



Tata Kelola Keuangan dan Dana Reboisasi selama Periode Soeharto dan Pasca Soeharto, 1989-2009

Suatu Analisis Ekonomi Politik tentang Pembelajaran untuk REDD+

Christopher Barr
Ahmad Dermawan
Herry Purnomo
Heru Komarudin

Tata Kelola Keuangan dan Dana Reboisasi selama Periode Soeharto dan Pasca Soeharto, 1989-2009

Suatu Analisis Ekonomi Politik tentang Pembelajaran untuk REDD+

Christopher Barr

Ahmad Dermawan

Herry Purnomo

Heru Komarudin

Occasional Paper 60
© 2011 Center for International Forestry Research
Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

ISBN: 978-602-8693-43-1

Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. dan Komarudin, H. 2011 Tata kelola keuangan dan Dana Reboisasi selama periode Soeharto dan pasca Soeharto, 1989-2009: suatu analisis ekonomi politik tentang pembelajaran untuk REDD+. Occasional Paper 60. CIFOR, Bogor, Indonesia

Diterjemahkan dari: Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. and Komarudin, H. 2010 Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and Post-Soeharto Periods, 1989–2009: a political economic analysis of lessons for REDD+. Occasional Paper 52. CIFOR, Bogor, Indonesia

Foto sampul oleh Neville Kemp

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat, 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

www.cifor.cgiar.org

Penerjemahan, penerbitan dan pendistribusian untuk edisi ini terlaksana berkat bantuan dari Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.

Pendapat yang dikemukakan dalam publikasi ini merupakan pendapat dari para penulis. Pendapat ini tidak serta merta mencerminkan pendapat dari CIFOR, institusi penulis ataupun sponsor keuangan dari publikasi ini.

Daftar Isi

Daftar Singkatan	vi
Ucapan Terima Kasih	ix
Ringkasan Eksekutif	x
1 Pendahuluan	1
1.1 Indonesia dan Munculnya Sistem REDD+	2
1.2 REDD+ dan Berbagai Tantangan dalam Tata Kelola dan Pengaturan Keuangan	3
1.3 Dana Reboisasi dan Pembelajaran untuk REDD+	4
1.4 Struktur Kajian	5
2 Administrasi dan Penggunaan Dana Reboisasi Selama Pemerintahan Soeharto	7
2.1 Asal dan Struktur Dana Reboisasi	7
2.2 Kontribusi Dana Reboisasi bagi Penerimaan Negara di Sektor Kehutanan	9
2.3 Subsidi Keuangan untuk Pengembangan Hutan Tanaman Industri	10
2.4 Insentif yang Tidak Wajar untuk Konversi Hutan	12
2.5 Penyimpangan Pembayaran dan Penyalahgunaan Dana Reboisasi	13
2.6 Kinerja Buruk Hutan Tanaman Industri yang Disubsidi Dana Reboisasi	14
2.7 Alokasi Dana Reboisasi untuk Kepentingan Non-kehutanan	17
2.8 Sistem Akuntansi yang Tidak Baku dan Lemahnya Pengawasan Fidusier	18
3 Keuangan Negara dan Pengelolaan Dana Reboisasi Setelah Pemerintahan Soeharto	21
3.1. Penyertaan Dana Reboisasi ke dalam Anggaran Negara dan Terbentuknya Rekening Kas Umum Negara	21
3.2 Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas melalui Badan Pemeriksa Keuangan	22
3.3 Berbagai Inisiatif Pemberantasan Korupsi dan Penuntutan Sejumlah Kasus Terkait Dana Reboisasi	25
3.4 Divestasi, Restrukturisasi dan Penghapusan Hutang yang Terkait Dana Reboisasi	28
4 Perimbangan Keuangan dan Pembagian Penerimaan Dana Reboisasi dalam Era Otonomi Daerah	31
4.1 Perimbangan Keuangan dan Redistribusi Penerimaan Dana Reboisasi	31
4.2 Alokasi DAK-DR dan DBH-DR ke Pemerintah Daerah	33
4.3 Pembiayaan Program GN-RHL oleh Pemerintah Pusat	36
4.4 Korupsi dan Penyalahgunaan Dana Reboisasi dalam Era Otonomi Daerah	37
5 ‘Revitalisasi’ Industri Kehutanan dan Pengambilalihan Kendali oleh Kementerian Kehutanan	41
5.1 ‘Revitalisasi’ Sektor Kehutanan dan Sejumlah Insentif Baru untuk Pengembangan Hutan Tanaman	41
5.2 Rekening Pembangunan Hutan	43
5.3 Badan Layanan Umum – Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan	44
5.4 Tata Kelola Keuangan BLU-BPPH	46

6	Implikasi Pengalaman Dana Reboisasi untuk REDD+ di Indonesia	49
6.1	Pengelolaan Keuangan dan Administrasi Pendapatan	50
6.2	Korupsi, Penyelewengan dan Kerugian Aset-Aset Negara	52
6.3	Pemantauan, Pelaporan dan Verifikasi Keuangan (F-MRV)	53
6.4	Sejumlah Insentif yang Tidak Selaras dan Bertentangan	54
6.5	Subsidi Modal dan Moral Hazard	56
6.6	Kesetaraan dan Pembagian Manfaat	57
7	Rekomendasi	59
	Daftar Pustaka	63
	Lampiran	
A	Daftar Negara yang Memiliki Dana Hutan Nasional, menurut Kajian Rosenbaum dan Lindsay (2001)	69
B	Sejarah Dana Reboisasi Indonesia, 1980–2009	72
C	Daftar Perusahaan yang Menerima subsidi DR untuk Pembangunan HTI selama Tahun 1990-99 dan Status Hutang Terkait DR sampai 15 Juli 2007	74
D	Daftar Audit Terkait DR yang Dilakukan oleh BPK selama 2004-2008	81
E	Tinjauan mengenai Dana Bergulir	84

Daftar Tabel

1	Nilai luran DR menurut Peraturan Pemerintah No. 92/1999	9
2	Penerimaan DR dan Bunga DR, TA 1993/4–1997/8	9
3	Kontribusi DR dan Bunga DR yang Dilaporkan terhadap Penerimaan Total Sektor Kehutanan, TA 1993/4–1997/8 (juta Rp)	10
4	Pembayaran Dana Reboisasi untuk Pengembangan HTI melalui Usaha Patungan dan BUMN, 1990–1999	11
5	Distribusi Subsidi DR kepada Perusahaan-Perusahaan yang Terkait dengan Elit Negara	11
6	Skenario Perkiraan Hilangnya Hutan Alam, Volume Kayu Komersial yang Dipanen dan Rente Ekonomi yang Disalurkan melalui Program HTI selama tahun 1990-an	13
7	Pengembangan HTI oleh Perusahaan yang Menerima Subsidi DR, 1990–1999	15
8	Status Areal HTI yang Dibangun oleh BUMN-Inhutani, sampai dengan Desember 2007	17
9	Status Obligasi Terkait DR sampai dengan 15 Juli 2007	29
10	Distribusi Penerimaan DR untuk Pemerintah Pusat dan Daerah, 2001–2008	32
11	Alokasi DAK-DR dan DBH-DR Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk Tahun Anggaran 2001–2009 (juta Rp)	34
12	Pengeluaran dan Luas yang Terealisasi dalam Proyek-Proyek Rehabilitasi Hutan dan Lahan yang Dibiayai oleh DAK-DR dan DBH-DR di Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat dan Sulawesi Selatan, 2001–2006	35
13	Target Lima Tahun untuk Rehabilitasi Hutan dan Lahan dalam Program GN-RHL, 2003–2007	36
14	Pengeluaran dan Luas yang Terealisasi untuk Proyek GN-RHL di Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, 2003–2006	37
15	Proyeksi Tahunan Pembangunan HTR 2007–2016	42

Daftar Singkatan

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APP	Asia Pulp & Paper Company
APRIL	Asia Pacific Resources International
ASOSAI	Asian Organization of Supreme Audit Institutions (Organisasi Lembaga Pemeriksa Keuangan Asia)
BKSDA	Balai Konservasi Sumber Daya Alam
BLU	Badan Layanan Umum
BLU-BPPH	Badan Layanan Umum – Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan
BP-DAS	Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPPN	Badan Penyehatan Perbankan Nasional
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CIFOR	Center for International Forestry Research
CO ₂	Karbon dioksida
DAK-DR	Dana alokasi khusus – Dana Reboisasi
DBH-DR	Dana bagi hasil – Dana Reboisasi
Dephutbun	Departemen Kehutanan dan Perkebunan
Dephut	Departemen Kehutanan (sejak 2009 disebut dengan Kementerian Kehutanan)
DJR	Dana Jaminan Reboisasi
DR	Dana Reboisasi
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
F-MRV	<i>Financial monitoring, reporting, and verification</i> (Pemantauan, pelaporan dan verifikasi keuangan)
FWI/GFW	Forest Watch Indonesia/Global Forest Watch
GMT	<i>Green metric tonne</i> (metrik ton basah)
GN-RHL	Gerakan Nasional – Rehabilitasi Hutan dan Lahan, atau GERHAN

ha	Hektar
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HTI	Hutan Tanaman Industri
HTR	Hutan Tanaman Rakyat
IHH	Iuran Hasil Hutan
IHPH	Iuran Hak Pengusahaan Hutan
IMF	International Monetary Fund
IPK	Izin Pemanfaatan Kayu
IPTN	PT Industri Pesawat Terbang Nasional Indonesia
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organisasi Internasional dari Badan Pemeriksa Keuangan)
IUPHT	Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Tanaman
IWRF	Indonesia Water Revolving Fund (Dana Bergulir Air Indonesia)
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
LULUCF	<i>Land use, land use change and forestry</i> (Penggunaan lahan, perubahan tata guna lahan dan kehutanan)
m ³	Meter kubik
MHB	PT Menara Hutan Buana
MHP	PT Musi Hutan Persada
MRV	<i>Monitoring, reporting and verification</i> (Pemantauan, pelaporan dan verifikasi)
PEACE	PT Pelangi Energi Abadi Citra Enviro
PNBP	Pendapatan Negara Bukan Pajak
PPATK	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
Polri	Kepolisian Negara Republik Indonesia
PSDH	Provisi Sumber Daya Hutan
PTPK	Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (atau Pengadilan Tipikor)
RAPP	PT Riau Andalan Pulp and Paper
REDD+	<i>Reducing emissions from deforestation and forest degradation and enhancing forest carbon stocks</i> (Penurunan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan serta peningkatan stok karbon hutan)
Rp	Rupiah
RPH	Rekening pembangunan hutan
TA	Tahun anggaran
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPI	Tebang Pilih Indonesia
TPTI	Tebang Pilih dan Tanam Indonesia
UKM	Usaha Kecil dan Menengah

UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Konvensi Kerangka Kerja Perubahan Iklim Perserikatan Bangsa-Bangsa)
UN-REDD	United Nations – Reducing emissions from deforestation and forest degradation (Inisiatif Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai REDD)
US\$	Dolar Amerika Serikat
USAID	United State Agency for International Development
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia

Ucapan Terima Kasih

CIFOR mengucapkan terima kasih atas dukungan hibah dari Bank Dunia, AUSAID dan Komisi Eropa untuk melakukan kajian ini. Para penulis mengucapkan terima kasih kepada staf Kementerian Kehutanan yang telah memberikan waktunya untuk berdiskusi tentang Dana Reboisasi, program Hutan Tanaman Rakyat dan peran Badan Layanan Umum-Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan. Kami sangat menghargai dukungan Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan yang telah berkesempatan untuk melakukan sejumlah pertemuan dan selanjutnya memberikan masukan atas draft naskah kajian ini. Kami juga berterima kasih kepada para

peninjau anonim atas saran-saran tertulis yang sangat bermanfaat untuk memperkuat kajian ini. Demikian juga kepada pihak-pihak berikut ini yang telah memberikan banyak masukan bagi draft kajian ini: Bill Magrath, Frances Seymour, William Sunderlin, Daniel Murdiyarso, Louis Verchot, Tim Brown, Joe Leitmann, Elena Petkova, Kumar Tumuluru dan Krystof Obidzinski. Kami mengucapkan terima kasih kepada Lenny Assa, Adityo Liano dan Salwa Amira, yang telah membantu melakukan studi pustaka dalam kajian ini, serta Ambar Liano atas dukungan administrasinya. Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih kepada Ani Kartikasari yang menerjemahkan naskah ini dari bahasa Inggris.

Christopher Barr

Ketika menulis kajian ini, Christopher Barr adalah Ilmuwan Senior di CIFOR. Penulis saat ini adalah Direktur Eksekutif Woods & Wayside International, Inc. – cbarr@woods-wayside.org

Ahmad Dermawan

a.dermawan@cgiar.org

Herry Purnomo

h.purnomo@cgiar.org

Heru Komarudin

h.komarudin@cgiar.org

Ringkasan Eksekutif

Dalam upaya global untuk mengurangi dampak perubahan iklim, inisiatif untuk menurunkan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD+) menawarkan kesempatan yang belum pernah ada bagi negara-negara berhutan tropis untuk menciptakan pemasukan dana baru dengan cara melindungi hutan mereka dan merehabilitasi hutan yang rusak. Dengan luas tutupan hutan hampir 90 juta hektar, Indonesia memiliki hutan tropis terluas ketiga di dunia dan juga lahan gambut kaya karbon yang sangat luas. Namun Indonesia juga merupakan negara penghasil emisi karbon dioksida (CO₂) dari deforestasi dan perubahan tata guna lahan yang terbesar di dunia. Melalui REDD+, Indonesia berkesempatan khusus untuk memperoleh pendapatan negara, mengurangi kehilangan tutupan hutan dan sekaligus berkontribusi penting dalam mengurangi emisi karbon global.

