

Pilihan kebijakan untuk meningkatkan integrasi pasar kayu domestik di bawah tatanan Kerjasama Kemitraan Sukarela (VPA)

Sebuah sintesis pembelajaran dari Kamerun, Republik Demokratik Kongo, Ekuador, Gabon dan Indonesia

Paolo Omar Cerutti, Yustina Artati, Ahmad Dermawan, Alice Kelly, Guillaume Lescuyer, Elena Mejía, Krystof Obidzinski, Pablo Pacheco, Louis Putzel, Raphael Tsanga dan Andrew Wardell

Hal-hal Pokok

- Rencana Aksi Penegakan Hukum, Tata Kelola dan Perdagangan Sektor Kehutanan (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade/FLEGT*), yang diluncurkan tahun 2003 merupakan tanggapan Uni Eropa (EU) terhadap upaya global untuk memerangi penebangan ilegal. Secara khusus, FLEGT bertujuan mengurangi perdagangan kayu ilegal antara Uni Eropa dan negara-negara penghasil kayu yang menjadi mitra dagangnya.
- FLEGT beroperasi melalui dua alat utama: kesepakatan dagang bilateral – dikenal sebagai Kerjasama Kemitraan Sukarela (VPAs) – yang ditandatangani oleh negara-negara produsen yang bersedia, dengan Peraturan Kayu Uni Eropa/*European Union Timber Regulation (EUTR)*, yang mulai dijalankan pada Maret 2013. Dalam usaha menghindari pasokan kayu ilegal EUTR mewajibkan para pengimpor di EU untuk menjalankan uji tuntas/*due-diligence* atas sumber-sumber pasokan kayu dari luar negeri.
- Sampai saat ini, telah ada enam negara yang menandatangani VPA. Lima di antaranya berkomitmen untuk menerapkan ketentuan VPA tentang verifikasi legalitas, bukan hanya untuk kayu yang diekspor ke EU tetapi juga kayu yang diperdagangkan di wilayah negara-negara produsen. Artinya, kayu yang dipanen dan diperdagangkan di pasar domestik akan diatur oleh skema perizinan VPA nasional (*Timber Legality Assurance System/TLAS*).
- Kamerun, Republik Demokratik Kongo (RDK), Ekuador dan Indonesia memiliki sektor informal kayu domestik yang luas, bergairah dan besar; yang mendukung mata pencaharian ribuan pengguna hutan termasuk para petani skala kecil, masyarakat adat, para pembalak, serta pedagang dan penjual jasa seperti jasa transportasi. Sektor domestik di Gabon agak kurang signifikan karena kecilnya populasi dan konsentrasi aktivitas di ibukota negara. Di kebanyakan negara, pekerjaan di sektor informal sebanding atau lebih tinggi daripada sektor industri kayu formal. Perkiraan pekerjaan informal yang disediakan oleh sektor ini sangat bervariasi dari negara ke negara lainnya, mulai dari 45.000 di Kamerun sampai sekitar 1,5 juta di Indonesia.
- Di semua negara yang dikaji, sektor kayu domestik ditandai oleh aktivitas para pelaku usaha skala kecil, pedagang dan penebang bergaji mesin, yang jarang sekali memiliki izin penebangan kayu dan menebang serta memproses sejumlah kecil kayu. Kayu berkualitas rendah ini kemudian diperdagangkan di pasar domestik atau diseberangkan ke negara tetangga, dengan hanya membayar sedikit pajak formal. Meskipun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa pada saat produk kayu ini bergerak di sepanjang rantai produksi, 5%-10% dari biaya total yang harus dibayar oleh para pelaku usaha informal ini berwujud pajak informal bagi para petugas kementerian terkait, polisi, militer dan petugas bea-cukai.
- Dengan menyepakati untuk melibatkan sektor domestik sebagai bagian tak terpisahkan dari TLAS, maka negara-negara produsen berkomitmen untuk menjalankan reformasi tata kelola di seluruh sektor kehutanan. Secara tersirat, reformasi semacam ini mengharuskan adanya formalisasi sektor domestik melalui pemantauan, kontrol dan verifikasi.
- Di negara-negara yang berada di Cekungan Kongo dan Indonesia, reformasi seperti ini menuntut adanya perencanaan- ulang kerangka kerja hukum, yang selama ini dirancang di sekitar operasi kehutanan skala besar yang berorientasi-ekspor, dan dijalankan oleh perusahaan-perusahaan besar yang berpengaruh politik dan memegang konsensi penebangan hutan. Di semua negara, hukum-hukum yang ada tidak dirancang dalam struktur yang mendukung pasar kayu domestik berskala kecil yang sehat. Temuan-temuan penelitian menunjukkan perlunya meningkatkan dan menyederhanakan akses ke sumber daya; meningkatkan akses untuk mendapatkan kredit dan mengadopsi tatanan fiskal khusus untuk sektor kayu domestik (mis. biaya royalti, iuran terkait kegiatan pengolahan, pengangkutan dan pemasaran); meningkatkan akses untuk mendapatkan

kredit dengan kondisi yang menarik bagi para pelaku usaha skala kecil; menciptakan insentif bagi yang taat hukum; serta menguatkan arus informasi bagi pelaku usaha skala kecil.

