewajiban pemegang HPHT dari kewajiban ringan dan dipenuhi berbagai kemudahan dan insentif menuju karakteristik kewajiban yang mendorong pengelolaan hutan tanaman produksi lestari secara profesional.

3.3. SANKSI BAGI PEMEGANG IUPHHK PADA HUTAN TANAMAN

Sanksi yang dikenakan bagi pemegang HPHT meliputi sanksi pencabutan izin konsesi, pengurangan luas areal kerja, pengenaan denda, dan penghentian pelayanan dokumen seperti Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH), yang dulu disebut SAKB dan SAKO. Sanksi juga dikenakan atas pelanggaran kewajiban membina masyarakat desa sekitar areal konsesi (lihat **Tabel 3**).

Tabel 3. Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman di Bidang Pembinaan Masyarakat berdasarkan Kepmenhut No. 69/Kpts-II/1995 dan 523/Kpts-II/1997

KEPMENHUT NO. 69/KPTS-II/1995		KEPMENHUT NO. 523/KPTS-II/1997	
Jenis Pelanggaran Tidak melaksanakan sebagian atau seluruh kegiatan PMDH	Jenis Sanksi Menyerahkan 4 kali dana untuk kegiatan PMDH kepada Dinas kehutanan	Jenis Pelanggaran Tidak melaksanakan kegiatan PMDH baik fisik dan pendanaan kurang dari 80% dari rencana PMDH pada setiap tahun	Jenis Sanksi Pemberian jatah produksi 0% untuk RKT 2 tahun berikutnya

Secara umum, sanksi bagi pemegang HPHT yang diatur dalam PP No. 7 Tahun 1990, PP No. 6 Tahun 1999, dan PP No. 34 Tahun 2002 merupakan sanksi atas pelanggaran kewajiban yang tidak dilaksanakan oleh pemegang HPHT, yakni berupa sanksi pencabutan HPHT, pengurangan areal kerja, maupun pengenaan denda. Sanksi tersebut sangat terkait dengan kemampuan dan keseriusan pemegang HPHT untuk membangun HTI di areal yang diberikan izinnya.

Seluruh sanksi yang diatur dalam PP No. 7 Tahun 1990 dan PP No. 6 Tahun 1999 masih bersifat perdata, yakni lebih banyak bentuk pelanggaran di bidang perencanaan dan pengelolaan awal serta berdiri sendiri atau tidak menghubungkan dengan peraturan perundang-undangan lain yang juga relevan. Sedangkan PP No. 34 Tahun 2002 sudah memasukkan sanksi pidana terhadap berbagai bentuk pelanggaran yang telah diatur dalam Pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999. Sanksi kepada pemegang HPH dan HPHT serta industri pengolahan kayu yang diatur melalui PP No. 34 Tahun 2002 selengkapnya dapat dilihat pada **Tabel 4**.

Karakteristik sanksi bagi pemegang HPHT antar periode memperlihatkan bahwa selain

tetap memfokuskan pada sanksi-sanksi yang telah ditetapkan sebelumnya, juga terjadi evolusi intensitas sanksi dan evolusi bentuk-bentuk pelanggaran yang diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya, pelanggaran memindahkan hak pengusahaan hutan kepada pihak ketiga. PP No. 6 Tahun 1999 hanya mengenakan sanksi pengurangan luasan areal kerja terhadap bentuk pelanggaran tersebut, sedangkan PP No. 34 Tahun 2002 memasukkan bentuk pelanggaran tersebut ke dalam kategori bentuk pelanggaran yang bisa dikenakan sanksi pencabutan izin konsesi.

Contoh lain, izin konsesi hutan tanaman juga beresiko dicabut jika pemegang HPHT tidak melaksanakan sistem silvikultur sesuai yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Sehingga, dapat disimpulkan pula bahwa terjadi evolusi karakteristik sanksi bagi pemegang HPHT ke arah yang lebih tegas. PP No. 34 Tahun 2002 secara rinci telah mengatur dan menetapkan kuantitatif hukuman yang lebih tegas dan tidak mengambang jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya, seperti sanksi pengurangan areal kerja maksimum 20% dari total luas areal, atau denda sebanyak 15 kali dari jumlah PSDH.