Analisis sebelumnya menunjukkan bahwa dengan mengurangi laju deforestasi Indonesia hingga sebanyak 5 persen dapat menghasilkan pendapatan dari REDD+ sebesar US\$ 765 juta per tahun, sementara dengan pengurangan sebesar 30 persen dapat menghasilkan lebih dari US\$ 4,5 miliar per tahun (Purnomo dkk. 2007). Dengan adanya potensi masuknya sejumlah besar dana yang berasal dari berbagai skema pembayaran REDD+, kemampuan Indonesia untuk mencapai target REDD+ akan memerlukan lembaga yang efektif untuk menata kelola keuangan yang baik. Penelitian ini menganalisis pengelolaan dan praktik tata kelola keuangan dan administrasi Dana Reboisasi (DR) yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia selama lebih dari dua dekade. Pengalaman ini menyajikan pembelajaran yang sangat penting bagi REDD+ terutama yang terkait dengan kebutuhan untuk:

- memperkuat pengelolaan keuangan dan administrasi penerimaan;
- mengatasi masalah korupsi, kecurangan dan kehilangan aset-aset negara;
- memantau, melaporkan, dan memverifikasi transaksi keuangan;
- menghilangkan berbagai insentif yang tidak wajar dan merugikan publik;
- memastikan akuntabilitas dan mengurangi *moral hazard*¹;
- mendistribusikan manfaat secara berkeadilan.

Dana Reboisasi Selama Pemerintahan Soeharto

Dana Reboisasi yang dibentuk tahun 1989 merupakan pendanaan hutan nasional yang dibiayai dari iuran yang dibayarkan oleh para pemegang konsesi hutan, yang besarnya berdasarkan volume kayu yang ditebang. Tujuan pembentukan dana ini adalah untuk mendukung kegiatan reboisasi dan rehabilitasi lahan dan hutan yang telah rusak. Selama lebih dari 20 tahun, DR yang telah diterima mencapai sekitar US\$ 5,8 miliar dan merupakan sumber pemasukan pemerintah yang terbesar dari sektor kehutanan komersial Indonesia.

Selama pemerintahan Soeharto, Departemen Kehutanan² telah menggunakan DR untuk mendorong pengembangan hutan tanaman industri

1 Istilah yang bersumber dari bidang asuransi, digunakan untuk menjelaskan seseorang atau lembaga yang kemungkinan akan berperilaku sembrono jika mereka berkesempatan untuk melarikan diri dari tanggung jawab atas perilaku yang berisiko tinggi. Istilah dalam bahasa Jawa yang mungkin paling dekat adalah 'aji mumpung'.

2 Melalui Peraturan Presiden No 47/2009 istilah Departemen berganti menjadi Kementerian.

(HTI). Dana yang dialokasikan mencapai lebih dari US\$ 1,0 miliar dalam bentuk hibah tunai dan pinjaman dengan bunga rendah kepada perusahaan-perusahaan hutan tanaman. Kementerian Kehutanan juga telah membagikan sebagian DR dan ijin konversi hutan kepada perusahaan-perusahaan yang memiliki hubungan erat dengan para elit politik, yang memungkinkan beberapa pihak menikmati rente ekonomi hutan yang cukup besar.

Banyak perusahaan penerima DR berbuat kecurangan dengan “membengkakkan” biaya dan melebih-lebihkan kawasan yang telah mereka tanami untuk mendapatkan DR yang lebih besar dari yang seharusnya mereka dapatkan. Perusahaan lainnya hanya berinvestasi dalam jumlah kecil untuk pengelolaan areal hutan tanaman mereka sehingga gagal untuk mencapai target luasan dan produktivitas. Kementerian Kehutanan juga mencairkan US\$ 600 juta untuk membiayai proyek-proyek yang bersifat politis namun tidak ada kaitannya dengan mandat DR dalam mendorong reboisasi dan rehabilitasi hutan.

Sebagai bagian dari paket penyelamatan keuangan sebesar US\$ 43 miliar dari Dana Moneter Internasional (IMF) pada awal krisis moneter tahun 1997-1998, Pemerintah Indonesia setuju untuk mengalihkan pengurusan DR kepada Kementerian Keuangan dan menyiapkan audit keuangan komprehensif oleh pihak ketiga. Audit yang dilakukan oleh Ernst & Young pada tahun 1999 mendokumentasikan adanya kesalahan sistematis dalam pengelolaan keuangan, berbagai praktik kecurangan oleh penerima subsidi DR dan pengalihan dana secara rutin untuk berbagai penggunaan yang tidak konsisten dengan mandat DR. Ernst & Young juga mencatat kehilangan dana publik sejumlah US\$ 5,2 miliar selama lima tahun periode tahun anggaran 1993/4-1997/8, sekitar 50 persen di antaranya terjadi setelah iuran DR masuk ke rekening Kementerian Kehutanan. Namun hingga Desember 2009, laporan audit akhir dari Ernst & Young tidak pernah dirilis untuk kajian ataupun diskusi publik.

Reformasi Setelah Pemerintahan Soeharto: Membangun Langkah Maju, Menghindari Langkah Mundur

Dalam 10 tahun terakhir, pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah penting untuk mengatasi masalah-masalah politis dan tata kelola yang telah mendarah daging dan menyelimuti DR selama pemerintahan Soeharto. Namun beberapa dari masalah ini terus berlanjut setelah Soeharto lengser dan beberapa tantangan penting masih tetap ada. Banyak negara ber hutan tropis yang melaksanakan REDD+ mungkin tengah menghadapi berbagai tantangan serupa. Negara-negara ini, dan badan-badan yang tengah mengembangkan berbagai program pembayaran REDD+, dapat belajar dari pengalaman Indonesia, sehingga dapat mengembangkan dan meningkatkan berbagai aspek positif dan menghindari berbagai aspek negatifnya.

Pengelolaan Keuangan dan Administrasi Penerimaan

Selama dan setelah pemerintahan Soeharto, lemahnya pengelolaan keuangan dan pengurusan pemasukan dana yang tidak efisien di berbagai tingkat lembaga pemerintahan telah menghambat terwujudnya penggunaan DR yang efektif. Beberapa investasi besar menggunakan DR untuk pengembangan hutan tanaman dan rehabilitasi lahan hutan yang rusak seringkali gagal mencapai tujuannya. Tidak adanya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang efektif menyebabkan sejumlah besar dana yang ditujukan untuk pengembangan hutan tanaman hilang karena kecurangan, pengalihan untuk penggunaan lain atau terbuang percuma untuk proyek-proyek yang dikelola dengan buruk.

Pengalihan DR ke Kementerian Keuangan pada tahun 1998-1999 mengawali proses pemeriksaan dan pemantauan DR yang penting dan terintegrasi dengan anggaran negara. Namun audit keuangan terbaru oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendokumentasikan penyelewengan yang masih berlangsung dan meluas serta lemahnya kontrol internal terhadap DR yang dikelola oleh Kementerian Kehutanan, sehingga menghasilkan opini tidak menyatakan pendapat (*disclaimer opinion*) yang berulang atas laporan audit

keuangan Kementerian Kehutanan. Badan Layanan Umum – Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU-BPPH) yang baru dibentuk—yang mengelola sekurang-kurangnya US\$ 2,2 miliar dari DR—sampai pertengahan 2009 belum berhasil membayarkan dana sebesar US\$ 450 juta yang telah dianggarkan untuk pengembangan hutan tanaman selama tahun 2008 dan 2009. Sama halnya dengan pemerintah daerah kabupaten dan provinsi yang telah menerima DR sebesar US\$ 500 juta sejak tahun 2001, namun sebagian besar mereka tidak memiliki keahlian dan personel untuk mengelola dana tersebut secara efektif.

Pengalaman Indonesia dengan DR menunjukkan pentingnya peningkatan kemampuan pengelolaan keuangan dan administrasi pendapatan di setiap tingkat pemerintahan. Karena struktur administrasi yang ada sekarang belum siap untuk mengelola arus sumber dana dari DR, diperkirakan bahwa dana berjumlah besar yang masuk dari REDD+ akan menghadirkan tekanan baru pada lembaga-lembaga ini. Oleh karena itu diperlukan perbaikan dalam hal penyiapan anggaran, akuntansi, kontrol keuangan internal serta pelaporan. Selain itu, penting untuk menyiapkan sistem yang tertata baik dan dapat menunjukkan dengan jelas bagaimana penerimaan dana REDD+ akan dibagikan sesuai dengan peran dan tanggung jawab berbagai lembaga yang terlibat di tingkat nasional, provinsi, kabupaten dan lokal. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas publik juga merupakan hal yang sangat penting.

Mengatasi Masalah Korupsi, Kecurangan dan Kehilangan Aset-Aset Negara

Masalah korupsi dan kecurangan telah melemahkan sebagian besar investasi DR dalam pengembangan hutan tanaman dan rehabilitasi hutan selama pemerintahan Soeharto. Masalah ini menyebabkan kehilangan ratusan juta dolar dana negara dan menurunnya luas tutupan hutan Indonesia. Sejumlah permasalahan ini yang telah mengakar dalam sistem politik dan diperparah dengan tata kelola yang buruk, terbukti sulit untuk diberantas. Ada beberapa tanda bahwa korupsi dan penyalahgunaan DR menjadi lebih terdesentralisasi setelah pemerintahan Soeharto, karena wewenang pemerintah kabupaten dan provinsi saat ini menjadi lebih besar dalam mengelola penerimaan dari sektor kehutanan.

Setelah pemerintahan Soeharto, pemerintah Indonesia telah berupaya besar untuk membasmi korupsi, khususnya dengan membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (PTPK atau Pengadilan Tipikor). Lembaga-lembaga ini menyelidiki, menuntut dan mengadili kasus-kasus korupsi tingkat tinggi secara independen dari proses penegakan hukum dan proses-proses peradilan biasa. Beberapa tahun belakangan ini KPK telah berhasil memenangkan sejumlah kasus korupsi yang terkait dengan hutan dan melibatkan sejumlah pejabat di berbagai tingkat. Pengenaan hukuman atas kroni-kroni Soeharto seperti Mohamad 'Bob' Hasan dan Probosutedjo atas berbagai penyalahgunaan DR menggambarkan kasus-kasus penting dalam penuntutan korupsi dan kecurangan yang terkait dengan hutan.

Namun sebagian besar kasus korupsi dan kecurangan terus terjadi tanpa adanya hukuman, karena penanganannya tetap dilakukan oleh lembaga penegakan hukum dan institusi peradilan biasa. Oleh karena itu perlu dilakukan pengarusutamaan gerakan pemberantasan korupsi dengan membangun kapasitas dan meningkatkan akuntabilitas di antara unit-unit anti korupsi/kejahatan keuangan di Kepolisian RI, Kejaksaan Agung dan pengadilan. Untuk mengantisipasi potensi korupsi yang terkait dengan REDD+, perlu diambil langkah-langkah untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas lembaga-lembaga pemerintahan yang mengurus sumber dana yang terkait dengan hutan dan karbon. Sebagai bagian dari proses 'kesiapan' REDD+, sejumlah dana ini perlu diinvestasikan untuk meningkatkan kemampuan KPK dan PTPK demikian juga dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), yang mengawasi pelaksanaan undang-undang antipencucian uang terutama untuk menangani kasus-kasus kriminal terkait dengan hutan dan karbon.

Pemantauan, Pelaporan dan Verifikasi Transaksi Keuangan

Selama masa Reformasi, terutama di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-sekarang), pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki transparansi dan akuntabilitas

pengelolaan DR dan sumber keuangan negara lainnya. Kapasitas dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga telah diperkuat dengan ditetapkannya badan ini sebagai satu-satunya pemeriksa keuangan eksternal bagi pemerintah Indonesia. Antara tahun 2004 dan 2008, BPK telah melakukan 29 audit keuangan terkait dengan DR, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.

Tata kelola keuangan yang baik serta penegakan peraturan perundangan keuangan yang efektif diperlukan untuk memastikan bahwa dana REDD+ akan dikelola dengan baik dan pemasukan dari REDD+ akan terus berlanjut. Jika pendanaan yang dialokasikan untuk proyek-proyek REDD+ hilang akibat korupsi, dialihkan untuk penggunaan lain atau dikelola secara buruk, para investor dapat memindahkan dananya ke negara lain atau ke pasar lain yang memiliki pengelolaan dan tata kelola keuangan yang lebih baik. Lebih lanjut lagi, sejumlah negara perlu memastikan bahwa proyek-proyek REDD+ akan dapat memenuhi standar kinerja yang tinggi dan target efisiensi biaya.

Pengurusan dana REDD+ akan memerlukan transparansi dan akuntabilitas yang tinggi sejak dari awal. Pemerintah terutama perlu menetapkan sistem pemantauan, pelaporan dan verifikasi atas keuangan (F-MRV) yang efektif, sebagai tambahan dari pemantauan, pelaporan dan verifikasi yang dilakukan sehubungan dengan pengurangan emisi karbon. Sistem ini harus menyertakan audit oleh pihak ketiga secara berkala atas rekening dimana dana-dana REDD+ dikelola, demikian pula pemeriksaan keuangan harus dilakukan terhadap proyek-proyek yang didukung oleh dana ini. Dalam kapasitasnya sebagai lembaga audit tunggal, posisi BPK sangat sesuai untuk berperan utama dalam merancang dan melaksanakan proses pemantauan, pelaporan dan verifikasi untuk mekanisme pendanaan REDD+ di Indonesia.