- Di negara-negara yang sudah menandatangani VPA (Kamerun dan Indonesia) atau yang masih bernegosiasi (seperti RDK dan Gabon), pengguna hutan dan pedagang lokal biasanya tidak terlibat dalam negosiasi-negosiasi VPA dalam negeri. Jumlah mereka yang besar, tersebar di wilayah yang sangat luas, dan kapasitas pengorganisasian yang terbatas, serta ketidakselarasan antara pemerintah pusat yang mendukung untuk memformalisasikan mereka dengan perilaku para petugas di daerah-daerah yang mencari rente menjadi sebagian penyebabnya. Dengan demikian, perlu dibangun saluran-saluran khusus bagi para penebang bergaji mesin dan pedagang untuk menyampaikan dan membicarakan kebutuhan mereka, sistem tata kelola adat, serta sejumlah tantangan potensial dan harapan yang ingin dicapai dari formalisasi.
- Hasil kajian juga menunjukkan bahwa proses yang lebih inklusif pada diskusi awal VPA cenderung menurun seiring berjalannya waktu, sejalan dengan hilangnya momentum politik. Lembaga-lembaga pemerintahan selain Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup mungkin akan disisihkan pada tahap-tahap akhir implementasi, yaitu ketika reformasi hukum akan dijalankan. Hal ini bisa diikuti kegagalan penegakan hukum karena lembaga-lembaga yang tidak dilibatkan dalam pembuatannya mungkin menjadi enggan menegakkan peraturan tersebut. Keterlibatan kementerian lainnya, khususnya Kementerian Keuangan, sangat dibutuhkan agar tercipta diskusi nasional yang berbobot mengenai implikasi finansial TLAS yang berfungsi bagi para pelaku usaha, khususnya pelaku usaha skala kecil. Diskusi semacam ini belum terjadi. Ini dapat menyebabkan gagal implementasi, yaitu jika manfaat-manfaat dari sistem TLAS tidak dievaluasi sejak awal dan diperbandingkan dengan berbagai biayanya (misalnya biaya yang harus ditanggung para pelaku usaha).
- Proses-proses formalisasi memunculkan sejumlah keuntungan maupun kerugian, yang membutuhkan penilaian, pemantauan dan mitigasi secara terus-menerus. Berbagai studi kasus formalisasi yang dilakukan di sektor sumber daya alam lainnya menunjukkan bahwa proses yang dimaksudkan untuk kebaikan sekalipun bisa mengarah kepada pengucilan, kriminalisasi, hambatan untuk memasuki pasar maupun penangkapan manfaat oleh kaum elite. Hal ini bisa secara negatif dan sepihak memengaruhi pemangku kepentingan dan pelaku usaha skala kecil serta menyebabkan dampak negatif bagi lingkungan. Jika direncanakan secara mendalam dan dipantau dengan baik, formalisasi dapat memperkuat transparansi dan kejelasan hak-hak pengguna, mengurangi konflik dan meningkatkan kondisi kerja serta keuntungan ekonomi lokal.

Pendahuluan

Pada 2003, Uni Eropa (EU) meluncurkan proses FLEGT untuk memerangi penebangan ilegal dan membatasi jumlah kayu ilegal yang memasuki EU. Pendekatan FLEGT bertujuan untuk mengembangkan praktik-praktik kehutanan yang berkelanjutan, memperkuat tata kelola hutan di negara-negara produsen kayu dan memerangi kemiskinan. Alat-alat kunci untuk mencapai tujuan ini adalah VPA dan EUTR. Pada intinya, VPA adalah kesepakatan perdagangan yang melaluinya EU memberikan bantuan teknis dan pelatihan untuk membantu memperkuat TLAS dan memastikan cara-cara yang efektif dalam verifikasi legalitas di negara-negara produsen yang menjadi mitra dagangnya. EUTR mewajibkan uji tuntas atas seluruh perusahaan pengimpor dalam hal legalitas kayu pada 'penempatan pertamanya' di pasar Eropa.

Sampai saat ini, ada enam VPA yang telah diratifikasi oleh EU bersama dengan Kamerun, Republik Afrika Tengah, Republik Demokratik Kongo, Ghana, Indonesia dan Liberia. Sejumlah negara di Afrika, Asia dan Amerika Latin juga telah memulai negosiasi (lihat <http://www.euflegt.efi.int/vpa-countries>). Meskipun penerapan VPA memakan waktu lebih lama dari yang semula diharapkan, masih ada optimisme bahwa VPA bersama dengan EUTR akan membantu menghambat penebangan ilegal di negara-negara mitra dan mengurangi penempatan kayu yang diperdagangkan secara ilegal di pasar EU.

Ketika telah beroperasi penuh, sistem kepastian hukum dan program-program pengembangan kapasitas diharapkan tidak hanya akan efektif dalam menjaga integritas perdagangan kayu secara langsung, namun juga akan memberikan sumbangan

yang lebih luas bagi pengelolaan hutan berkelanjutan, tata kelola hutan yang lebih baik dan perbaikan mata pencaharian di negara-negara produsen. Diharapkan tindakan-tindakan ini akan membantu menurunkan ketidaksetaraan pasar antara sektor domestik skala kecil dengan sektor industri skala besar yang berorientasi ekspor.