Tabel 4. Sanksi bagi Pemegang IUPHHK pada Hutan Tanaman berdasarkan PP No. 34 Tahun 2002 serta Peraturan Pelaksananya

PELANGGARAN	SANKSI
Menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang	Pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
Menerima, membeli atau menjual, menerima tukar, menerima titipan, menyimpan, atau memiliki hasil hutan yang diketahui atau patut diduga berasal dari kawasan hutan yang diambil atau dipungut secara tidak sah	Pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
Mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan surat keterangan sahnya hasil hutan	Pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah)
Melakukan penebangan kayu yang berasal dari pembuatan koridor tanpa izin	Denda administratif sebesar 15 (lima belas) kali PSDH, terhadap volume kayu hasil penebangan tersebut
<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak membuat dan menyampaikan laporan sesuai ketentuan b. Tidak melakukan penataan batas areal kerja c. Menggunakan peralatan kerja yang jumlah dan atau jenisnya tidak sesuai dengan izinnya d. Tidak memiliki tenaga profesional di bidang kehutanan dan atau tenaga lain sesuai kebutuhan 	Penghentian sementara pelayanan dokumen SKSHH dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Jika sebelum jangka waktu sanksi berakhir dan telah dipenuhi kewajibannya, maka sanksi dihentikan. Jika telah berakhir jangka waktu sanksi dan belum dipenuhi kewajibannya, maka izin dapat dicabut setelah diberikan peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali, masing-masing dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja
Tidak memenuhi kewajibannya dalam jangka waktu 1(satu) tahun sejak sanksi diberikan (yaitu sanksi penghentian sementara pelayanan dokumen SKSHH atau sanksi penghentian sementara kegiatan di lapangan)	Pencabutan IUPHHK setelah ada peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali (PP No. 34/2002 Pasal 90 atau
<ul style="list-style-type: none"> a. Mengontrakan atau menyerahkan seluruh kegiatan usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin b. Tidak menanam sesuai dengan rencana kerja pembuatan tanaman yang telah ditetapkan c. Tidak melaksanakan penatausahaan keuangan kegiatan usahanya sesuai dengan ketentuan dalam pedoman standar akuntansi kehutanan yang berlaku terhadap izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu 	Sanksi administratif berupa pengurangan areal kerja maksimal 20% dari luas areal kerjanya
<ul style="list-style-type: none"> a. Tidak melaksanakan kerjasama dengan koperasi masyarakat di sekitar hutan b. Tidak melakukan usahanya secara nyata dalam waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak diberikannya izin c. Tidak membayar pungutan bidang kehutanan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku d. Meninggalkan areal kerja dan pekerjaannya sebelum izinnya berakhir e. Tidak melaksanakan sistem silvikultur yang ditetapkan oleh Menteri 	Pencabutan izin usaha, setelah diberikan surat peringatan sebanyak tiga kali

f. Tidak menyerahkan Rencana Kerja Tahunan (RKT), Rencana Kerja Lima Tahun (RKL) atau Rencana Kerja Usaha Hasil Hutan dalam jangka waktu yang telah ditentukan	
a. Memindahtangankan izin usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin b. Dikenakan hukuman pidana sesuai Pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Izin usaha dapat dicabut tanpa diberikan peringatan

IV. HAK, KEWAJIBAN, DAN SANKSI BAGI PEMEGANG IZIN INDUSTRI PENGOLAHAN KAYU

4.1. HAK PEMEGANG IZIN INDUSTRI PENGOLAHAN KAYU

4.1.1. PERIODE INEFISIENSI BAHAN BAKU DAN KONGLOMERASI (1967-1998)

Keluarnya PP No. 21 Tahun 1970 yang mewajibkan setiap pemegang HPH untuk sungguh–sungguh mendirikan industri pengolahan kayu merupakan kebijakan yang berusaha meningkatkan nilai jual hasil hutan yang pada periode ini masih menjual kayu bulat sebagai sumber penerimaan dari sektor kehutanan. Kewajiban tersebut memberikan kemudahan penjaminan suplai bahan baku bagi industri pengolahan kayu dalam negeri.