Berbagai Subsidi Modal dan Insentif yang Merugikan

Selama dan setelah pemerintahan Soeharto, DR yang dialokasikan sebagai subsidi modal untuk pembangunan kehutanan komersial telah menciptakan insentif yang mendorong pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan. Hal ini terjadi melalui pemanenan areal HPH (dengan sistem

tebang pilih) secara berlebihan dan konversi hutan-hutan alam yang telah 'rusak' untuk dijadikan hutan tanaman industri. Subsidi DR mencakup pemberian hibah tunai dan pinjaman berbunga rendah untuk mendorong pengembangan hutan tanaman komersial dan retribusi DR untuk kayu hutan alam yang nilainya jauh di bawah nilai tegakan kayu yang dipanen (yaitu US\$ 2,00 per ton untuk kayu pulp berdiameter kecil).

Pada tahun 2007, Kementerian Kehutanan mengumumkan inisiatif kebijakan baru untuk membangun hutan tanaman komersial baru seluas 9 juta hektar sampai tahun 2016. Dengan segala kewenangannya Kementerian Kehutanan memperbarui alokasi subsidi DR untuk mendukung inisiatif ini dan dapat mendorong penghilangan tutupan hutan alam. Insentif ini dapat membahayakan kemampuan pemerintah untuk memenuhi target pengurangan emisi karbon yang telah disepakati dalam REDD+. Demikian juga kebijakan pemerintah Indonesia untuk mendorong ekspansi industri pulp dan kertas, kelapa sawit dan bahan bakar nabati nasional.

Dengan meletakkan program REDD+ pada tempatnya, pemerintah perlu menyelaraskan kebijakan sektor kehutanan dan sektor lainnya, serta melakukan sinkronisasi dengan kebijakan ekonomi yang lebih luas. Langkah penting lainnya adalah memperkuat koordinasi antara badan-badan yang mengurus REDD+ dan yang bertanggung jawab untuk mengalokasikan lahan, serta badan yang memberikan ijin penggunaan hutan dan industri. Peningkatan koordinasi dengan lembaga keuangan di sektor swasta dan publik juga dapat membantu mengurangi investasi pada proyek-proyek besar yang kemungkinan besar akan menghasilkan emisi karbon yang tinggi. Di Indonesia, koordinasi dan akuntabilitas yang kuat antara badan-badan yang mengurus pembayaran REDD+ dan badan-badan yang mengawasi DR akan sangat penting. Mengingat rencana Kementerian Kehutanan saat ini untuk mengalokasikan sekitar US\$ 2,2 miliar dari DR untuk membiayai pengembangan hutan tanaman komersial melalui BLU-BPPH, pengaturan rencana BLU-BPPH dengan program REDD+ nasional Indonesia khususnya menjadi hal yang sangat penting.

Berbagai Isu Akuntabilitas dan *Moral Hazard*

Penggunaan subsidi DR untuk mendorong pengembangan hutan tanaman dan lemahnya mekanisme akuntabilitas telah mendorong tingginya *moral hazard* (tingkat kerentanan moral atau aji mumpung) di sektor kehutanan Indonesia. Salah satu akibatnya adalah walaupun pemerintah Indonesia telah mengalokasikan US\$ 1,0 miliar dari subsidi DR selama tahun 1990-an, cakupan hutan tanaman komersial produktif yang benar-benar telah dikembangkan sangatlah terbatas. Kementerian Kehutanan telah gagal menangani sebagian besar penerima subsidi DR yang seharusnya bertanggung jawab untuk kegagalan pengembangan hutan tanaman atau kegagalan pengembalian hutang.

Sebagaimana miliaran dolar hutang kehutanan pemerintah Indonesia yang dihapuskan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) di tahun 2003-2004, rendahnya tingkat akuntabilitas telah mendorong perusahaan-perusahaan kehutanan untuk terlibat dalam investasi berisiko tinggi dan pengelolaan keuangan yang tidak bertanggung jawab—praktik-praktik yang sepertinya akan terus berlangsung di masa depan, terutama bila kegiatan mereka dibiayai oleh dana publik.

Bisa dibayangkan bahwa banyak perusahaan kehutanan (atau afiliasi mereka) yang mendapat keuntungan dari subsidi DR dan/atau hutang yang dihapuskan oleh BPPN juga akan berada di antara mereka yang berusaha untuk mendapat kredit untuk pengurangan emisi karbon di bawah mekanisme REDD+ Indonesia pada masa yang akan datang—suatu kemungkinan yang perlu diwaspadai. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengkaji rekam jejak para calon peserta REDD+ dan mempertimbangkan implikasi apabila pemilik proyek gagal menunaikan kewajibannya dalam skema-skema REDD+. Sehubungan dengan REDD+, isu aji mumpung tampaknya menjadi perhatian khusus dalam proyek-proyek kehutanan yang melibatkan kredit permanen. Sebagai contoh adalah penggunaan polis asuransi, untuk memastikan bahwa pengurangan emisi akan tetap permanen setelah kredit diterbitkan, dapat mendorong pemilik proyek untuk mengingkari kewajibannya dengan cara pembalikan permanen (misalnya, melalui pembukaan tutupan hutan).

Meskipun kebanyakan program asuransi karbon menetapkan kewajiban parsial untuk pembalikan permanen kepada pemilik proyek, belum sepenuhnya jelas bagaimana atau oleh siapa kewajiban ini akan ditetapkan, atau bagaimana sengketa atas kewajiban akan diselesaikan. Beberapa pengamat berasumsi bahwa pemerintah yang menjadi tuan rumah pada akhirnya akan menjadi penjamin atas tuntutan kewajiban, bila pemilik proyek gagal memenuhi kewajiban atau menghilang. Namun seperti yang ditunjukkan dalam pengalaman Indonesia dengan DR, kemungkinan untuk mengharapkan pemerintah Indonesia menjamin bahwa peserta REDD+ akan sepenuhnya memenuhi kewajibannya menimbulkan pertanyaan penting tentang sejauh mana lembaga-lembaga publik pada akhirnya harus menanggung risiko pribadi.

Keadilan dan Pembagian Manfaat

Pembagian manfaat DR sangat tidak adil, terutama selama masa pemerintahan Soeharto. Para pelaku yang memiliki kekuasaan besar mendapat keuntungan ekonomi yang tinggi dari perusahaan hutan sementara masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan sering digusur dari tempat asalnya. Konflik antara masyarakat lokal dan perusahaan-perusahaan HPH sering merusak proyek-proyek hutan tanaman yang dibiayai dari DR. Sejahtera REDD+ menyediakan insentif keuangan untuk penghasil besar emisi karbon berbasis hutan untuk mengurangi emisinya, sebagian besar dananya akan dinikmati perusahaan kehutanan besar, produsen pulp dan kertas, serta perusahaan kelapa sawit. Sebagian besar perusahaan ini memiliki hubungan erat dengan para elit negara sehingga posisi mereka sangat kuat untuk mengakses keuntungan ekonomi dari REDD+, terutama ketika pembayaran manfaat disalurkan oleh lembaga-lembaga pemerintahan.

Di Indonesia dan di negara-negara hutan tropis lainnya, distribusi pembayaran REDD+ yang tidak adil dapat meningkatkan kesenjangan yang sudah ada di sektor kehutanan serta dapat menggusur dan memiskinkan masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan. Risiko seperti ini terlalu tinggi bila lembaga-lembaga negara memaksakan kontrol atas hutan-hutan yang telah dikelola

oleh masyarakat pedesaan selama berabad-abad. Alokasi lahan ber hutan untuk proyek-proyek REDD+ dapat mencetuskan konflik, kecuali jika pemerintah mengambil langkah-langkah proaktif dengan mengakui hak-hak masyarakat yang tinggal di hutan dan memfasilitasi pembagian manfaat secara adil dengan masyarakat pedesaan sejak awal. Walaupun REDD+ dapat mengurangi deforestasi dan degradasi hutan, proses pencapaiannya bisa mengorbankan kesejahteraan dan keamanan mata pencaharian bagi masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan.

Tata Kelola Keuangan dan Kesiapan REDD+: Implikasi Global

Pengalaman Indonesia dalam mengatasi isu-isu tata kelola dan pengaturan keuangan terkait DR menawarkan banyak pelajaran bagi diskusi global saat ini untuk menetapkan mekanisme REDD+, dan kepada negara-negara lain yang sedang memikirkan program kredit karbon nasionalnya. Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa transparansi dan akuntabilitas merupakan komponen penting dalam tata kelola keuangan yang baik dan dalam pengaturan penerimaan, serta lembaga yang memiliki kuasa hukum dalam menangani pengawasan keuangan seperti BPK dan KPK dapat berperan penting dalam proses pemeriksaan.

Untuk mengelola dana REDD+ secara bertanggung jawab, pemerintah akan memerlukan lembaga-lembaga yang dapat melancarkan koordinasi antara badan-badan nasional, provinsi dan lokal secara efektif, selain juga bertanggung jawab kepada masyarakat madani, organisasi penyandang dana dan para investor. Namun demikian, terdapat sejumlah tantangan yang cukup berat, yaitu dalam menjamin kemauan politik dan menegakkan undang-undang dan peraturan, menangani berbagai tugas berat terkait perubahan lembaga di berbagai tingkat, mengatur sistem yang transparan serta dalam menetapkan peran, hak

dan tanggung jawab yang tepat di masing-masing tingkatan pemerintahan.

Dalam menyiapkan REDD+, negara-negara telah meningkatkan kemampuan mereka di bidang perencanaan tata guna lahan dan penghitungan karbon. Pengalaman Indonesia dengan DR menunjukkan pentingnya memulai peningkatan kapasitas di bidang penganggaran, akuntansi, pengelolaan dana dan aspek-aspek lain untuk mengurus dana REDD+. Meningkatkan kemampuan tata kelola keuangan di seluruh tingkat pemerintahan akan memerlukan komitmen, waktu dan sumber daya. Namun upaya penerapan transparansi dan tata kelola keuangan yang baik merupakan strategi 'menang-menang' bagi semua pihak, bukan hanya untuk mengelola sumber daya hutan dan mendapatkan pemasukan baru dari REDD+, tapi juga untuk seluruh kegiatan negara.

Rekomendasi

Untuk memperkuat pemerintah Indonesia dalam mengurus DR dan pengelolaan mekanisme pembayaran REDD+ ke depannya oleh Indonesia dan negara-negara ber hutan tropis lainnya, penelitian ini mengusulkan beberapa rekomendasi berikut:

- Meningkatkan kemampuan untuk mengelola keuangan dan administrasi penerimaan.
- Memperkuat sejumlah lembaga untuk mengatasi berbagai masalah korupsi dan kecurangan.
- Mengembangkan sistem yang efektif untuk pemantauan, pelaporan dan verifikasi keuangan.
- Memperbaiki kebijakan untuk menghilangkan insentif yang tidak selaras dan merugikan.
- Melakukan uji tuntas yang kuat dan akuntabilitas bagi para penerima dana publik.
- Mendorong pembagian keuntungan yang berkeadilan dan meminimumkan dampak negatif bagi masyarakat di dalam dan sekitar hutan.

1

Pendahuluan

Dalam upaya global untuk mengurangi perubahan iklim, terdapat kesepakatan yang semakin kuat bahwa negara-negara makmur harus mengurangi emisi karbonnya atau dapat dilakukan dengan memberikan imbalan kepada negara-negara berkembang dan miskin sebagai kompensasi atas upayanya dalam menurunkan emisi karbon mereka. Berbagai program pembayaran kepada negara-negara miskin dalam rangka Menurunkan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan serta Meningkatkan Stok Karbon Hutan (*Reducing emissions from deforestation and forest degradation and enhancing forest carbon stocks, REDD+*) kini tengah dirundingkan dalam United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). REDD+ bertujuan untuk menyediakan berbagai struktur insentif dan mekanisme implementasi yang akan mendorong penurunan deforestasi dan degradasi hutan tropis yang saat ini mencapai 20 persen dari seluruh emisi karbon akibat kegiatan manusia (Kanninen dkk. 2007, Angelsen 2008, Angelsen dkk. 2009). Bagi negara-negara berhutan tropis, REDD+ menawarkan suatu kesempatan yang belum pernah ada sebelumnya untuk menciptakan pemasukan dana baru dengan cara melindungi hutan dan merehabilitasi hutan yang rusak.

Dengan luas tutupan hutan hampir 90 juta hektar, Indonesia memiliki hutan tropis terluas ketiga di dunia dan juga lahan gambut yang luas dan kaya akan karbon (FAO 2008; Rieley dkk. 2008). Namun Indonesia juga merupakan negara penghasil emisi karbondioksida (CO₂) terbesar di dunia dari deforestasi dan perubahan tata guna lahan.

Melalui REDD+, Indonesia memiliki kesempatan khusus untuk mendapatkan pemasukan, mengurangi kehilangan tutupan hutan dan sekaligus berkontribusi penting dalam mengurangi perubahan iklim global.