Sekarang ini, kebijakan nasional tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap tantangan-tantangan terkait sektor domestik, meliputi pertumbuhannya, dampaknya pada hutan, peraturan yang terkait serta tautan langsung dan tidak langsung dengan ekspor. Meskipun demikian, sejumlah negara VPA (mis. Kamerun, Kongo, Ghana, Indonesia dan Liberia) telah memperluas jangkauan TLAS sehingga mencakup semua kayu yang diproduksi dan diperdagangkan secara domestik. Sebagai hasilnya, proses FLEGT diposisikan untuk meningkatkan perhatian pada tata kelola sektor kayu domestik, dengan menawarkan langkah-langkah kebijakan (untuk diterapkan melalui reformasi kerangka kerja hukum), inovasi-inovasi teknis (melalui pelaksanaan TLAS), pembangunan kapasitas berbagai aktor (mis. peningkatan keterampilan dan pendanaan *ad hoc* bagi organisasi-organisasi masyarakat madani lokal untuk memperkuat kapasitas verifikasi dan pemantauan mandiri, atau untuk memperkuat kapasitas media nasional dan regional dalam memberitakan masalah kehutanan atau masalah lain yang terkait), serta konsultasi publik.

Pro-Formal

Antara tahun 2010 dan 2013, CIFOR melaksanakan Pro-Formal, sebuah proyek yang didanai oleh EU untuk menganalisis sejumlah pilihan peraturan dan kebijakan, agar dapat memahami

dan secara lebih baik mengintegrasikan sektor kayu domestik di negara-negara tropis. Proyek ini dilaksanakan di tiga kawasan (Asia Tenggara, sub-Sahara Afrika dan Amerika Latin), dan lima negara (Kamerun, Kongo, Ekuador, Gabon dan Indonesia). Hasil-hasilnya menunjukkan bahwa volume kayu yang dipanen oleh pengusaha kayu skala kecil dan sumbangan finansial sektor tersebut bagi kawasan perdesaan maupun perkotaan cukup penting, terlihat menonjol jika dibandingkan dengan kontribusi yang sama dari sektor industri kehutanan lainnya (Tabel 1).

Tabel 1: Temuan pokok mengenai produksi kayu formal dan informal

	KMR	GAB	RDK	IND	EKU
Konsumsi domestik tahunan dari industri kayu informal (kayu gergajian, 000 m ³) ^a	662	50	1.024	1.408 ^b	60–76 ^c
Perkiraan pekerja informal (000)	45	1	25	1.500 ^d	3,6 ^e
Kontribusi bagi ekonomi lokal (juta €)	32	1,6	34 ^f	63 ^g	9 ^h
Keuntungan dari setiap m ³ yang dipanen (€/m ³ RWE)	5	6	4–24	85 ⁱ	7–183
Produksi formal tahunan/ekspor (kayu gergajian, 000 m ³)	360	150	36	1.199 ^j	170 ^k
Pajak tahunan yang dibayarkan (sektor formal, juta €) ^l	29,3	53	58 ^m	227,2 ⁿ	6,4 ^o

KMR = Kamerun, RDK=Republik Demokrasi Kongo, EKU = Ekuador, GAB = Gabon, IND = Indonesia, RWE = ekuivalen kayu bulat

^a Ini tidak termasuk kayu yang dijual di pasar domestik tetapi berasal dari industri penggergajian.
^b Badan Pusat Statistik (data 2010).
^c Nilai ini didasarkan pada perkiraan 24%–31% kayu informal yang terkait dengan hutan-hutan alam.
^d Badan Pusat Statistik (2010). Data mencakup industri kayu, kertas dan produk kertas, dan furnitur. Jika yang dihitung hanya kayu dan industri kayu saja maka jumlahnya akan sekitar setengah juta pekerja
^e Termasuk operator gergaji mesin dan pekerja di sentra-sentra pengolahan.
^f Hanya populasi pedesaan.
^g Badan Pusat Statistik (data 2010). Kontribusi bagi ekonomi lokal berwujud upah/kompensasi bagi pekerja. Diasumsikan bahwa setengah dari upah/kompensasi pekerja berada di bawah *Standard Industrial Classification* (SIC 16) diberikan kepada para pekerja di industri penggergajian kayu
^h Pendapatan pengusaha skala kecil.
ⁱ Badan Pusat Statistik (data 2010). Diperhitungkan sebagai setengah dari keuntungan industri (SIC16) dibagi produksi kayu gergajian.
^j Badan Pusat Statistik (2010).
^k FAOSTAT (2012).

^l Jika tidak ada penjelasan lain, maka ini mencakup wilayah, tegakan, biaya memasuki pasar penggergajian dan ekspor.
^m Pajak luas kawasan dan pajak ekspor.
ⁿ Kementerian Kehutanan Indonesia.
^o Perkiraan penulis didasarkan pada produksi total kayu gergajian dari Kementerian Lingkungan Hidup Ekuador.