Keterkaitan saham antara industri dengan HPH sebagai *supplier* bahan baku industri seharusnya dipandang sebagai fasilitas dan kemudahan bagi pemegang izin industri untuk memfokuskan pada upaya peningkatan penerimaan dan peningkatan nilai tambah hasil hutan kayu. Namun, fakta menunjukkan bahwa berlimpahnya sumber bahan baku kayu pada periode tersebut justru mendorong pemegang izin industri pengolahan kayu boros dan tidak efisien dalam menggunakan bahan baku, bahkan tidak mampu mewujudkan peningkatan penerimaan negara secara signifikan yang bersumber dari industri pengolahan kayu.

Kontinuitas kegiatan industri pengolahan kayu sangat terkait dengan kondisi penyediaan bahan baku yang berasal dari areal HPH. Oleh karena itu, pada tahun 1995 pemerintah mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang penilaian areal HPH yang perusahaan

IPKH-nya akan melakukan penawaran umum saham (*go public*) dengan mewajibkan pemegang HPH untuk menyampaikan kepada publik mengenai jaminan pasokan bahan baku bagi industrinya. ‘Keterbukaan tersebut ditindaklanjuti dengan kebijakan penyusunan Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBI) pada tahun 1996.

Berbagai kemudahan lainnya yang diberikan kepada pemegang izin IPKH adalah dalam bentuk pemberian izin pendirian IPKH. Pada tahun 1996, dengan pertimbangan untuk memudahkan efisiensi dan mempercepat pelayanan, maka Menteri Kehutanan pada masa itu memberi wewenang kepada Dirjen Pengusahaan Hutan dalam hal pelaksanaan pemilikan dan keterkaitan HPH dengan IPKH. Bersamaan dengan hal tersebut, pada tahun 1997 Menteri Perindustrian dan Perdagangan juga melimpahkan kewenangan perizinan di bidang industri dan perdagangan kepada Dirjen Industri Hasil pertanian dan Kehutanan. Sehingga, setingkat Dirjen telah diberikan kewenangan penting dengan alasan efisiensi dan percepatan pelayanan.

Ketentuan mengenai tata cara permintaan Izin Usaha Industri dan Tanda Daftar Industri, izin perluasan dan penolakan pemberian izin juga tidak menyentuh aspek–aspek kelangsungan pasokan bahan baku yang rasional dan sesuai dengan daya dukung hutan bagi industri pengolahan kayu. Artinya, meskipun ada ketentuan mengenai RPBI, namun ketika permohonan izin baru atau perpanjangan dilakukan, dalam prosesnya tidak memasukkan rencana pemenuhan bahan baku tersebut sebagai prasyarat.

Berbagai kemudahan dan fasilitas telah diberikan kepada pemegang izin konsesi HPH. Namun, kemudahan tersebut justru menciptakan sistem konglomerasi di bidang perusahaan hutan. Arah konglomerasi bidang kehutanan ditandai dengan kebijakan pembangunan HTI bagi pemegang HPH. Pemegang HPHT juga diwajibkan memiliki industri pengolahan kayu atau memiliki keterkaitan saham dengan IPKH. Sehingga, selain pengusaha industri benar-benar 'dimanjakan', tercipta konglomerasi bisnis kehutanan oleh pihak-pihak tertentu. Artinya, pengusaha kehutanan di sektor hulu dan hilir adalah kelompok orang yang itu-itu juga. Sehingga, karakteristik yang menonjol pada periode ini adalah penguasaan bisnis kehutanan dari hulu hingga hilir.

4.1.2. PERIODE TERTIB INDUSTRI PENGOLAHAN KAYU (1999-2002)

PP No. 6 Tahun 1999, meskipun merupakan peraturan pelaksana UU No. 5 Tahun 1967, telah menghapuskan ketentuan kewajiban bagi pemegang HPH untuk memiliki sendiri atau terkait pemilikan saham dengan pemegang izin IPKH. Kebijakan ini mengakhiri legalitas penguasaan proses produksi bisnis kehutanan yang telah dinikmati oleh segilintir orang dalam bentuk konglomerasi usaha, meskipun hingga sekarang bisnis kehutanan masih tetap dikuasai oleh sekelompok tertentu. Namun, setidaknya peluang tersebut telah dihapuskan.