Kajian ini bertujuan untuk mendukung proses 'kesiapan' REDD+ Indonesia dengan mempelajari pengalaman Indonesia dalam mengelola Dana Reboisasi (DR) selama dua dekade terakhir. Dana Reboisasi merupakan dana bernilai miliaran dolar yang dibentuk tahun 1989 dan dikelola oleh Pemerintah Indonesia dengan mandat untuk mendukung kegiatan reboisasi dan rehabilitasi lahan dan hutan yang telah rusak. Dalam banyak hal, DR merupakan sumber pelajaran yang penting bagi program pembayaran REDD+ di Indonesia dan dapat memberikan wawasan historis mengenai kemampuan pemerintah dalam mengelola serta mengalokasikan aliran dana yang besar di sektor kehutanan nasional. Pengalaman ini menyajikan pembelajaran yang sangat penting bagi REDD+, terutama yang terkait dengan kebutuhan untuk:

- memperkuat pengelolaan keuangan dan administrasi penerimaan;
- mengatasi masalah korupsi, kecurangan dan kehilangan aset-aset negara;
- memantau, melaporkan dan memverifikasi transaksi keuangan;
- menghilangkan berbagai insentif yang tidak selaras dan merugikan publik;
- memastikan akuntabilitas dan mengurangi *moral hazard*; dan
- membagikan manfaat secara adil.

Walaupun fokus analisis buku ini adalah pengalaman Indonesia dengan DR, berbagai pengalaman yang dapat diambil sangat relevan bagi negara-negara berhutan tropis lainnya yang berpartisipasi dalam program REDD+, terutama negara-negara yang akan mengelola pemasukan REDD+ melalui suatu dana kehutanan nasional.

1.1 Indonesia dan Munculnya Sistem REDD+

Saat ini kerangka sistem REDD+ global masih dalam tahap rancangan, dan ada berbagai pilihan yang dipertimbangkan. Berbagai pendekatan kredit karbon, misalnya, memberikan kredit REDD+ kepada pemerintah nasional atau untuk para pelaku di tingkat daerah (misalnya, pemerintah daerah, kelompok masyarakat, pemilik tanah pribadi atau para pengembang proyek) atas dasar penurunan emisi yang terukur di bawah target yang telah ditetapkan. Kredit karbon semacam ini bahkan telah siap diperdagangkan di berbagai pasar karbon sukarela. Alternatifnya, sejumlah pendekatan kredit berbasis dana difokuskan untuk pembentukan dana karbon internasional yang akan melakukan pembayaran kepada pemerintah nasional. Masing-masing pemerintah dapat mengelola pemasukan mereka masing-masing dan membagikannya kepada lembaga nasional dan daerah. Dalam sistem ini, pembayaran insentif dapat didasarkan pada penurunan emisi yang terukur di bawah target yang disepakati atau didasarkan pada pelaksanaan reformasi kebijakan atau intervensi lainnya.

Terlepas dari pilihan jenis pendekatan ataupun kombinasi beberapa jenis pendekatan yang pada akhirnya diterapkan, jumlah modal yang diharapkan akan mengalir melalui mekanisme REDD+ memiliki potensi yang cukup besar. Para analis memperkirakan bahwa untuk menurunkan laju deforestasi di seluruh dunia sebesar 50 persen akan membutuhkan insentif REDD+ antara US\$ 17,2 miliar dan US\$ 28,0 miliar setiap tahunnya, bergantung pada asumsi harga karbon (Kindermann dkk. 2008). Jika diasumsikan tingkat diskonto tahunan sebesar 5 persen, maka jumlah pemasukan keseluruhan adalah sekitar US\$ 216 miliar sampai US\$ 352 miliar selama satu dekade. Peranan Indonesia dalam memerangi perubahan iklim global sangat penting. Hutan dan lahan

gambut Indonesia mengalami tekanan yang cukup kuat dari kegiatan pembalakan legal dan ilegal; pengembangan hutan tanaman untuk industri bubur kertas; pemekaran industri kelapa sawit dan bahan bakar nabati; pembukaan lahan untuk pertanian rakyat; dan kebakaran yang tidak terkendali, terutama selama terjadinya *El Niño* (World Bank 2007).³ Penelitian terbaru memperkirakan bahwa emisi setara karbondioksida (CO₂e) yang terkait dengan hutan dan lahan gambut Indonesia mencapai lebih dari 2,5 gigaton (Gt) setiap tahunnya, bahkan bisa mencapai 4,5 Gt/tahun (PEACE 2007). Walaupun angka-angka ini dipertentangkan, faktanya tetap sama bahwa Indonesia merupakan penghasil emisi CO₂ terbesar di dunia dari kegiatan kehutanan dan dari perubahan tata guna lahan; serta merupakan penghasil CO₂ terbesar ke tiga di dunia dari seluruh sumber jika bahan bakar fosil juga diperhitungkan; kedudukan Indonesia ini hanya dilampaui oleh China dan Amerika Serikat (PEACE 2007).

Sebagai tuan rumah pertemuan COP-13 di Bali bulan Desember 2007, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah berkomitmen bahwa Indonesia akan memainkan peranan kunci dalam merancang dan menerapkan inisiatif penurunan emisi karbon di negara-negara berhutan tropis. Pada bulan Mei 2009, Indonesia menjadi negara pertama yang secara resmi menetapkan peraturan untuk mengelola program REDD nasional (Reuters 8 Mei 2009). Pada pertemuan G-20 bulan September 2009, Presiden Yudhoyono lebih lanjut berkomitmen bahwa Indonesia akan menurunkan emisi dari penggunaan lahan, perubahan tata guna lahan dan hutan (LULUCF) sebesar 26 persen di tahun 2020 dengan sumberdaya sendiri, dan dengan bantuan internasional tingkat emisi dapat diturunkan sampai 41 persen. Melalui keberhasilan

3 Perkiraan tingkat deforestasi Indonesia sangat bervariasi—suatu fakta yang merumitkan berbagai perundingan yang tengah berlangsung mengenai acuan emisi karbon nasional. Menurut beberapa sumber, Indonesia telah kehilangan tutupan hutan alamnya dengan laju lebih dari 1,8 juta ha/tahun, atau sekitar 2 persen setiap tahunnya pada tingkat sekarang, paling sedikit sejak tahun 1990 (FWI/GFW 2002, Holmes 2002, Stibig dkk. 2007). Pemerintah Indonesia memperkirakan bahwa tingkat deforestasi Indonesia adalah 2,8 juta ha/tahun selama 1997-2000, dan 1,1-1,2 juta ha/tahun selama 2000-2005 (Departemen Kehutanan 2008, Fogarty 2009). Hansen dkk. (2008) menyatakan bawa laju deforestasi selama 2000-2005 rata-rata sebesar 700.000 ha/tahun.

partisipasinya dalam REDD+, Indonesia berkesempatan khusus untuk mengendalikan laju kehilangan tutupan hutannya, dan dalam pelaksanaannya akan berkontribusi penting dalam mengurangi perubahan iklim global.

Partisipasi Indonesia dalam REDD+ juga dapat memberi pemasukan baru yang cukup besar bagi keuangan nasional dan juga kepada masyarakat pedesaan, sehingga akan meningkatkan stabilitas ekonomi, mengentaskan kemiskinan dan pembangunan. Salah satu perkiraan menunjukkan bahwa dengan mengurangi laju deforestasi sebesar 5 persen, Indonesia dapat menghasilkan pendapatan REDD+ tahunan sebesar US\$ 765 juta, dan pengurangan deforestasi sebesar 30 persen akan menghasilkan lebih dari US\$ 4,5 miliar/tahun (Purnomo dkk. 2007)⁴. Namun untuk dapat mengakses pendapatan dari REDD+ secara berkelanjutan bukan merupakan hal yang mudah bagi Indonesia maupun bagi negara-negara yang kaya hutan lainnya. Sesuai rancangannya, mekanisme pembayaran REDD+ akan didasarkan pada kinerja, dimana jika emisi karbon tidak terbukti menurun di bawah target nasional yang disepakati, maka dana REDD+ tidak akan dibayarkan.

1.2 REDD+ dan Berbagai Tantangan dalam Tata Kelola dan Pengaturan Keuangan

Mengingat besarnya jumlah uang yang terlibat, keberhasilan REDD+ akan memerlukan sistem pengelolaan dan tata kelola keuangan yang kuat. Pada dasarnya, jika dana yang dialokasikan untuk REDD+ tidak dikelola secara efektif atau dialihkan dari tujuan semula, REDD+ tidak akan mampu menghasilkan penurunan emisi karbon yang terukur. Pada akhirnya negara akan mengalami kerugian besar dalam sumber daya negara dan dapat membahayakan keberlanjutan pembayaran ke depannya. Jika terjadi penyalahgunaan dana atau dana tidak digunakan secara efektif, maka akan terdapat peluang bagi donor dan investor untuk memindahkan uang mereka ke negara-negara dimana dana REDD+ dikelola dengan standar

akuntabilitas keuangan yang tinggi dan digunakan secara lebih efektif untuk menghasilkan penurunan emisi karbon yang terukur.

Dalam konteks ini, REDD+ menghadapi kontradiksi mendasar karena kebanyakan penerima dana REDD+ adalah negara-negara yang berprestasi buruk dalam tata kelola sumber keuangan publik. Dari 19 negara yang kini berpartisipasi dalam United Nations Collaborative Programme mengenai *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries* (atau UN-REDD) dan mengikuti program Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan (*Forest Carbon Partnership Facility*) yang didanai Bank Dunia, 10 di antaranya berada di peringkat 3 terbawah (yang paling korup) dalam Indeks Persepsi Korupsi 2008 yang diterbitkan oleh Transparency International, berdasarkan survei di 180 negara (Transparency International 2008)⁵. Korupsi dan penyelewengan keuangan telah menyebar luas di sektor kehutanan di banyak negara. Jika dana REDD+ hilang akibat korupsi atau penyelewengan, negara-negara penerima akan gagal mencapai target minimum luas tutupan hutan yang dilindungi yang dapat merusak aliran pendapatan dari Kredit karbon yang berkelanjutan untuk jangka panjang.

Selain itu, kemampuan kebanyakan negara berkembang untuk mengelola sumber keuangan publik umumnya masih sangat terbatas. Walaupun hal ini mungkin merupakan kasus di negara dengan sistem politik desentralisasi, dimana kewenangan administratifnya telah diserahkan kepada pemerintah daerah, banyak negara dengan sistem politik terpusat juga memiliki kinerja yang buruk di bidang ini. Pemerintah di negara berkembang sering kekurangan personel terlatih dan struktur kelembagaan yang diperlukan untuk mengelola pendapatan negara secara efektif. Selain itu, kebanyakan negara memiliki kemampuan yang masih terbatas untuk penyiapan anggaran,

4 Angka-angka ini didasarkan pada asumsi harga karbon US\$ 5 per ton CO₂ ekuivalen.

5 Daftar awal negara-negara yang menerima pembiayaan 'kesiapan' melalui UN-REDD termasuk: Bolivia, Republik Demokratik Congo, Indonesia, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Tanzania, Vietnam dan Zambia. Daftar awal negara-negara yang menerima pembiayaan 'kesiapan' melalui Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan termasuk: Bolivia, Kosta Rika, Republik Demokratik Congo, Gabon, Ghana, Guyana, Kenya, Lao PDR, Liberia, Madagaskar, Meksiko, Nepal, Panama dan Vietnam.

akuntansi, pengendalian internal, pengelolaan aliran dana, pelaporan data dan audit keuangan. Dalam REDD+, keterbatasan kemampuan di bidang ini akan memunculkan kekhawatiran apakah dana yang dialokasikan akan digunakan secara bertanggung jawab serta dengan cara yang paling efektif dan efisien untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan.

Perlu dipertimbangkan bahwa keterkaitan antara para penerima REDD+ dan lemahnya pengelolaan dan tata kelola keuangan tidak terjadi secara kebetulan. Kegagalan dan kekacauan kelembagaan dan kegagalan dalam tata kelola—di sektor kehutanan dan keuangan—kerap berperan penting dalam melancarkan, atau bahkan menggerakkan, berbagai proses deforestasi dan degradasi hutan yang ingin diatasi melalui REDD+. Dalam konteks ini, pilihan masyarakat internasional untuk mengarahkan pembayaran REDD+ hanya kepada negara-negara yang pengelolaan keuangannya sudah kuat dan struktur tata kelolanya juga sudah baku merupakan pilihan yang tidak realistis. Namun merupakan hal yang juga jelas bahwa suntikan ratusan miliar dolar ke sektor kehutanan negara-negara tropis melalui program pembayaran REDD+ bisa jadi hanya akan sedikit memperlambat deforestasi—dan pada beberapa kasus, mungkin akan memperburuk keadaan—jika dilakukan tanpa adanya sistem pengelolaan dan tata kelola keuangan yang efektif.

Dalam kenyataannya, lebih dari 40 negara telah memiliki dana kehutanan sebelum adanya proses REDD+ (Rosenbaum dan Lindsay 2001) (lihat Lampiran A). Mengingat banyak dari negara-negara ini telah mulai mempersiapkan REDD+, beberapa pendanaan nasional menawarkan pembelajaran penting tentang bagaimana pemerintah dapat mengelola pemasukan REDD+ secara efektif dan menggunakannya untuk membiayai praktik-praktik kehutanan yang berkelanjutan.⁶ Berbagai dana kehutanan ini mencakup berbagai model kelembagaan, struktur organisasi, sumber pendapatan, mekanisme

penggunaan dan pengawasan yang memberikan banyak pengalaman untuk diterapkan dalam berbagai proses 'kesiapan' REDD+.