Setiap negara yang diteliti memiliki kondisi dan sejarah masing-masing yang menuntut adanya kebijakan khusus untuk dapat mengintegrasikan sektor-sektor kayu domestik dan regional di dalam kerangka kerja legal di negara tersebut secara lebih baik. Sejumlah pilihan kebijakan yang spesifik untuk setiap negara dibahas dalam seri laporan singkat yang tersedia di www.cifor.org/pro-formal. *Info brief* ini menyajikan saran-saran kebijakan umum yang muncul dari analisis komparatif dari seluruh negara yang diteliti, serta seperangkat penelitian yang dilakukan oleh proyek formalisasi akses dan perdagangan sumber daya alam (Cerutti dan Lescuyer 2011; Lescuyer dkk. 2011; Mejia dan Pacheco 2013; Lescuyer dkk, 2014; Putzel dkk, 2014; Obidzinski dkk, dalam proses penerbitan).

Rekomendasi kebijakan

Mempertahankan sistem politik yang inklusif

Mengingat terjadinya penundaan pada sebagian besar negara penanda tangan, tingginya harapan mengakibatkan munculnya kecenderungan baru untuk mempercepat proses FLEGT. Meskipun demikian, tindakan percepatan dapat membahayakan proses VPA yang sejauh ini berlangsung secara inklusif di semua negara (Bollen dan Ozinga 2013). Hasil-hasil penelitian menunjukkan adanya penurunan tingkat pelibatan lembaga-lembaga pemerintahan antarsektoral, yang selama ini mencirikan pembahasan awal VPA. Kegagalan penegakan VPA kemungkinan besar akan terjadi jika lembaga-lembaga ini tidak dilibatkan dalam fase akhir implementasi, yaitu pada saat mengadopsi reformasi hukum kehutanan. Sejumlah kementerian mungkin enggan atau bahkan terang-terangan menolak memberlakukan peraturan-peraturan tersebut karena mereka tidak dilibatkan dalam pembuatannya.

Tidak disertakannya kementerian atau badan yang menangani urusan tanah, pertanian, tenaga kerja dan pembangunan pedesaan perlu mendapat perhatian khusus, karena lembaga-lembaga ini seharusnya dapat mengadopsi berbagai peraturan yang memfasilitasi formalisasi para pengusaha skala kecil. Ini bisa mencakup sejumlah perubahan dalam hal akses atau hak-hak pelaku usaha skala kecil — lanskap mosaik hutan yang merupakan sumber kebanyakan kayu ditebang.

Untuk mengurangi risiko ini, perlu mempertahankan proses yang lebih inklusif. Meskipun demikian, para negosiator VPA tetap perlu menjaga keseimbangan sedemikian rupa sehingga dapat menghilangkan risiko membuka perdebatan dengan kementerian lain, yang kemungkinan dapat menggeser pembicaraan dari peraturan kehutanan dan memasuki wilayah reformasi hukum lainnya seperti peraturan agraria atau peraturan hak guna tanah. Jika ini yang terjadi, maka risikonya adalah semakin memperpanjang proses reformasi terkait VPA sampai beberapa tahun atau malahan beberapa dekade.



Pemuatan kayu gergajian di persimpangan perbatasan, RDK.

Foto oleh Francois Biloko, Reseau CREF, Goma, RDK

Mendorong pelibatan pelaku usaha skala kecil

Semua studi kasus formalisasi yang dilakukan oleh proyek Pro-Formal menyoroti risiko pengucilan, terhapusnya hak-hak pelaku usaha skala kecil dan kemungkinan munculnya sejumlah konflik, khususnya yang menyangkut kelompok-kelompok yang lebih lemah dan yang terpinggirkan. Pada saat mendorong reformasi, proses implementasi VPA harus memberikan perhatian khusus bagi risiko pengucilan terhadap pelaku usaha skala kecil dan para pedagang kayu dalam negeri. Di negara-negara VPA, industri skala besar dan menengah mempunyai keuntungan besar dalam melobi aktor-aktor berpengaruh, terutama dengan Kementerian Kehutanan. Hanya karena tempat-tempat penggajian dan pasar kayu domestik disebutkan dalam VPA, bukan berarti kita bisa berasumsi bahwa para pelaku usaha skala-besar tidak akan mengerahkan kekuatan lobi mereka dalam implementasi VPA. Hal ini dapat dilakukan untuk mendapatkan sebanyak mungkin keuntungan dari reformasi, terutama di bawah bendera posisi 'legal' mereka saat ini versus kriminalisasi posisi para pelaku usaha 'ilegal'.

Hasil-hasil penelitian proyek Pro-Formal menunjukkan bahwa langkah-langkah praktis terbaik untuk mendorong proses yang inklusif perlu mencakup suatu gabungan peraturan yang disederhanakan, hak tenurial yang lebih pasti, akses kredit yang lebih baik bagi pengelolaan hutan berkelanjutan, informasi

yang lebih baik tentang pasar, dan meningkatnya berbagai upaya pemerintah, donor dan sektor swasta untuk membantu para pelaku usaha skala kecil dalam membangun modal sosial. Secara khusus, berbagai studi kasus formalisasi menunjukkan bahwa pemilik lahan skala kecil, industri kayu skala kecil dan para pedagang domestik bisa mendapatkan kewenangan yang lebih besar melalui lembaga-lembaga perwakilan. Capaian yang terkait tindakan-tindakan kolektif yang memenuhi tuntutan formalisasi yang lebih tinggi sudah ada dan menunjukkan dampak positif yang menjanjikan. Sebagai contoh, pengalaman baru-baru ini di Jepara, Indonesia, menunjukkan bahwa usaha skala kecil dan menengah (UKM) telah mampu memadukan sumber daya untuk memenuhi tingginya biaya untuk mendapatkan perizinan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu/SVLK (Purnomo dkk, 2014). Namun, secara keseluruhan, kemajuan sertifikasi kelompok tetap berjalan lambat.