Pada tahun 2000, pemerintah menetapkan kebijakan bahwa industri penggergajian kayu termasuk kategori industri yang dibuka kesempatan untuk penanaman modal tetapi dengan persyaratan hanya boleh menggunakan sumber bahan baku kayu bulat non hutan alam (lihat **Tabel 5**). Artinya, terjadi evolusi karakteristik dari hak-hak yang dimanjakan menuju pembatasan hak-hak memperoleh sumber bahan baku industri.

Tabel 5. Industri Pengolahan Kayu yang Terbuka bagi Penanaman Modal

JENIS INDUSTRI	PERSYARATAN
Industri Kayu Lapis dan <i>Rotary Veneer</i>	Hanya untuk Propinsi Papua
Industri Kayu Gergajian	<ul style="list-style-type: none"> Hanya untuk Propinsi Papua Di luar Propinsi Papua hanya menggunakan bahan baku kayu bulat non hutan alam (berasal dari HTI dan hutan rakyat)

Sumber: *Greenomics Indonesia (2004)*

4.1.3. PERIODE KELANGKAAN BAHAN BAKU INDUSTRI (2002-2004)

Selama periode 2002-2004, belum ada satu pun izin industri baru yang dikeluarkan, mengingat pada periode ini pemerintah sedang melakukan tertib industri kehutanan melalui kewajiban pendaftaran ulang bagi pengusaha industri yang masih aktif. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan data yang benar mengenai jumlah dan kapasitas industri pengolahan kayu yang masih aktif.

Evolusi menarik terhadap karakteristik hak pemegang izin industri pada periode ini ditandai dengan terbitnya PP No. 34 Tahun 2002. Melalui PP ini, perizinan industri primer hasil hutan kayu (IPHHK) merupakan kewenangan Menteri Kehutanan. IPHHK merupakan industri yang langsung mengolah bahan baku kayu. PP tersebut mengatur ketentuan bahwa pemegang izin IPHHK diberikan kesempatan membangun hutan tanaman untuk mengembangkan industri *pulp* dan kertas. PP tersebut juga mengatur kebijakan baru sebagai solusi terhadap kelangkaan bahan baku industri dalam negeri, yakni pemegang izin IPHHK berhak untuk mengimpor bahan baku kayu bagi pemenuhan kebutuhannya.⁷

⁷ Pasal 52 PP No. 34 Tahun 2002 menyebutkan bahwa pemegang izin IPHHK dapat memperoleh sumber bahan baku dari hutan alam, hutan tanaman,

Kebijakan impor bahan baku kayu tersebut tidak terlepas dengan upaya penyelamatan industri pengolahan kayu, sekaligus mengurangi tekanan terhadap hutan alam melalui kebijakan *soft landing*. Hal ini memperlihatkan terjadi evolusi karakteristik hak pemegang izin IPHHK, yang tercipta sebagai akibat dari evolusi sumber bahan baku yang dulunya sangat berlimpah, namun sekarang mengalami kelangkaan.

4.2. KEWAJIBAN PEMEGANG INDUSTRI PENGOLAHAN KAYU

4.2.1. PERIODE ORIENTASI PENINGKATAN PENERIMAAN NEGARA (1970-1990)

Pada periode ini, industri pengolahan kayu digalakkan untuk menghasilkan produk bernilai tambah sehingga dapat meningkatkan devisa negara. Seperti telah dijelaskan di atas, pemerintah bahkan melarang ekspor kayu bulat sehingga dapat mensuplai kebutuhan bahan baku industri dalam negeri, untuk menghasilkan produk olahan untuk diekspor, yang tentu saja bernilai jual lebih tinggi daripada hanya mengekspor kayu bulat.

Karakteristik kewajiban pemegang izin industri pada periode ini sangat menunjukkan orientasi peningkatan pendapatan tersebut. Pada periode ini pemegang izin industri tidak dibebani kewajiban untuk menyusun rencana pemenuhan bahan baku yang legal dan berkelanjutan. Memang wajar, mengingat ketersediaan bahan baku yang masih sangat berlimpah pada periode ini, sehingga belum dipandang sebagai 'keharusan' untuk memperhatikan aspek keberlanjutan dan efisiensi penggunaan bahan baku.

hutan hak dan hasil perkebunan kayu atau mengimpor bahan baku.