1.3 Dana Reboisasi dan Pembelajaran untuk REDD+

Tidak jauh berbeda dengan REDD+, DR yang diprakarsai oleh pemerintahan Soeharto bertujuan untuk memastikan bahwa hutan negara akan lestari untuk jangka panjang. Dana Reboisasi bersumber dari iuran yang dibayarkan oleh para pemegang Hak Pengelolaan Hutan (HPH) untuk setiap meter kubik kayu yang dipanen dari hutan alam yang dikuasai negara. Selama lebih dari 20 tahun, jumlah DR yang diterima mencapai US\$ 5,8 miliar, merupakan sumber pemasukan negara terbesar dari sektor kehutanan komersial Indonesia. Nilai pemasukan ini mungkin akan segera terlampaui oleh pemasukan dari REDD+. Selama dan setelah pemerintahan Soeharto, pemerintah Indonesia telah menggunakan DR untuk membiayai berbagai investasi publik yang besar di bidang reboisasi dan rehabilitasi lahan dan hutan. Namun dalam setiap kasus, program-program ini gagal mencapai tujuannya, dan pelaksanaannya dihambat oleh berbagai masalah serius yang terkait dengan tata kelola keuangan.

Selama pemerintahan Soeharto, DR dikelola oleh Kementerian Kehutanan sebagai dana di luar anggaran negara, yang pengelolaan dan pengeluarannya diatur berdasarkan keputusan Menteri atau Presiden. Selama dekade sebelum akhir pemerintahan Orde Baru pada bulan Mei 1998, Kementerian Kehutanan menggunakan DR untuk mendorong pengembangan hutan tanaman industri (HTI), dengan mengalokasikan lebih dari US\$ 1,0 miliar dalam bentuk hibah tunai dan pinjaman berbunga rendah kepada perusahaan-perusahaan kehutanan. Tidak adanya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang efektif telah menyebabkan sejumlah besar DR hilang karena kecurangan, pengalihan untuk penggunaan lain dan/atau terbuang percuma untuk HTI yang pengelolaannya buruk. Akibatnya, meskipun investasi publik dari DR cukup besar, produktivitas keseluruhan dari areal HTI yang dikembangkan telah gagal mencapai target yang ditetapkan. Selain itu, Kementerian Kehutanan juga telah mencairkan US\$ 600 juta untuk membiayai proyek-proyek yang

6 Dari 41 negara yang memiliki pendanaan hutan nasional yang dikaji oleh Rosenbaum dan Lindsay (2001), ada 9 negara yang saat ini berpartisipasi dalam UN-REDD dan Fasilitas Kemitraan Karbon Hutan. Negara-negara ini adalah Bolivia, Kosta Rika, Indonesia, Lao PDR, Madagaskar, Nepal, Tanzania, Vietnam dan Zambia.

bersifat politis namun tidak ada kaitannya dengan mandat DR untuk mendorong reboisasi dan rehabilitasi hutan.

Setelah pemerintahan Soeharto, Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah-langkah penting untuk memperbaiki berbagai masalah yang terkait dengan pengurusan DR dan berbagai sumber keuangan negara lainnya selama Orde Baru. Langkah-langkah ini antara lain adalah dengan menempatkan DR di bawah kewenangan administrasi Kementerian Keuangan dan memasukkannya dalam anggaran negara; memberikan wewenang luas kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa keuangan DR dan aset-aset keuangan publik lainnya; membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang telah berhasil mengusut beberapa lusin kasus korupsi yang melibatkan beberapa pejabat senior; dan mengusut dua kasus tingkat tinggi yang terkait dengan kecurangan DR yang melibatkan kroni Soeharto. Dalam proses otonomi daerah, Pemerintah Indonesia telah mengadopsi mekanisme pembagian pendapatan DR yang lebih adil, yaitu 40 persen dibagikan di antara pemerintah daerah dan 60 persennya dikelola oleh pemerintah pusat. Secara kolektif, reformasi ini menunjukkan tanda-tanda yang menjanjikan bagi REDD+, karena pemerintah Indonesia menunjukkan kesungguhannya untuk memastikan bahwa pelanggaran di masa lalu terhadap DR dan berbagai sumber keuangan negara lainnya tidak akan terulang lagi.

Terlepas dari langkah-langkah di atas, penggunaan DR oleh pemerintah Indonesia setelah pemerintahan Soeharto untuk membiayai kegiatan rehabilitasi lahan dan hutan yang rusak terus terhambat oleh lemahnya tata kelola keuangan, walaupun telah dilakukan dengan cara yang berbeda dengan cara-cara selama masa pemerintahan Soeharto. Hasil audit terbaru mengenai DR menemukan bahwa pemerintah pusat dan daerah secara rutin masih menghabiskan dana di bawah yang dianggarkan untuk proyek-proyek reboisasi dan rehabilitasi—sering kali tidak lebih dari 50 persen—dan luas hutan yang ditanami pun sering kali tidak mencapai target yang direncanakan. Terdapat juga indikasi kuat bahwa korupsi yang terkait DR masih terus berlangsung

secara meluas, namun sekarang menjadi lebih terdesentralisasi. Seperti yang terjadi selama pemerintahan Soeharto, lemahnya pembukuan dan laporan keuangan menyebabkan kesulitan untuk menilai sejauh mana penggunaan DR telah sesuai dengan tujuannya dan untuk mengevaluasi apakah pemerintah Indonesia—dan lebih jauh lagi, masyarakat Indonesia—telah menerima imbalan yang sesuai atas investasi dana publik ini.

Sejak akhir tahun 2006, Kementerian Kehutanan telah memberikan indikasi rencana mereka untuk melanjutkan penggunaan DR untuk membiayai pengembangan hutan tanaman melalui suatu badan keuangan baru: Badan Layanan Umum-Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU-BPPH). Sebagai bagian dari inisiatif revitalisasi di sektor kehutanan, Kementerian Kehutanan telah menargetkan pengembangan sekitar 9 juta hektar hutan tanaman baru sampai dengan tahun 2016. Berdasarkan rencana pemerintah, BLU-BPPH akan membayarkan sekitar US\$ 2,2 miliar dari DR untuk membiayai berbagai investasi kehutanan—suatu suntikan modal yang dapat berimplikasi sangat jauh bagi program nasional REDD+ di masa depan. Pada saat yang sama, BLU-BPPH telah menghadapi berbagai kesulitan yang mendasar dalam mengelola dana di bawah kewenangannya. Sampai setidaknya paruh pertama di tahun 2009, BLU-BPPH dilaporkan belum mengeluarkan sekitar US\$ 500 juta dana yang telah dianggarkan untuk dicairkan selama tahun 2008 dan 2009.

1.4 Struktur Kajian

Kajian ini dibagi ke dalam tujuh bagian. Setelah Pendahuluan, Bab 2 mengkaji peran DR sebagai dana di luar anggaran negara selama pemerintahan Soeharto, dan bagaimana dana ini digunakan sebagai subsidi langsung maupun tidak langsung kepada perusahaan-perusahaan yang memiliki hubungan erat dengan struktur politik negara. Bab 3 menjabarkan langkah-langkah yang telah diambil selama periode Reformasi setelah Soeharto untuk memperbaiki tata kelola DR dan berbagai sumber keuangan negara lainnya, demikian pula dengan berbagai tantangan yang dihadapi oleh Kementerian Kehutanan dalam menarik piutang yang terkait dengan DR. Bab 4 menguraikan restrukturisasi DR di bawah otonomi daerah, dan

mencermati berbagai tantangan yang terkait dengan perimbangan keuangan dan penyalahgunaan DR yang terus berlangsung setelah pemerintahan Soeharto. Bab 5 menjabarkan berbagai upaya yang dilakukan Kementerian Kehutanan baru-baru ini dalam menggunakan DR sebagai sumber pembiayaan berbunga rendah untuk inisiatif revitalisasi sektor kehutanan dan mengkaji

perkembangan BLU-BPPH. Bab 6 merupakan ringkasan pembelajaran tata kelola keuangan dari pengalaman Indonesia mengelola DR dan bercermin pada potensi yang relevan dengan diskusi terkini yang terkait dengan REDD+. Bab 7 memberikan serangkaian rekomendasi yang bertujuan untuk memperkuat pengelolaan DR dan implementasi mekanisme pembayaran REDD+ di masa mendatang.

2

Administrasi dan Penggunaan Dana Reboisasi Selama Pemerintahan Soeharto

Pengalaman Indonesia dalam menggunakan Dana Reboisasi berakar kuat pada ekonomi politik perusahaan hutan secara komersial di masa pemerintahan Soeharto (1966-1998). Selama tahun-tahun pertama pemerintahan Orde Baru, negara menekankan beragam pengendalian terhadap sumber daya hutan Indonesia. Pada periode tahun 1970-an dan 1980-an, Kementerian Kehutanan mengalokasikan sekitar 60 juta hektar lahan untuk perusahaan-perusahaan penebangan kayu dengan menggunakan sistem konsesi hutan atau Hak Pengusahaan Hutan (Barr 1999, Brown 1999).⁷ Sejumlah besar ijin HPH diberikan melalui jaringan patrimonial kepada para elit politik dan tentara serta rekan bisnis mereka sebagai bagian dari strategi untuk memantapkan struktur kekuasaan politik (Brown 1999, Ross 2001). Dengan menetapkan besaran bea, iuran dan pajak yang harus dibayar oleh pemegang HPH yang jauh di bawah nilai pohon yang dipanen secara keseluruhan, pemerintah Orde Baru telah membentuk suatu sistem keuangan kehutanan yang memastikan bahwa pemegang ijin HPH akan memiliki akses terhadap rente ekonomi yang jauh

⁷ Sistem HPH di Indonesia, yang dimulai pada akhir tahun 1960-an, dikembangkan untuk mendukung pengelolaan hutan komersial skala besar di kawasan hutan yang berada di Sumatera, Kalimantan, Irian Jaya (sekarang Papua) dan pulau-pulau lain di luar Jawa, Madura dan Bali. Kementerian Kehutanan mengalokasikan HPH kepada badan usaha hutan milik negara dan swasta untuk masa 20 tahun. Pemilik HPH harus mengelola areal konsesinya dengan menerapkan sistem penebangan selektif dengan rotasi 35 tahun, dan juga melakukan penanaman pengayaan di lokasi penebangan sehingga kayu yang dipanen akan tumbuh kembali. Akan tetapi, sebelum akhir tahun 1990-an, sangat sedikit pemilik HPH yang mengelola lokasi konsesi mereka dengan menerapkan sistem yang mendukung perusahaan kayu komersial secara berkelanjutan.

lebih tinggi daripada kegiatan usaha biasa (Ruzicka 1979, Gillis 1988, Ramli dan Ahmad 1993).

Pada awal tahun 1980-an, pemerintahan Soeharto mengambil serangkaian langkah untuk memusatkan pengendalian atas keuntungan perusahaan hutan di sektor kehutanan. Langkah yang terpenting adalah menetapkan larangan ekspor kayu, yang pada dasarnya mendorong pemilik HPH melakukan investasi dalam produksi kayu lapis dan memusatkan kepemilikan HPH ke tangan segelintir konglomerat hutan (Barr 1998). Kementerian Kehutanan juga memperkenalkan iuran terhadap produksi kayu berdasarkan volume yang disebut dengan Dana Jaminan Reboisasi (DJR), yang selanjutnya disebut dengan Dana Reboisasi (DR).

Sebagaimana dibahas dalam bagian-bagian selanjutnya, DR, yang penerimaan tahunannya kadang melebihi US\$ 500 juta, tumbuh pesat menjadi dana miliaran dolar di luar anggaran negara yang penggunaannya dikendalikan melalui kebijaksanaan Kementerian Kehutanan. Sampai akhir masa Orde Baru (tahun 1998), Kementerian Kehutanan menggunakan DR untuk menyalurkan subsidi yang menggiurkan kepada perusahaan-perusahaan hutan yang terkait dengan para elit negara dan membiayai proyek-proyek politis di dalam dan di luar sektor kehutanan.

2.1 Asal dan Struktur Dana Reboisasi

Dana Jaminan Reboisasi (DJR), yang diperkenalkan tahun 1980, pada mulanya berbentuk jaminan

kinerja pemilik HPH yang bertujuan untuk meningkatkan reboisasi dan rehabilitasi hutan.⁸ Perusahaan HPH harus menyediakan jaminan—pada mulanya ditetapkan sebesar US\$ 4,00 per meter kubik (m^3)—berdasarkan volume kayu bulat yang dipanen selama tahun tertentu. Pada prinsipnya pemerintah akan mengembalikan jaminan kepada perusahaan setelah ada konfirmasi bahwa mereka telah melaksanakan penanaman kembali di hutan yang mereka tebang, sebagaimana ditentukan dalam kontrak HPH. Apabila pemilik HPH gagal menanam ulang, Kementerian Kehutanan berwenang untuk menggunakan DJR untuk menanam ulang di lokasi HPH (Ross 2001).

Namun dalam pelaksanaannya, DJR terbukti tidak efektif sebagai insentif bagi pemilik HPH untuk melaksanakan reboisasi dan rehabilitasi hutan pada skala yang berarti. Sebuah laporan media tahun 1990 menyatakan bahwa dari 120 pemilik HPH yang dihubungi, hanya 30 yang telah melaksanakan penanaman ulang di lokasi penebangan (Wangkar dkk. 1990). Pada kenyataannya, sebagian besar perusahaan merasa lebih untung untuk melepas jaminan DJRnya kepada pemerintah daripada harus merehabilitasi lokasi HPH yang sudah rusak. Selain itu, sebagian besar perusahaan

yang melaksanakan penanaman ulang mengeluh bahwa mereka tidak dibayar sepenuhnya oleh Kementerian Kehutanan, yang ternyata sering hanya mengembalikan sebagian dari DJR yang dibayarkan oleh pemilik konsesi hutan (Suhardjo dkk. 1988, 1989).