Merencanakan sistem verifikasi yang memperhatikan sisi permintaan

Tantangan terbesar bagi upaya saat ini dalam perencanaan dan pelaksanaan sistem penelusuran balik adalah besarnya jumlah kegiatan dan pelaku usaha informal. Pemantauan kegiatan pada tempat pemanenan sumber daya adalah hal yang penting terkait ketepatan waktu dan pelaksanaan Rencana Aksi FLEGT yang lebih efektif. Akan tetapi pemantauan wilayah hutan yang sedemikian luas tampaknya bukanlah solusi yang efisien dan

hemat biaya. Sebagaimana terlihat di semua negara tempat kajian dilakukan, sejumlah besar kayu yang ditebang berakhir di depot kayu atau pasar besar di kota-kota utama. Tanpa mengabaikan dimensi ekologi penebangan kayu informal – yang perlu lebih diperhatikan oleh pemerintah (Robiglio dkk, 2013) – situasi saat ini menunjukkan perlunya investasi yang lebih besar dalam memantau kegiatan di tingkat hilir (misalnya pasar, depot, penggergajian kayu, industri). Kalangan industri juga harus turut menanggung sebagian tanggung jawab teknis dan keuangan untuk membantu memformalisasi operasi yang dijalankan oleh pihak-pihak yang menjadi pemasok mereka. Kalangan ini mewakili ‘sasaran’ yang mudah untuk pengawasan oleh pemerintah dengan sumber daya manusia dan keuangan yang terbatas.

Secara bersamaan, dukungan dapat diberikan (dalam bentuk kelonggaran pajak, akses pasar atau insentif lainnya) kepada individu, usaha skala kecil maupun skala besar yang memutuskan untuk berinvestasi di rantai pasokan domestik maupun regional yang sesuai hukum.

Menyederhanakan peraturan, mengurangi biaya transaksi dan mendesentralisasikan wewenang jika memungkinkan

Pelajaran utama yang didapat dari negara-negara kajian Pro-Formal adalah banyaknya jenis izin dan rumitnya proses

mendapatkan izin usaha. Oleh sebab itu, sebagai bagian dari reformasi hukum, disarankan agar jenis izin dan prosedur penerbitannya disederhanakan.

Penyederhanaan harus bertujuan untuk meningkatkan transparansi dalam prosedur penerbitan izin, pengawasan rantai nilai kayu domestik dan akses informasi harga kayu. Namun, penyederhanaan juga harus melibatkan pengurangan biaya transaksi bagi pelaku usaha skala kecil. Menanamkan investasi pengeluaran izin yang dilakukan berdasarkan skema komunikasi *mobile* dan *online* kurang menguntungkan, jika biaya perizinan tersebut tetap terlalu tinggi bagi pelaku usaha skala kecil.

Salah satu cara yang mungkin dapat mengurangi biaya adalah desentralisasi tanggung jawab dan fungsi-fungsi utama pemberi perizinan. Hal ini bisa mencakup penerbitan izin, akses kredit melalui sumber-sumber dana publik, bantuan teknis dan pelayanan penyuluhan, akses untuk perbaikan benih dan lain-lainnya. Namun, penting juga untuk mempertimbangkan satu kelemahan utama. Pengalaman dari beberapa negara (Indonesia dan Ghana, yang didokumentasikan dengan baik) menunjukkan bahwa proses desentralisasi sering terkait dengan peningkatan eksploitasi hutan secara informal dan tingkat deforestasi tahunan yang lebih tinggi karena pemerintah daerah berusaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (mis. Batterbury dan Fernando 2006). Temuan-temuan kajian Pro-Formal juga menegaskan terus berlangsungnya penangkapan manfaat



Kayu gergajian siap untuk diangkut di sebuah stasiun kereta api, Kamerun.

Foto oleh Edouard Essiane, CIFOR

oleh kaum elite, yang harus dipertimbangkan jika, dan ketika merancang prosedur penerbitan izin yang terdesentralisasi.

Menerapkan sistem pajak dan insentif yang inovatif

Setiap proses formalisasi harus memberikan peran yang lebih besar kepada Kementerian Keuangan untuk mengatur skema perpajakan yang mempertimbangkan sifat khusus dari sektor kayu informal. Terutama dalam fase awal reformasi, ketika skema yang diusulkan harus menyertakan insentif fiskal yang dapat memotivasi pelaku usaha informal untuk bergabung dengan sektor formal. Misalnya Kementerian Keuangan – jika diberi peranan penting dalam negosiasi VPA oleh Kementerian Kehutanan – bisa menyarankan untuk mengadopsi, menerapkan dan memantau sejumlah insentif, misalnya kelonggaran pajak, layanan satu pintu, atau memberikan penghargaan kepada petugas yang berhasil menyita kayu ilegal.