4.2.2. PERIODE INISIASI KEWAJIBAN MENYUSUN RENCANA PEMENUHAN BAHAN BAKU (1990-1998)

Terkait dengan tujuan untuk meningkatkan penerimaan negara dari sektor kehutanan, telah dijelaskan di atas bahwa kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dikenakan kewajiban finansial berupa pembayaran DR dan IHH. Dengan adanya ketentuan keterkaitan saham antara pemegang izin konsesi dengan pemegang IPKH, pada periode ini pemungutan DR dan IHH tersebut dikenakan pada industri. Namun, untuk mencegah terjadinya penunggakan pungutan kehutanan, antara lain pemerintah mengatur bahwa pemegang IPKH wajib menyerahkan Surat Kuasa kepada Bank Devisa untuk melakukan pemotongan minimal 30% dari setiap realisasi hasil ekspor atau senilai tunggakan pemegang IPKH atau memberikan Bank Garansi sebesar nilai sanksi denda.

Pada tahun 1996, pemerintah menetapkan kewajiban bagi pemegang izin industri pengolahan kayu untuk menyusun Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBI), yang memuat sumber dan jumlah bahan baku kayu yang akan digunakan selama satu tahun proses pengolahan di industrinya. RPBI tersebut diwajibkan guna memastikan perencanaan suatu industri pengolahan kayu terhadap pemenuhan bahan bakunya. Kewajiban ini menunjukkan adanya evolusi karakteristik kewajiban pemegang izin industri pengolahan kayu untuk lebih profesional dalam merencanakan penggunaan bahan baku sehingga dapat mendorong efisiensi dalam penggunaan bahan baku kayu.

4.2.3. PERIODE PENERTIBAN TATA USAHA KAYU (1999-2002)

Tidak berbeda dengan karakteristik hak pemegang izin industri, pada periode ini karakteristik kewajiban juga menunjukkan

evolusi menuju sistem administrasi tata usaha kayu yang lebih baik. Kewajiban tersebut mencakup pencatatan dan pembukuan penerimaan kayu dan atau bahan baku serpih dengan ketentuan kayu bulat dan atau bahan baku serpih tersebut harus mempunyai legalitas dokumen Surat Angkutan Kayu Bulat (SAKB), yang kemudian diolah menjadi kayu olahan. Untuk peredaran kayu olahan tersebut ke pasar harus dilengkapi dengan Surat Angkutan Kayu Olahan (SAKO).

Kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang diterima, dipakai sendiri dan yang diolah harus dilaporkan kepada instansi kehutanan daerah dalam bentuk Laporan Mutasi Kayu Bulat (LMKB). Pelaporan yang lain adalah realisasi pembayaran DR, IHH, serta realisasi proses produksi.

Sebelum tahun 1998, penerbitan SAKB dan SAKO dilakukan oleh petugas perusahaan yang ditunjuk atau melalui mekanisme *self-assessment*. Telah dijelaskan pula di atas, bahwa sering terjadi praktik penyalahgunaan mekanisme *self-assessment* tersebut oleh sebagian pemegang izin konsesi baik yang memiliki industri maupun terkait pemilikan saham dengan pemegang izin IPKH. Sehingga, mekanisme *official assessment* diberlakukan menggantikan mekanisme *self-assessment* tersebut.

Penertiban peredaran hasil hutan melalui tata usaha kayu juga mulai dilakukan secara serius pada tahun 1999. Pemegang izin industri dikenakan kewajiban bahwa dalam setiap menerima kayu bulat dan atau bahan baku serpih, ia wajib melaporkan dokumen SAKB yang dilampiri Daftar Kayu Bulat (DKB) kepada petugas kehutanan yang ditunjuk. Demikian pula dengan pengangkutan kayu olahan dari IPKH wajib disertai dengan SAKO/DKO yang dilaporkan kepada petugas kehutanan.

Pada tahun 2000, terminologi SAKB, Surat Angkutan Hasil Hutan Bukan Kayu (SHHBK), dan SAKO diganti dengan penyeragaman terminologi Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) sebagaimana Kepmenhutbun No. 132/Kpts-2000. Sehingga, baik kayu bulat maupun kayu olahan hanya dapat diangkut jika bersama-sama dengan dokumen SKSHH tersebut sebagai bukti legalitas bahan baku kayu tersebut. Laporan ini tidak membahas praktik pemalsuan dokumen SKSHH di lapangan yang sering digunakan untuk mengangkut kayu ilegal.