Akibatnya, dari total dana yang dikumpulkan untuk DJR, hanya sebagian kecil yang benar-benar digunakan untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan, dan DJR yang semakin bertambah akhirnya menjadi sumber penerimaan penting bagi Kementerian Kehutanan (Ross 2001). Menurut Ross, dana yang bertambah pesat ini menjadi rebutan sengit antara para rimbawan profesional yang mendukung pengelolaan hutan berkelanjutan dengan sekutu politik Soeharto yang duduk dalam Kementerian Kehutanan. Karena pihak kedua lebih kuat, adanya kepentingan mereka untuk memaksimalkan rente yang masuk ke dalam Kementerian Kehutanan—yang kemudian dapat didistribusikan kepada pelaku-pelaku lain dan digunakan untuk membiayai proyek-proyek politik—telah menyebabkan hilangnya insentif bagi Kementerian Kehutanan untuk menegakkan peraturan tebang pilih dalam sistem HPH (Ross 2001).

Pada tahun 1989, DJR direstrukturisasi menjadi iuran yang tidak dapat dikembalikan dan diubah namanya menjadi Dana Reboisasi. Pada saat yang sama, besarnya DR dinaikkan menjadi US\$ 7,00 per m^3 kayu yang dipanen. Selanjutnya iuran dinaikkan menjadi US\$ 10,00 per m^3 pada tahun 1990, dan menjadi rata-rata US\$ 16,00 per m^3 pada tahun 1993, dengan variasi menurut wilayah, spesies dan kelas kayu. Sebagai perbandingan, iuran DR saat ini—yang ditetapkan pada tahun 1999 dan tidak berubah sejak waktu itu—secara kasar berada pada tingkat yang sama, berkisar dari minimal US\$ 2,00 per ton untuk kayu pulp hingga maksimal US\$ 20,00 per ton untuk kayu eboni (Tambunan 2007a) (lihat Tabel 1). Hingga krisis moneter di Indonesia tahun 1997-1998, DR dibayar dalam dolar AS. Namun setelah mata uang Indonesia mengalami devaluasi secara tajam, perusahaan-perusahaan diizinkan membayar iuran DR dalam Rupiah, meskipun denominasinya tetap dalam dolar AS.

8 Dalam memperkenalkan DJR Menteri Kehutanan secara tidak langsung mengakui bahwa pengusaha kayu komersial dalam sistem konsesi HPH Indonesia tidak menerapkan sistem pengelolaan hutan secara berkelanjutan. Kenyataannya, sebelum akhir tahun 1970-an, sejumlah besar pemilik konsesi hutan di Indonesia menebang pohon dalam volume yang jauh lebih besar di lokasi-lokasi HPH mereka daripada yang diijinkan secara legal (lihat Sacerdoti 1979). Banyak perusahaan yang melakukan penebangan di luar wilayah yang disetujui dalam rencana kerja tahunan mereka, yang berarti konsesi dikelola dalam rotasi yang jauh lebih pendek dari 35 tahun yang ditetapkan dalam peraturan HPH (Kartodihardjo 1999). Dalam berbagai kasus, pemilik konsesi juga menebang pohon berdiameter lebih kecil daripada batas legal 50 cm, yang berarti bahwa pertumbuhan ulang tegakan-tegakan ini mencapai diameter pada struktur tegakan hutan sebelum penebangan menjadi jauh lebih lambat dengan kecepatan model silvikultur HPH yang dinyatakan (yaitu $1 m^3/ha/tahun$) (Kartodihardjo 1999). Selain itu, ternyata pemilik HPH yang melaksanakan perluasan penanaman di lokasi-lokasi penebangan mereka sangat sedikit. Setidak-tidaknya pelaksanaan Dana Jaminan Reboisasi secara retorik ditujukan untuk memperbaiki masalah-masalah ini. Untuk menekankan bahwa sistem HPH ditujukan untuk meningkatkan pengelolaan jangka panjang sumber daya hutan Indonesia, Kementerian Kehutanan mengganti istilah Tebang Pilih Indonesia (TPI) menjadi Tebang Pilih dan Tanam Indonesia (TPTI).

Tabel 1. Nilai iuran DR menurut Peraturan Pemerintah No. 92/1999

Wilayah, spesies, dan kelas kayu	Nilai (US\$)	Unit
Kalimantan dan Maluku		
<i>Shorea</i> sp.	16,00	m ³
Kayu keras tropika campuran	13,00	m ³
Sumatera dan Sulawesi		
<i>Shorea</i> sp.	14,00	m ³
Kayu keras tropika campuran	12,00	m ³
Irian Jaya dan Nusa Tenggara		
<i>Shorea</i> sp.	13,00	m ³
Kayu keras tropika campuran	10,50	m ³
Indonesia		
Eboni	20,00	ton
Jati dari hutan alam	16,00	m ³
Kayu mewah	18,00	m ³
Kayu cendana	18,00	ton
Kayu pulp	2,00	ton

Sumber: Peraturan Pemerintah No. 92/1999

2.2 Kontribusi Dana Reboisasi bagi Penerimaan Negara di Sektor Kehutanan

Peluncuran DR, yang diikuti oleh beberapa kali kenaikan tarifnya, menjadi sarana penting dalam kenaikan perolehan rente dari kayu oleh negara pada masa Orde Baru.⁹ Pada dekade terakhir pemerintahan Soeharto, Pemerintah Indonesia

memperoleh penerimaan nominal DR senilai hampir US\$ 2,6 miliar dolar, sementara bunganya bertambah menjadi US\$ 1,0 miliar (Ernst & Young 1999). Penerimaan DR dengan bunganya selama lima tahun fiskal terakhir masa Orde Baru berkisar dari US\$ 395 juta pada tahun 1997/8 hingga US\$ 540 juta pada tahun 1995/6 (lihat Tabel 2).

Sebagaimana DJR sebelumnya, iuran DR menjadi sumber terbesar pendapatan pemerintah Indonesia yang diperoleh dari sektor kehutanan komersial selama tahun-tahun terakhir periode pemerintahan Soeharto. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 3, penerimaan tahunan iuran DR jauh melebihi jumlah yang diperoleh dari dua sumber penerimaan kehutanan terbesar berikutnya: Iuran Hasil Hutan (IHH), yang ditetapkan berdasarkan volume kayu komersial yang dipanen; dan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), yang dibayar satu kali oleh pemilik konsesi hutan. Kontribusi gabungan iuran DR dan bunga yang bertambah terhadap uang pokok dalam rekening DR mencapai antara 66 persen dan 70 persen dari pendapatan resmi Kementerian Kehutanan selama lima tahun fiskal terakhir periode Orde Baru.

Suatu ciri utama DR selama periode Soeharto adalah dana ini tidak mengalir ke kas negara untuk dimasukkan ke dalam anggaran tahunan pemerintah, melainkan dimasukkan sebagai dana di

Tabel 2. Penerimaan DR dan Bunga DR, TA 1993/4–1997/8

Tahun anggaran	DR	Bunga DR (juta Rp)	Jumlah	Kurs rata-rata (Rp per US\$)	Jumlah (US\$ '000)
1993/4	752.050	244.206	996.256	2.106	473.056
1994/5	793.712	275.990	1.069.702	2.184	489.790
1995/6	836.921	396.263	1.233.184	2.281	540.633
1996/7	847.671	407.301	1.254.972	2.368	529.971
1997/8	1.322.068	513.508	1.835.576	4.639	395.684
Total	4.552.422	1.837.268	6.389.690		2.429.134

Sumber: Kementerian Kehutanan dan Bank Indonesia, beberapa tahun, telah diolah

9 Sebagaimana dikemukakan oleh Ross (2001), 'peningkatan DR dan cukai DR melambungkan pajak kayu pemerintah dan iuran dari 3.520 Rupiah (US\$ 2,74) per meter kubik kayu pada tahun 1986 menjadi 53.550 Rupiah (US\$ 25,50) pada tahun 1995. Perolehan keuntungan ini meningkat secara proporsional, dari 6 persen pada tahun 1986 menjadi hampir 30 hingga 40 persen pada tahun 1995.'

Tabel 3. Kontribusi DR dan Bunga DR yang Dilaporkan terhadap Penerimaan Total Sektor Kehutanan, TA 1993/4–1997/8 (juta Rp)

Fiscal year	Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH)	Iuran Hasil Hutan (IHH)	DR	Bunga DR	Iuran lain	Jumlah	DR + Bunga DR sebagai % dari jumlah
1993/4	21.675	383.650	752.050	244.206	11.320	1.412.902	70,51%
1994/5	38.132	473.293	793.712	275.990	14.549	1.595.677	67,04%
1995/6	29.268	585.134	836.921	396.263	6.745	1.854.331	66,50%
1996/7	19.514	622.145	847.671	407.301	1.694	1.897.136	66,09%
1997/8	18.180	814.967	1.322.068	513.508	1.273	2.678.496	68,85%

Sumber: Kementerian Kehutanan, beberapa tahun

luar anggaran negara yang dikelola secara langsung oleh Departemen Kehutanan (Ascher 1999). Dasar pemikirannya adalah peruntukan DR dikhususkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan reboisasi dan rehabilitasi hutan, dimana lembaga pelaksana teknisnya adalah Kementerian Kehutanan.

Penerimaan mekanisme ini oleh lembaga berwenang di sektor-sektor lain—yang tentunya mengetahui bahaya politik apabila mereka menentang usaha Soeharto dalam mengendalikan sumber daya ekonomi yang mengalir ke pemerintah Orde Baru—menunjukkan bahwa pengawasan eksternal terhadap cara Kementerian Kehutanan mengelola DR tidak akan dilakukan secara serius. Sebagaimana dijelaskan dalam bagian-bagian selanjutnya, penguasa negara merancang DR untuk berfungsi sebagai dana 'yang dapat dipakai untuk tujuan tertentu' untuk membiayai proyek-proyek politik, baik yang ada di dalam maupun di luar sektor kehutanan, dengan sedikit atau tanpa pertanggungjawaban kepada masyarakat Indonesia atau teknokrat di Kementerian Keuangan (Ascher 1999).

2.3 Subsidi Keuangan untuk Pengembangan Hutan Tanaman Industri

Selama 10 tahun sejak tahun 1990, Kementerian Kehutanan menggunakan DR sebagai subsidi bagi pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI). Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 7/1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kementerian Kehutanan mengalokasikan subsidi modal untuk proyek-proyek hutan tanaman yang dilaksanakan seutuhnya oleh perusahaan

kehutanan milik negara (PT Inhutani I-V) dan melalui usaha patungan perusahaan swasta dan salah satu unit PT Inhutani (Wangkar dkk. 1992). Untuk proyek-proyek patungan ini, Kementerian Kehutanan menyediakan subsidi finansial menurut struktur berikut:

- 14 persen dari biaya total proyek dibantu melalui kontribusi saham dari DR, dalam bentuk hibah tunai;
- 21 persen dari biaya total proyek dibantu melalui kontribusi saham dari perusahaan swasta;
- 32,5 persen dari biaya total proyek dibantu pinjaman tanpa bunga dari DR;
- 32,5 persen dari biaya total proyek dibantu pinjaman dari DR dengan tingkat bunga komersial.

Dengan struktur seperti ini, perusahaan-perusahaan swasta yang mengembangkan HTI melalui patungan dengan salah satu PT Inhutani hanya perlu mencari 21 persen dari seluruh investasi totalnya, yang berasal dari sumber-sumber bukan DR; 79 persen selebihnya diperoleh dari DR. Pinjaman dari DR harus memiliki jaminan dari mitra swasta yang terlibat dalam usaha patungan ini. Pinjaman DR dengan tingkat bunga komersial biasanya dibayarkan setelah panen pertama hasil hutan. Selanjutnya, pinjaman tanpa bunga bersifat sekunder dari pinjaman DR dengan tingkat bunga komersial—dan dengan demikian dibayar setelah pembayaran pinjaman komersial.

Selama dekade 1990-99, Kementerian Kehutanan secara resmi mengalokasikan Rp 2,4 triliun dalam bentuk pendanaan dari DR untuk mendukung

investasi HTI melalui 93 perusahaan patungan dan masing-masing dari kelima PT Inhutani (BPK 2008a). Seperti ditunjukkan dalam Tabel 4, hibah saham dari DR mencapai hampir 40 persen dari total investasi, sementara pinjaman tanpa bunga mencapai 47 persen. Dengan mengkonversikan secara konservatif pada pertengahan tahun 1997

dengan nilai tukar Rp 2.400 per US Dolar, alokasi tersebut setara dengan sekitar US\$ 1,0 miliar, tanpa memperhitungkan perolehan dari bunga. Perlu dicatat bahwa 87 persen DR yang dialokasikan untuk membantu pengembangan HTI adalah dalam bentuk hibah tunai dan pinjaman tanpa bunga. Karena itu, jelas dapat dimengerti bahwa

Tabel 4. Pembayaran Dana Reboisasi untuk Pengembangan HTI melalui Usaha Patungan dan BUMN, 1990–1999

Jenis Alokasi	Usaha Patungan (juta Rp)	% dari total	Inhutani I–V (juta Rp)	% dari total	Total (juta Rp)	Total +/- (US\$ '000)
Hibah tunai DR	577.367	23,9	382.670	15,8	960.038	US\$ 400.015
DR bunga pinjaman 0%	1.060.085	43,9	79.032	3,3	1.139.117	US\$ 474.632
DR pinjaman komersial	293.487	12,1	25.071	1,0	318.558	US\$ 132.732
Total	1.930.940	79,9	486.774	20,1	2.417.714	US\$ 1.007.381

Sumber: BPK (2008a)

Catatan: Total ± dalam US \$ berdasarkan perkiraan nilai tukar rata-rata Rp 2.400 per US\$. Angka pinjaman DR termasuk bunga dan denda yang diberlakukan dari mulai Juli 2007.