Meskipun demikian, skema keuangan yang inovatif seharusnya hanya diterapkan setelah perkiraan biaya pelaksanaan TLAS selesai dihitung, baik bagi pelaku usaha skala besar maupun skala kecil. Setelah biaya pelaksanaan TLAS dan potensi dampak dari insentif baru telah diperhitungkan, maka para negosiator VPA perlu membahas ‘peta jalan’ bagi pelaku usaha (skala besar maupun skala kecil) agar mereka dapat memenuhi persyaratan kepatuhan VPA di masa depan. Setelah perkiraan kemungkinan biaya TLAS berhasil ditetapkan, insentif mulai diperkenalkan untuk membantu masing-masing pelaku usaha dan usaha kecil dalam memenuhi biaya tersebut (Eba’a Atyi dkk. 2013).

Insentif juga harus bertujuan untuk mengantar pelaku usaha kecil menuju wilayah hukum sambil meningkatkan kapasitas mereka dalam menggunakan sumber daya secara lebih baik. Insentif fiskal dan keuangan tampaknya merupakan salah satu cara untuk menguji coba dan mengurangi pemborosan. Misalnya di masa depan rabat pajak dapat dikaitkan dengan investasi untuk mesin penggergajian yang lebih baik, sedangkan pengetahuan teknis Kementerian Kehutanan tentang kelimpahan sumber daya, regenerasi dan pengelolaan harus benar-benar dimanfaatkan untuk menghindari cepatnya pengurangan ‘legal’ sumber daya.

Insentif lain yang relatif mudah dilaksanakan di negara-negara mitra adalah kebijakan pengadaan barang/jasa publik yang mewajibkan semua kontrak publik untuk menggunakan kayu legal yang diproduksi secara lokal. Tindakan ini bisa memberikan insentif awal yang diperlukan oleh pelaku usaha lokal untuk mencari izin tebang resmi, serta membayar biaya yang lebih tinggi untuk menempuh prosedur formal, yang nantinya menjadi bernilai karena mereka akan mendapat harga yang lebih tinggi.

Mendukung penegakan hukum dan upaya-upaya antikorupsi

Agar dapat memberikan dampak positif, maka sebagian besar skema insentif harus dilakukan berbarengan dengan sejumlah upaya antikorupsi. Penyederhanaan dan reformasi hukum merupakan satu sisi dari sekeping mata uang. Di sisi lainnya, penegakan hukum yang efektif sangat dibutuhkan. Seperti reformasi lainnya, penegakan hukum tidak boleh terbatas secara eksklusif pada Kementerian Kehutanan, tetapi harus mencakup

upaya untuk menciptakan proses peradilan yang efektif, serta mengadopsi langkah-langkah antikorupsi yang telah ditargetkan. TLAS yang disusun dengan baik dan transparansi yang semakin menguat dapat membantu menghilangkan beberapa simpul di sepanjang rantai produksi yang memiliki peluang terjadinya korupsi. Namun, bahkan sistem yang terbaik sekalipun dapat diterobos. Hal ini terutama benar jika menghapus kebiasaan-kebiasaan yang sudah mengakar akan sulit mengubah perilaku pejabat pemerintah dan pelaku usaha, terutama akibat formalisasi usaha kehutanan skala kecil. Untuk menghasilkan perubahan seperti ini, penerapan TLAS harus dibarengi dengan upaya-upaya antikorupsi yang jelas dan berkelanjutan yang dipimpin oleh kepala pemerintahan, bukan hanya oleh kementerian tertentu.

Memantau penegakan sejumlah peraturan baru

Selain penegakan hukum dalam penyebaran TLAS, pemantauan peraturan-peraturan untuk memastikan penegakan hukum yang adil dan konsisten sama pentingnya guna menghindari budaya ‘mengabaikan hukum’ yang dapat melemahkan sistem yang ada. Disarankan untuk menggunakan pendekatan skala prioritas untuk penegakan hukum. Sektor yang ‘terlemah’ yaitu pelaku usaha tidak resmi saat ini, dapat diberi tenggang waktu pembelajaran sebelum peraturan-peraturan baru dilaksanakan dan ditegakkan sepenuhnya.

Peraturan-peraturan harus adil dan tidak memiliki dampak memihak bagi kelompok pemangku kepentingan tertentu. Namun, ada kesenjangan luar biasa dalam kapasitas pelaku usaha informal untuk memengaruhi dan mematuhi hukum. Jika tenggat waktu VPA yang relatif pendek ini tidak dapat dipenuhi – sebagaimana yang ditunjukkan oleh berbagai temuan kajian Pro-Formal – maka bisa dipilih untuk memulainya dengan menggunakan pendekatan *via negativa*. Sejak awal negosiator bisa menjamin bahwa tidak ada kayu informal yang bisa masuk TLAS, dan bukan sebaliknya mencoba untuk menggandeng semua pelaku usaha dengan praktik-praktik yang mereka lakukan saat ini untuk memasuki TLAS, sebelum izin FLEGT diserahkan. Jika izin-izin FLEGT dimunculkan dalam waktu dekat di pasar Uni Eropa, maka pilihan ini bisa menjadi pilihan yang paling tidak membahayakan pelaku usaha skala kecil dan mata pencaharian mereka, dibandingkan dengan memaksakan sebuah kebijakan yang tidak cukup memperhitungkan perspektif dan kebutuhan ekonomi mereka.