4.2.4 PERIODE JAMINAN PASOKAN BAHAN BAKU BERKELANJUTAN (2002-2004)

Karakteristik kewajiban pemegang izin industri pengolahan kayu pada periode ini ditandai dengan kewajiban pemegang izin untuk melakukan daftar ulang industri ke Departemen Kehutanan. Hal ini merupakan tindak lanjut penyerahan wewenang perizinan industri primer hasil hutan kayu kepada Menteri Kehutanan. Selama 2002-2004, belum ada satu pun izin baru industri primer hasil hutan kayu yang dikeluarkan.

Pada periode ini, tidak hanya rencana pemenuhan bahan baku yang harus disusun oleh pemegang izin industri, tetapi mereka diwajibkan untuk menyusun Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBBI) dan Jaminan Pasokan Bahan Baku Berkelanjutan. Sehingga, terlihat jelas evolusi karakteristik kewajiban pemegang izin industri pengolahan kayu yang diarahkan pada pengawasan pelaksanaan kegiatan industri pengolahan kayu, yang benar-benar memiliki jaminan atas pasokan bahan baku berkelanjutan dari sumber legal.

Evolusi karakteristik kewajiban pemegang izin industri pengolahan kayu tersebut juga terlihat pada upaya Departemen Kehutanan menerapkan kebijakan evaluasi yang ketat

terhadap usulan RPBBI. Tidak jarang terdapat usulan RPBBI yang hanya disetujui sekitar 20% dari keseluruhan usulan. Umumnya, hal ini terjadi jika usulan RPBBI berasal dari konsesi hutan alam yang tidak sah, konsesi yang tumpang tindih dengan penggunaan lain, konsesi yang izinnya dari Gubernur atau Bupati/Walikota, dan sumber-sumber ilegal lainnya. Sehingga, kewajiban ini dapat dikatakan sebagai upaya mengurangi kapasitas produksi.

4.3. SANKSI BAGI PEMEGANG IZIN INDUSTRI PENGOLAHAN KAYU

Selama periode 1990-1992, kebijakan pengenaan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang izin IPKH masih seputar jenis pelanggaran administratif, seperti tidak mendaftarkan industri IPKH-nya, atau bentuk pelanggaran seperti terlambat membayar DR dan IHH. Pada periode 1992–1996, jenis-jenis sanksi pelanggaran lebih diperluas, mencakup pelanggaran di bidang tata usaha kayu. Misalnya, sanksi pengenaan denda 10 kali IHH dari kayu atau bahan baku serpih jika IPKH menerima kayu bulat atau bahan baku serpih yang tidak dilengkapi dengan SAKB/DKB.

Pelanggaran jika pemegang izin IPKH tidak mendaftarkan industrinya akan dikenakan sanksi denda DR atau IHH secara jabatan ditambah sanksi administrasi berupa denda 50% dari DR atau IHH terhutang. Demikian juga dengan keterlambatan membayar DR atau IHH akan dikenakan sanksi administrasi berupa bunga 2% per bulan dari DR atau IHH yang seharusnya disetor (lihat PP No. 22 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak).

Denda 10 kali IHH dari kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang bersangkutan dikenakan atas pelanggaran IPKH menerima kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang tidak dilengkapi dengan dokumen legalitas SAKB/DKB. Sanksi penghentian pelayanan dan penghentian eksploitasi serta bunga 2% per bulan dari jumlah Dana Reboisasi dan luran Hasil Hutan karena melakukan keterlambatan dalam pembayaran. Denda 10 kali IHH atas kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang bersangkutan karena terjadi kekurangan penghitungan atas iuran kehutanan setelah dilakukan pemeriksaan dan pengujian sebagai wujud dari penerapan mekanisme *self-assesment*.