Tabel 5. Distribusi Subsidi DR kepada Perusahaan-Perusahaan yang Terkait dengan Elit Negara

Perusahaan	Pemilik Utama	Hibah tunai	Pinjaman bunga 0%	Pinjaman komersial	Total
		(miliar Rp)			
PT Musi Hutan Persada	Prajogo Pangestu; Siti Hardiyanti Rukmana (anak Soeharto)	54,8	127,3	164,6	346,7
PT Inhutani III	Kementerian Kehutanan	214,2	0,0	0,0	214,2
PT Surya Hutani Jaya	Bob Hasan; keluarga Soeharto	36,5	84,6	86,4	198,5
PT Menara Hutan Buana	Probosutedjo (saudara Soeharto)	66,7	100,9	0,0	167,6
PT ITCI Hutani Manunggal	TNI; Bambang Trihatmodjo (anak Soeharto); PT Nusamba (keluarga Soeharto dan Bob Hasan)	46,0	95,1	0,0	141,1
PT Tanjung Redeb Hutani	Bob Hasan; keluarga Soeharto	42,7	82,2	0,0	124,9
PT Inhutani I	Kementerian Kehutanan	63,6	39,2	3,3	106,1
PT Inhutani V	Kementerian Kehutanan	28,3	28,8	15,3	82,4
PT Inhutani II	Kementerian Kehutanan	60,0	10,9	6,3	77,2
PT Adindo Hutani Lestari	Jenderal Prabowo Subianto (menantu Soeharto); Siti Hediati Prabowo (anak Soeharto)	25,7	41,8	0,0	67,5
Subtotal 10 perusahaan teratas		638,5	610,8	275,9	1.526,2
Seluruh perusahaan lain		321,5	528,3	42,6	891,4
Total		960,0	1.139,1	318,5	2.417,6

Sumber: BPK (2008a); Brown (1999); Barr (1998)

perusahaan-perusahaan penerima subsidi kurang tertarik untuk memperoleh pinjaman DR dengan tingkat bunga komersial.

Sebagian besar dari subsidi DR dialokasikan untuk perusahaan-perusahaan milik anggota keluarga Soeharto dan mitra bisnis mereka dan untuk Inhutani I-V. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 5, hampir duapertiga, yakni Rp 1,5 triliun, dari total DR yang dibayarkan untuk pengembangan HTI dibagikan kepada 10 perusahaan HTI yang terkait dengan para elit tersebut. Karena Kementerian Kehutanan berwenang penuh dalam membagikan subsidi DR, maka alokasi hibah tunai dan pinjaman tanpa bunga dari DR jelas memantapkan strategi akumulasi modal yang dilakukan pelaku-pelaku paling berkuasa di sektor kehutanan. Sebagaimana dijelaskan berikut ini, keadaan ini sering merugikan masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan, yang sering digusur dari lokasi-lokasi konsesi HTI milik perusahaan-perusahaan ini.

2.4 Insentif yang Tidak Wajar untuk Konversi Hutan

Selain alokasi potongan pembiayaan dari DR, Kementerian Kehutanan juga menyediakan akses terhadap kayu dalam volume besar dan berharga murah kepada pemilik ijin HTI dengan cara mengizinkan mereka menebang sisa hutan alam yang berada di lokasi konsesi HTI mereka. Secara teknis, areal yang ditebang seharusnya diklasifikasikan sebagai Hutan Produksi 'terdegradasi', dengan potensi volume kayu kurang dari 20 m³ per hektar yang memiliki spesies komersial berdiameter 30 cm atau lebih (Poyry 1993).¹⁰ Namun demikian, volume kayu perdagangan yang sebenarnya terdapat di dalamnya sering kali jauh lebih besar daripada yang disebutkan dalam ketentuan itu (Kartodihardjo dan Supriono 2000). Pemilik ijin HTI (atau dalam banyak kasus, kontraktor-kontraktor yang terkait dengan mereka) diberi ijin untuk menebang areal

ini melalui Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK). Nilai iuran atas kayu dan kayu pulp yang dipanen oleh pemilik IPK yang ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan adalah jauh di bawah nilai tegakan kayu. Sebagai contoh, pembayaran iuran untuk kayu pulp berdiameter kecil adalah sekitar US\$ 2,00 per metrik ton berat basah (GMT).

Dalam kesempatan seperti ini, pemilik ijin HTI mempunyai insentif kuat untuk memilih lokasi kegiatan pengembangan hutan tanaman mereka di areal yang masih memiliki tutupan hutan yang signifikan. Kenyataannya memang semakin besar volume komersial tegakan kayu pertukangan atau kayu pulp yang ada, maka semakin besar pula keuntungan ekonomi yang dapat diperoleh pemilik ijin lokasi-lokasi ini. Selain itu, biaya penebangan hutan umumnya tertutupi oleh potongan pembiayaan dari alokasi DR untuk pengembangan HTI. Dengan demikian, untuk tahapan ini pemilik ijin HTI biasanya sama sekali tidak atau hanya sedikit menggunakan dana dari perusahaan mereka sendiri.¹¹

Dalam banyak kasus, setelah melakukan penebangan, pemilik ijin HTI dilaporkan tidak pernah melakukan penanaman di lokasi mereka. Hal ini menandakan bahwa motivasi utama mereka mungkin adalah untuk mendapatkan akses terhadap kayu dari hutan alam dengan biaya rendah dan/atau memperoleh subsidi finansial DR. Dengan demikian, penggunaan DR untuk mensubsidi program HTI—yang seolah-olah untuk mendukung reboisasi dan rehabilitasi hutan—pada kenyataannya justru menyebabkan hilangnya tutupan hutan alam dalam jumlah besar sekaligus menghilangkan pendapatan bagi Pemerintah Indonesia.

Luas tutupan hutan alam yang hilang akibat pengembangan HTI, atau seberapa banyak keuntungan dari hutan yang telah beralih ke pemilik ijin HTI (atau kontraktor dengan ijin IPK) melalui proses ini tidak diketahui. Namun jika

10 Berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan tahun 1967, areal-areal yang berada dalam batas-batas Kawasan Hutan Negara dapat diklasifikasi sebagai Hutan Lindung, Hutan Produksi, Hutan Konservasi atau Hutan Wisata. Konversi Hutan Produksi 'yang terdegradasi' dari hutan alam menjadi hutan tanaman tidak memerlukan klasifikasi ulang arealnya dan secara umum tetap diklasifikasikan sebagai Hutan Produksi dan tetap berada dalam batas-batas hutan permanen.

11 Dalam banyak kasus, pemilik ijin HTI telah mengambil kayu dalam jumlah cukup besar dari lokasi konsesi mereka, sehingga mereka hampir tidak membutuhkan insentif finansial tambahan yang disediakan lewat subsidi DR. Seperti yang ditekankan oleh seorang anonim penelaah studi ini, dalam kasus-kasus demikian, subsidi finansial dari DR hanyalah sebagai 'lapisan gula di atas kue' saja.

Tabel 6. Skenario Perkiraan Hilangnya Hutan Alam, Volume Kayu Komersial yang Dipanen dan Rente Ekonomi yang Disalurkan melalui Program HTI selama tahun 1990-an

	Skenario 1	Skenario 2	Skenario 3
Luas bersih areal ditanam (ha)	1.547.000	1.547.000	1.547.000
Hutan alam yang hilang (ha)—diasumsikan 85% dari luas bersih areal ditanam	1.314.950	1.314.950	1.314.950
Rata-rata volume kayu komersial (m ³ /ha)	40	80	120
Total volume komersial yang dipanen (m ³)	52.598.000	105.196.000	157.794.000
• Kayu pulp (GMT)—diasumsikan 80%	38.253.091	76.506.182	114.759.273
• Kayu pertukangan (m ³)—diasumsikan 20%	10.519.600	21.039.200	31.558.800
<i>Estimasi transfer rente ekonomi</i>			
US\$ 10 per GMT untuk kayu pulp	382.530.909	765.061.818	1.147.592.727
US\$ 50 per m ³ untuk kayu pertukangan	525.980.000	1.051.960.000	1.577.940.000
Total transfer rente ekonomi (US\$)	908.510.909	1.817.021.818	2.725.532.727

diasumsikan bahwa sekitar 85 persen dari 1,54 juta hektar (bersih) hutan tanaman yang menurut laporan dikembangkan dengan subsidi DR selama tahun 1990-an sebelumnya merupakan hutan alam, maka diperkirakan 1,3 juta hektar hutan alam telah hilang melalui konversi menjadi bentuk HTI.¹² Tabel 6 menunjukkan perkiraan volume kayu komersial dan kayu pulp yang dipanen dari lokasi-lokasi ini dan nilai keuntungan ekonomi yang kemudian berpindah ke perusahaan HTI dan pemilik IPK, berdasarkan tiga skenario berbeda. Perlu ditegaskan bahwa angka-angka ini merupakan perkiraan kasar untuk tujuan indikatif dan harus diperlakukan secara hati-hati.

Jika diasumsikan secara konservatif bahwa rata-rata volume komersial kayu yang diambil dari lokasi-lokasi ini adalah 40 m³ per hektar, maka keuntungan yang dialihkan dari konversi hutan alam dalam program HTI diperkirakan mencapai sekitar US\$ 908 juta. Demikian juga jika diasumsikan bahwa volume komersial rata-rata yang diambil adalah 120 m³ per hektar, maka keuntungan total yang dialihkan kemungkinan mencapai US\$ 2,7 miliar selama tahun 1990-an,

atau kira-kira 2,7 kali nilai total DR yang dialokasikan oleh Pemerintah Indonesia untuk membiayai pengembangan HTI.

Pada awal tahun 1999, pembayaran DR untuk membiayai pengembangan HTI ditanggguhkan oleh Dephutbun (saat itu) demi memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh IMF.¹³ Akibat penundaan ini, Kementerian Kehutanan berhenti membiayai pengembangan HTI, dan membiarkan sektor swasta mengambil alih. Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 5, penundaan ini terus dipertahankan oleh Kementerian Kehutanan sampai dengan Desember 2006, ketika mereka mulai menggunakan DR untuk mendukung inisiatif baru, yakni meningkatkan perluasan hutan tanaman industri dan hutan tanaman rakyat.

2.5 Penyimpangan Pembayaran dan Penyalahgunaan Dana Reboisasi

Selain subsidi resmi yang dialokasikan untuk perusahaan HTI, Kementerian Kehutanan juga telah menyebabkan hilangnya DR dalam jumlah besar akibat penyimpangan dalam pembayaran DR dan kecurangan-kecurangan yang dilakukan sejumlah perusahaan penerima DR. Dalam banyak

12 Ada kemungkinan areal berhutan yang ditebang oleh pemilik ijin HTI jauh lebih luas daripada perkiraan ini karena total areal hutan yang dialokasikan untuk pengembangan HTI jauh lebih besar daripada yang benar-benar dikembangkan. Merujuk pada statistik Kementerian Kehutanan, David Brown mengamati pada tahun 1999 “(pemilik ijin) HTI hanya menanam ulang 25% dari lahan di bawah ijin yang mereka miliki atau 1,9 juta dari 7,6 juta hektar” (Brown 1999).

13 Ini dilakukan seiring dengan penerbitan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 922/Menhutbun-VI/1999, diikuti oleh Surat No. 549/II-Keu/2000 dari Sekretaris Jenderal Departemen Kehutanan tentang pembatasan sementara pembayaran kewajiban DR yang digunakan untuk mendukung pengembangan HTI.

kasus, perusahaan HTI yang menerima subsidi dapat memanipulasi proses alokasi kewajiban DR agar dapat mengurangi bagian proyek yang seharusnya dibiayai dari modal mereka sendiri (Ernst & Young 1999, BPK 2008a). Cara yang lebih umum digunakan oleh perusahaan penerima DR adalah menaikkan luas bersih areal yang akan ditanam di lokasi HTI mereka dan/atau melakukan *mark up* (atau 'pembengkakan') perkiraan biaya pengembangan HTI mereka.¹⁴ Perusahaan tertentu tidak menggunakan seluruh DR yang dialokasikan untuk mengembangkan hutan tanaman mereka, melainkan mengalihkan dana yang tidak terpakai untuk tujuan lain.

Audit Dana Reboisasi yang dilakukan oleh auditor internasional Ernst & Young pada tahun 1999 menyimpulkan bahwa areal tanam HTI yang dilebih-lebihkan dan ketidakberesan lainnya mengakibatkan kehilangan DR sekitar 15,2 persen dari total pembayaran antara 1993/4 dan 1997/8 (Ernst & Young 1999). Kasus kecurangan spesifik yang berkaitan dengan HTI selama pemerintahan Soeharto dibahas dalam Bagian 2.6.