Mempertimbangkan isu-isu terkait lintas batas

Pendekatan formalisasi harus dikembangkan dengan cara menindaklanjuti kompleksitas dan penegakan regulasi di seluruh bentang lintas batas. Data historis ditambah dengan hasil-hasil kajian menunjukkan bahwa pasar kayu nasional dan regional telah tumbuh mantap selama dekade terakhir. Data keuangan dan demografis yang tersedia menunjukkan bahwa tren ini akan terus berlanjut selama tahun-tahun yang akan datang. Saat ini, kayu informal yang diproduksi oleh pengusaha skala kecil memberikan kontribusi signifikan di pasar-pasar yang semakin berkembang ini. Dengan demikian, semua reformasi yang bertujuan untuk memformalkan sektor kayu harus dipahami melalui fokus lintas nasional, dengan kemungkinan mengikutsertakan organisasi dan lembaga-lembaga regional dan internasional (mis. *Experts Group on Illegal Logging and Associated Trade* (EGILAT) di kawasan Asia-Pasifik, *Economic Community of Central African States, the East*

African Community di sub-Sahara Afrika, *The Andean Community*, atau *Amazon Cooperation Treaty Organization* di Amerika Latin).

Untuk mencapai tujuan tersebut, ketika diperlukan, kerangka hukum harus disesuaikan guna memungkinkan para pengusaha dan pedagang kayu skala kecil untuk mengekspor produksi mereka. Saat ini, tindakan seperti ini dilarang di banyak negara VPA, padahal dengan demikian pelaku usaha skala kecil dan pemerintah akan dapat menangkap peluang pasar yang nantinya memberikan manfaat langsung bagi kehidupan pelaku usaha skala kecil dan manfaat bagi penerimaan negara. Pada gilirannya, hal ini akan mendorong perubahan yang diperlukan untuk memasuki pasar legal. Insentif juga bisa diberikan, misalnya dengan mulai menciptakan sistem kuota ekspor (biasanya mendapat harga yang lebih tinggi) bagi pelaku usaha skala kecil yang patuh.

Melihat ke depan

Penandatanganan dan pelaksanaan VPA di enam negara yang sedang berlangsung sekarang, bersama-sama dengan negosiasi dan persiapan di banyak negara lainnya, merupakan suatu prestasi penting dalam proses FLEGT. Pentingnya pencapaian ini semakin terlihat jika memperhatikan latar belakang (1) restrukturisasi global yang terus berlanjut (dan geografi baru) dari perdagangan kayu tropis, (2) munculnya sejumlah agenda kebijakan sektor kehutanan lainnya (yang dominan dan sering bersaing) dalam hal ini (terutama) REDD+, dan (3) berbagai inisiatif baru (mis. *Lacey Act* serta hukum dan peraturan penebangan ilegal Australia) dan negosiasi landasan untuk isu-isu serupa (mis. EGILAT di kawasan Asia-Pasifik, Komisi Hutan Afrika Tengah (*Commission des Forêts d'Afrique Centrale*, COMIFAC) di Cekungan Kongo, dan Komunitas Pembangunan Afrika Selatan (*Southern African Development Community/SADC*) di Afrika Selatan).

Sejauh pertimbangannya menyangkut pasar kayu domestik dan pelaku usaha skala kecil maka pilihan-pilihan kebijakan yang baru dan usulan reformasi hukum perlu diuji di negara-negara yang sudah dipilih, atau di kawasan tertentu di dalam suatu negara, membangun komitmen politik yang jelas untuk melakukan hal yang sama di dalam negara-negara VPA (dan bukan VPA), dan di mana saja ditemukan adanya rekam jejak reformasi tata kelola sektor kehutanan yang dapat ditunjukkan secara nyata. Saat ini, tahap implementasi yang berkepanjangan di sebagian besar negara VPA tetap merupakan bahan uji untuk sejumlah pilihan yang diusulkan di sektor kayu domestik. Terdapat ruang yang perlu terus dipelajari tentang inisiatif di negara-negara bukan VPA, terutama di Amerika Latin, yang telah melaksanakan upaya-upaya signifikan untuk meningkatkan tata kelola kehutanan, termasuk lembaga-lembaga yang diperlukan untuk mendukung tata kelola hutan dan pengembangan sistem yang lebih maju untuk memantau kepatuhan hukum.

Pustaka

Batterbury SPJ dan Fernando JL. 2006. Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: An introduction. *World Development* 34(11):1851–96.

Bollen A dan Ozinga S. 2013. *Improving Forest Governance: A Comparison of FLEGT VPAs and their Impact*. Brussels, Belgia and Moreton-in-Marsh, Inggris: FERN.