Tabel 6. Sanksi bagi Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu Periode 1990–1996

PELANGGARAN	SANKSI
Tidak mendaftarkan industrinya	Denda DR atau IHH secara jabatan ditambah sanksi administrasi berupa denda 50% dari DR atau IHH terhutang.
Keterlambatan membayar DR atau IHH	Sanksi administrasi berupa bunga 2% per bulan dari DR atau IHH yang seharusnya disetorkan
IPKH menerima kayu bulat dan atau bahan baku serpih dengan dokumen legalitas SAKB/DKB	Denda 10 kali IHH dari kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang bersangkutan
Kekurangan penghitungan atas iuran kehutanan setelah dilakukan pemeriksaan dan pengujian sebagai wujud penerapan mekanisme <i>self-assesment</i>	Denda 10 kali IHH atas kayu bulat dan atau bahan baku serpih yang bersangkutan

Tabel 7. Sanksi bagi Pemegang Izin Industri Pengolahan Kayu berdasarkan PP No. 34 Tahun 2002 dan Peraturan Pelaksananya

PELANGGARAN	SANKSI
Tidak menyusun dan menyampaikan Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBBI) sesuai dengan batas waktu yang ditentukan;	Penghentian sementara usaha industri
tidak mempunyai tenaga pengukuran dan pengujian hasil hutan	Penghentian sementara usaha industri
tidak membuat dan menyampaikan Laporan Mutasi Kayu Bulat (LMKB) atau Laporan Mutasi Hasil Hutan Bukan Kayu (LMHBBK);	Penghentian sementara pemberian pelayanan dokumen surat keterangan sahnya hasil hutan
tidak membuat dan menyampaikan Laporan Mutasi Hasil Hutan Olahan (LMHOO)	Penghentian sementara pemberian pelayanan dokumen surat keterangan sahnya hasil hutan
Melakukan perluasan usaha industri tanpa izin;	Pencabutan izin usaha industri setelah ada peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali
Melakukan pemindahan lokasi usaha industri tanpa izin	Pencabutan izin usaha industri setelah ada peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali
menimbulkan pencemaran dan kerusakan terhadap lingkungan hidup yang melampaui batas baku mutu lingkungan	Pencabutan izin usaha industri setelah ada peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali
menadah, menampung, atau mengolah bahan baku hasil hutan yang berasal dari sumber bahan baku yang tidak sah (<i>illegal</i>)	Pencabutan izin usaha industri setelah ada peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali
Melakukan kegiatan usaha industri tidak sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam izin yang diperolehnya	Pencabutan izin usaha industri setelah ada peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali

Hingga tahun 1999, orientasi pengenaan sanksi finansial untuk mengamankan pemasukan keuangan negara. Perubahan sangat mendasar terjadi atas jenis sanksi yang diterbitkan pada tahun 2002. Jika sebelumnya jenis sanksi lebih mengarah pada sanksi finansial untuk meningkatkan penerimaan negara, pada tahun 2002 sanksi yang dikenakan sangat difokuskan pada bentuk pelanggaran di bidang industri seperti

tata usaha kayu, perizinan industri, dan proses produksi industri yang berwawasan lingkungan (lihat **Tabel 7**). Artinya, telah terjadi evolusi karakteristik sanksi yang mengarah pada profesionalitas di bidang industri pengolahan kayu, baik dari segi finansial, efisiensi penggunaan bahan baku, tertib administrasi tata usaha kayu, penetapan kuota kapasitas terpasang industri, dan proses industri berwawasan lingkungan.

V. KESIMPULAN

Karakteristik evolusi hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang IUPHHK pada hutan alam adalah:

- Terjadi evolusi karakteristik dari hak-hak untuk memperoleh berbagai kemudahan dan fasilitas dalam mengeksploitasi sumber daya hutan menuju hak-hak yang telah dibatasi berbagai ketentuan untuk mendorong pengelolaan hutan alam produksi lestari secara profesional.
- Terjadi evolusi karakteristik kewajiban yang relatif 'ringan' dalam kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan berorientasi ekonomi jangka pendek, menuju karakteristik kewajiban yang lebih tersistematis, untuk mengurangi peluang praktik-praktik penyimpangan. Misalnya penetapan kebijakan pembayaran DR dan PSDH di muka sebelum penebangan untuk menghindari terjadinya penunggakan DR dan PSDH tersebut.