Cerutti PO dan Lescuyer G. 2011. *The domestic market for small-scale chainsaw milling in Cameroon: Present situation, opportunities and challenges*. Occasional Paper 61. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [Tersedia juga dalam versi bahasa Perancis: Cerutti PO dan Lescuyer G. 2011. *Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun: État des lieux, opportunités et défis*. Occasional Paper 65. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Eba'a Atyi R, Assembe Mvondo S, Lescuyer G dan Cerutti PO. 2013. Impacts of international timber procurement policies on central Africa's forestry sector: The case of Cameroon. *Forest Policy and Economics* 32:40–48.

Lescuyer G, Cerutti PO, Ndotit Manguiengha S dan Bilogo bi Ndong L. 2011. *The domestic market for small-scale chainsaw milling in Gabon: Present situation, opportunities and challenges*. Occasional Paper 65. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [Tersedia juga dalam versi bahasa Perancis: Lescuyer G, Cerutti PO, Ndotit Manguiengha S dan Bilogo bi Ndong L. 2011. *Le marché domestique du sciage artisanal a Libreville, Gabon: État des lieux, opportunités et défis*. Occasional Paper 63. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Lescuyer G, Cerutti PO, Tshimpanga P, Biloko F, Adebu-Abdala B, Tsanga R, Yembe-Yembe RI dan Essiane-Mendoula E. 2014. The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Democratic Republic of Congo: Present situation, opportunities and challenges. Occasional Paper 112. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [Tersedia juga dalam versi bahasa Perancis: Lescuyer G, Cerutti PO, Tshimpanga P, Biloko F, Adebu-Abdala B, Tsanga R, Yembe-Yembe RI dan Essiane-Mendoula E. 2014. *Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo: État des lieux, opportunités, défis*. Occasional Paper 110. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Mejía E dan Pacheco P. 2014. *Forest use and timber markets in the Ecuadorian Amazon*. Occasional Paper 111. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research. [Tersedia juga dalam versi bahasa Spanyol: Mejía E dan Pacheco P. 2013. *Aprovechamiento forestal y mercados de la madera en la Amazonía Ecuatoriana*. Occasional Paper 97. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.]

Obidzinski K, Dermawan A, Andrianto A, Komarudin H, Hernawan D dan Fripp E. Dalam pencetakan. *Timber legality verification system and the Voluntary Partnership Agreement in Indonesia: The challenges of the small-scale forestry sector*. Working Paper. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Purnomo H, Achdiawan R, Melati, Irawati RH, Sulthon, Shantiko B dan Wardell A. 2014. Value-chain dynamics: Strengthening the institution of small-scale furniture producers to improve their value addition. *Forests, Trees and Livelihoods* 23(1-2):87–101.

Putzel L, Kelly A, Cerutti P dan Artati Y. 2014. *Formalization of natural resource access and trade: Insights from land tenure, mining, fisheries, and non-timber forest products*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Robiglio V, Lescuyer G dan Cerutti PO. 2013. From farmers to loggers: The role of shifting cultivation landscapes in timber production in Cameroon. *Small-Scale Forestry* 12(1):67–85. doi: 10.1007/s11842-012-9205-3.

Bacaan Tambahan

Kishor N dan Lescuyer G. 2012. Controlling illegal logging in domestic and international markets by harnessing multi-level governance opportunities. *International Journal of the Commons* 6(2):255–70.

Putzel L, Kelly A, Cerutti PO dan Artati Y. 2014. *Formalization of natural resource access and trade: Insights from land tenure,*

mining, fisheries, and non-timber forest products. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Wit M, van Dam J, Cerutti PO, Lescuyer G, Kerrett R dan Parker Mckeeon J. 2011. Chainsaw milling: Supplier to local markets – A synthesis. Dalam Wit M and van Dam J, eds. *Chainsaw milling: Supplier to local markets.* Wageningen, the Belanda: Tropenbos International. VII–XXII.

Proyek Pro-Formal (EuropeAid/ENV/2010-242904/TPS) yang didanai Uni Eropa ini dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR) di tiga kawasan (Asia Tenggara, sub-Sahara Afrika dan Amerika Latin) dan di lima negara (Indonesia, Kamerun, Republik Demokratik Kongo, Gabon dan Ekuador) selama Juli 2010 hingga Desember 2013. Proyek ini telah dilaksanakan bersama beberapa mitra utama, dan sejumlah hasilnya telah disebarluaskan melalui sejumlah makalah khusus CIFOR, Infobrief, artikel jurnal ilmiah dan berbagai materi lain yang diunggah ke dalam jaringan (tersedia pada situs jaringan proyek: www.cifor.org/pro-formal).



PROGRAM
PENELITIAN PADA
Hutan, Pohon dan
Wanatani

Penelitian ini dilaksanakan oleh CIFOR sebagai bagian dari Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (CRP-FTA). Program kolaboratif ini bertujuan untuk meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, wanatani, dan sumber daya genetik pohon yang mencakup lanskap dari hutan sampai ke lahan budidaya. CIFOR memimpin CRP-FTA melalui kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, International Center for Tropical Agriculture dan World Agroforestry Centre.



Fund



cifor.org

blog.cifor.org



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang membantu membentuk kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang. CIFOR adalah anggota Konsorsium CGIAR. Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Latin.