Karakteristik evolusi hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang IUPHHK pada hutan tanaman adalah:

- Terjadi evolusi karakteristik dari hak-hak yang merupakan insentif dari pemerintah untuk mendorong pembangunan hutan tanaman, seperti adanya fasilitas pinjaman DR untuk merealisasikan penanaman, menuju hak-hak yang sudah dibatasi untuk diarahkan [ada pengelolaan hutan tanaman produksi lestari. Fasilitas pinjaman DR tidak lagi diberikan, areal hutan yang dapat diberikan izin konsesi hutan tanaman sudah ditetapkan kriteria yang lebih rinci untuk menghindari dalih penyiapan lahan hutan tanaman untuk mengeksploitasi bahan baku kayu dari hutan alam.

- Terjadi evolusi karakteristik kewajiban pengelolaan hutan tanaman yang relatif tidak memberatkan mengingat adanya dukungan finansial dari pemerintah, misalnya pinjaman DR dengan bunga 0% dan Penyertaan Modal Pemerintah (PMP), menuju kewajiban pengelolaan hutan tanaman yang berkelanjutan dan berdimensi sosial.
- Terjadi evolusi karakteristik sanksi yang diharapkan lebih efektif untuk menghindari praktik pelanggaran dalam kegiatan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman. Misalnya, pelanggaran tidak melaksanakan sistem silvikultur sesuai yang ditetapkan Menteri Kehutanan akan beresiko dikenakan sanksi pencabutan izin usaha.

Karakteristik evolusi hak, kewajiban, dan sanksi bagi pemegang izin industri pengolahan kayu adalah:

- Terjadi evolusi karakteristik hak-hak pemegang izin industri pengolahan kayu yang sebelumnya cenderung 'dimanjakan' dan didukung penuh oleh konsesi hutan alam dan hutan tanaman dalam pemenuhan bahan bakunya, menuju hak-hak yang cenderung menuntut adanya profesionalitas dalam melakukan proses produksi industri, seperti efisiensi bahan baku industri dan rekayasa mesin-mesin industri.
- Terjadi evolusi karakteristik kewajiban yang hanya berorientasi meningkatkan nilai tambah produk olahan untuk meningkatkan penerimaan negara menuju kewajiban yang berorientasi memproduksi produk olahan yang berkualitas dan

menggunakan sumber bahan baku yang legal. Pemegang izin industri diwajibkan menyusun Rencana Pemenuhan Bahan Baku Industri (RPBBI) dan Jaminan Pasokan Bahan Baku Berkelanjutan.

- Terjadi evolusi karakteristik sanksi dari sanksi administratif berupa pengenaan denda, penghentian pelayanan dokumen

Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH), menuju sanksi administratif yang lebih rinci dan pencabutan izin usaha industri jika terbukti melakukan bentuk-bentuk pelanggaran seperti menadah, menampung, atau mengolah bahan baku yang berasal dari sumber bahan baku ilegal.

REFERENSI

- Effendi, E. dan Vanda M. D. 2002. **A Legal-Based Mapping Out of Costs and Revenues Associated with Legal Timber Harvesting, Processing, Transporting and Trading in Indonesia.** Greenomics Indonesia. Jakarta.
- Effendi, et al. 2004. **Politik Ekonomi Kayu antar Generasi Presiden.** Greenomics Indonesia. Jakarta.
- Greenomics Indonesia. 2004. **Landing Timber-Dependent Economy Softly.** Greenomics Indonesia Technical Paper, April 2004. Jakarta.
- , 2003. **Mekanisme Pemberian IUPHHK pada Hutan Alam dan Hutan Tanaman Melalui Penawaran dalam Pelelangan.** Jakarta.
- , 2003. **A Review of Legal Requirements with regard to Timber Plantation Concessions in Indonesia.** Jakarta.
- Indonesia Corruption Watch dan Greenomics Indonesia. 2004. **Praktik Korupsi Bisnis Eksploitasi Kayu.** Analisis Kinerja Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam dan Hutan Tanaman. Kertas Kerja No. 05, Agustus 2004. Jakarta.
- Kartodihardjo, H. dan Agus S. 2000. **Dampak Pembangunan Sektoral terhadap Konversi dan Degradasi Hutan Alam: Kasus pembangunan HTI dan Perkebunan di Indonesia.** CIFOR Occasional Paper No. 26 (I). Bogor.