Audit Ernst & Young juga mengidentifikasi beberapa kasus penerima DR yang menginvestasikan sebagian dari dana ini dalam bentuk surat berharga atau menyimpannya dalam bentuk deposito berjangka untuk memperoleh bunga, bukan menggunakannya untuk pengembangan hutan tanaman. Sebagai contoh, PT Surya Hutani menginvestasikan Rp 7,5 miliar dari DR yang diterimanya untuk membeli surat

berharga selama tahun 1993-94. Demikian juga PT Musi Hutan Persada menyimpan Rp 14,4 miliar dari pembayaran DR dalam bentuk deposito berjangka selama tahun 1993, dan PT Tusam Hutani Lestari menyimpan Rp 6,7 miliar dalam bentuk deposito berjangka pada tahun 1997. Pada masing-masing dapat disimpulkan bahwa kedua perusahaan ini telah melanggar perjanjian mereka dengan Kementerian Kehutanan karena mereka tidak menggunakan subsidi DR untuk kegiatan reboisasi (Ernst & Young 1999).

Pada beberapa kasus lain, perusahaan-perusahaan kehutanan juga memperoleh subsidi keuangan dari DR sebelum mereka menerima ijin HTI. Sebagai contoh, pada tanggal 29 Maret 1995 PT Menara Hutan Buana menerima hibah tunai dari DR sejumlah Rp 5,4 miliar untuk menutupi kontribusi saham pemerintah terhadap proyek hutan tanaman perusahaan yang telah direncanakan. Namun perusahaan ini tidak menyerahkan surat permohonan ijin HTI hingga 7 April 1995 dan menerima persetujuan atas ijin tersebut pada tanggal 27 Februari 1998 (Ernst & Young 1999). Demikian pula halnya dengan PT Adindo Hutani Lestari yang menerima hibah dari DR sebesar Rp 2,9 miliar dan pinjaman bebas bunga sebesar Rp 2,9 miliar pada bulan Juli 1995. Namun demikian, perusahaan ini baru menerima ijin HTI-nya pada tanggal 12 Maret 1996 (Ernst & Young 1999).

2.6 Kinerja Buruk Hutan Tanaman Industri yang Disubsidi Dana Reboisasi

Walaupun Kementerian Kehutanan telah mengalokasikan sekitar US\$ 1,0 miliar dari DR untuk mensubsidi program HTI selama tahun 1990-an dalam upayanya untuk mengembangkan hutan tanaman demi mempertahankan industri kehutanan Indonesia dalam jangka panjang, hasil yang dicapai sangat beragam. Di satu sisi, perusahaan patungan dan perusahaan hutan milik negara yang menerima subsidi dilaporkan telah menanam 1,54 juta ha (bersih) HTI kayu dan kayu pulp (BPK 2008a). Di sisi lain, produktivitas sebagian besar HTI ini terbukti rendah, dan sejumlah besar areal hutan tanaman telah hilang sebelum rotasi pertama

14 Cara *mark up* atau 'pembengkakan' keuangan umum terjadi di sektor kehutanan komersial di Indonesia selama pemerintahan Soeharto. Seperti dijelaskan dalam Barr (2001), beberapa produsen pulp dan kertas melakukan pembengkakan biaya investasi ketika membangun pabrik mereka untuk memperoleh kredit yang jauh melebihi jumlah yang mereka butuhkan. Dalam melakukan kecurangan, mereka melaporkan kepada para investor dan lembaga pinjaman serangkaian biaya investasi yang telah dilambungkan untuk proyek-proyek yang membutuhkan pembiayaan. Dengan memperoleh dana dari bank dan investor dengan harga yang dibengkakkan, para pemilik perusahaan pulp atau kertas yang tengah dikembangkan dapat mengurangi jumlah modal yang seharusnya mereka sediakan, biasanya hingga 30 persen dari biaya investasi total. Dalam kasus pembengkakan yang sangat tinggi, perusahaan dapat menghindari menggunakan dana sendiri dan keluar dari proses investasi dengan memperoleh keuntungan. Kelebihan dana ini sering disuntikkan ke dalam pabrik-pabrik baru dalam bentuk modal kerja untuk menghasilkan keuntungan yang dalam dunia industri disebut dengan 'laba sebelum operasi'. Tindakan-tindakan serupa juga dipraktikkan dalam pembangunan HTI.

Tabel 7. Pengembangan HTI oleh Perusahaan yang Menerima Subsidi DR, 1990–1999

Jenis perusahaan	Luas kotor (ha)	Luas bersih yang dapat ditanam (ha)	Realisasi penanaman (ha)	Realisasi dalam % dari luas bersih yang dapat ditanam
93 usaha patungan	2.957.874	2.070.512	1.296.084	63
BUMN				
PT Inhutani I	163.670	114.569	57.602	50
PT Inhutani II	100.420	70.294	66.713	95
PT Inhutani III	377.980	264.586	88.513	33
PT Inhutani IV	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PT Inhutani V	56.547	39.583	38.797	98
Subtotal	698.617	489.032	251.625	51
Total	3.656.491	2.559.544	1.547.709	60

Sumber: Data Departemen Kehutanan tercantum dalam BPK (2008a)

Keterangan: n.a.: data tidak tersedia

dapat dipanen. Sebelum pertengahan tahun 2009—19 tahun sejak penanaman pertama dan satu dekade penuh sejak subsidi DR untuk pengembangan HTI dihentikan—porsi pasokan bahan mentah bagi industri berbasis kayu di Indonesia yang dari hutan tanaman sangat sedikit.

Berdasarkan statistik resmi, ke-93 perusahaan patungan yang menerima subsidi DR telah menanam 1,29 juta ha (bersih) (BPK 2008a; lihat Tabel 7). Luas ini mencapai sekitar 63 persen dari luas bersih lahan yang dapat ditanami yang berada dalam 2,9 juta ha (kotor) konsesi HTI yang dialokasikan untuk perusahaan patungan. Demikian juga empat dari lima perusahaan Inhutani menanam 251.000 ha (bersih). Luas ini lebih dari 50 persen dari luas bersih yang dapat ditanam (489.032 ha) di areal konsesi HTI seluas 698.000 ha yang dialokasikan untuk PT Inhutani I, II, III dan V (data PT Inhutani IV tidak tersedia).

Meskipun dana publik yang diinvestasikan untuk HTI sangat besar, pembangunan HTI yang menggunakan subsidi DR belum pernah diaudit secara menyeluruh untuk menentukan apakah Pemerintah Indonesia—dan masyarakat Indonesia—telah menerima keuntungan yang layak dari investasi ini. Hasil studi terbatas dan laporan yang tidak dipublikasikan menunjukkan bahwa areal yang ditanam mempunyai tegakan yang buruk dan produktivitasnya terbatas (lihat

Departemen Kehutanan 2007). Sebagai contoh, sebuah kajian yang dilakukan Bank Dunia mengenai sektor kehutanan di Indonesia baru-baru ini menyimpulkan bahwa 'kurang dari setengah jumlah lahan (yaitu yang HTI-nya sudah "terrealisasi") berkinerja baik untuk menghasilkan kayu' (World Bank 2007). Tinjauan ini lebih lanjut menyatakan:

Hanya sedikit perusahaan hutan tanaman profesional yang memperoleh hasil tinggi dari lahan hutan tanaman mereka (Hardjono 2006 mengatakan 150–180 m³ diproduksi dalam masa 7 tahun), dengan menggunakan bibit unggul dan cara pengelolaan modern.¹⁵ Akan tetapi, akibat krisis keuangan, kebakaran hutan, manajemen buruk atau pengabaian selama bertahun-tahun, sebagian besar 'areal yang ditanam' tidak memberi hasil yang baik (World Bank 2007).

Studi tahun 2006 terhadap tujuh perusahaan HTI yang dibiayai DR di Kalimantan, juga menunjukkan bahwa hampir semua lokasi HTI yang ditanami tahun 1990-an 'secara umum berada dalam kondisi buruk terutama akibat kurangnya pemeliharaan' dan tingkat produktivitasnya 100 m³

¹⁵ Perlu diperhatikan bahwa dari berbagai lokasi HTI komersial yang paling produktif di Indonesia, banyak yang dibangun oleh perusahaan-perusahaan yang berafiliasi dengan produsen pulp dan kertas terbesar negeri ini—yaitu Asia Pulp & Paper (APP) dan Asia Pacific Resources International Ltd (APRIL)—yang tidak menerima subsidi DR dari pemerintah (Barr 2001).

per hektar atau kurang (Pirard dan Cossalter 2006).¹⁶ Sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai studi ini, banyak perusahaan yang awalnya menerima subsidi DR untuk mengembangkan HTI ternyata menginvestasikan sangat sedikit untuk pemeliharaan areal yang ditanam ketika subsidi DR dihentikan pada tahun 1999. Hal ini sebagian disebabkan oleh krisis keuangan tahun 1997–98, yang menyebabkan penurunan investasi secara drastis di seluruh segi ekonomi. Untuk perusahaan HTI, hal ini berarti bahwa areal yang telah ditanami sebelum krisis sering kali tidak memperoleh perlakuan pemupukan maupun penyiangan, dan tingkat produktivitasnya sering menurun karena tanaman harus bersaing dengan serbuan spesies pionir atau perintis (Pirard dan Cossalter 2006). Areal hutan tanaman yang luas juga hilang akibat kebakaran besar yang terjadi di Kalimantan dan Sumatra pada tahun 1998 dan 1999.

Selain itu, banyak perusahaan HTI terganggu operasinya akibat konflik dengan masyarakat lokal. Dalam sejumlah kasus, konflik-konflik ini bersumber dari fakta bahwa HTI sering dikembangkan di atas lahan yang hingga saat itu dikelola oleh masyarakat yang bergantung pada hutan, yang menjalankan hukum *adat* atau menerapkan sistem kepemilikan tradisional. Selama pemerintahan Soeharto, aparat keamanan negara secara rutin mendampingi perusahaan HTI untuk menggusur penduduk desa atau pemakai lahan lainnya—sering dengan menggunakan kekerasan—dari lahan yang direncanakan untuk HTI (Fried 1995, 2000).¹⁷ Namun pada tahun-tahun setelah

16 Sebuah analisis tahun 2005 mengenai industri kayu yang disponsori oleh Kementerian Kehutanan menunjukkan bahwa angka ini kemungkinan terlalu tinggi dalam memperkirakan tingkat produktivitas rata-rata di lokasi HTI. Mengingat sebagian besar HTI di Indonesia telah gagal, Brown dkk. (2005) menyimpulkan bahwa 'meskipun perusahaan-perusahaan yang dikelola dengan baik dapat memproduksi lebih dari 100 m³ kayu per hektar dalam kurun tujuh tahun, rata-rata nilai tersebut saat ini—secara mengejutkan—hanya 12-15 m³ per hektar selama siklus pertumbuhan'.

17 Perlu diperhatikan bahwa kekerasan yang dilakukan aparat keamanan negara dan swasta untuk membantu perusahaan HTI dan perkebunan memperoleh lahan dari masyarakat lokal bukan hanya berlaku pada proyek-proyek yang dibiayai DR. Penggunaan cara-cara seperti itu juga tidak berakhir dengan jatuhnya kekuasaan Orde Baru. Harwell (2003) mencatat penggunaan kekerasan yang dilakukan oleh Brimob dan kontraktor keamanan swasta yang membantu Sinar Mas Group, konglomerat induk dari Asia Pulp & Paper (APP), untuk memperoleh lahan di Provinsi Riau melalui serangkaian serangan terhadap penduduk

Soeharto jatuh, dan terutama selama periode otonomi daerah, masyarakat lokal sering bertindak langsung untuk mendapatkan kembali kendali atas lahan yang cukup luas yang telah dialokasikan untuk pengembangan HTI. Konflik-konflik seperti ini sering melibatkan penyitaan lahan HTI dan/atau kerusakan areal yang telah ditanam karena dibakar atau pencurian kayu. Secara kolektif, faktor-faktor ini menyebabkan banyak areal yang telah ditanam dengan subsidi DR pada tahun 1990-an ternyata tidak bisa dipanen pada akhir periode rotasi yang direncanakan, dan lokasi-lokasi yang dipanen sering memberi hasil yang jauh lebih rendah dari yang direncanakan semula.

Walaupun data yang lengkap mengenai status HTI di Indonesia tidak tersedia, data statistik resmi untuk areal yang dikembangkan oleh Inhutani menunjukkan sebagian besar areal yang ditanam selama tahun 1990-an telah hilang. Dari 251.000 ha yang ditanam oleh Inhutani I, II, III, dan V, dengan menggunakan hampir US\$ 200 juta subsidi dari DR, sedikitnya sebanyak 57 persen telah hilang sebelum rotasi pertama dapat dipanen (BPK 2008a). Jumlah ini termasuk 88.000 ha yang hilang akibat kebakaran, kekeringan dan gagal tanam, dan seluas 55.000 ha hilang akibat konflik lahan dan pendudukan lahan oleh masyarakat lokal (lihat Tabel 8). Sebelum tahun 2007, hanya seluas 33.000 ha yang dipanen, yang berarti hanya 13 persen dari luasan areal yang dilaporkan telah ditanami.

Hilangnya areal hutan tanaman yang begitu luas dan secara umum buruknya kinerja program HTI di Indonesia menandakan bahwa selama bertahun-tahun industri hutan Indonesia terus bergantung pada kayu yang dipanen dari hutan alam, dalam kurun waktu yang lebih lama dibandingkan dengan apabila HTI yang dikembangkan menjadi produktif. Selain itu, sangat terbatasnya volume kayu yang dipanen dari HTI oleh perusahaan-perusahaan

desa antara tahun 1997 dan 2002. Pada tanggal Desember 2008, LSM melaporkan bahwa anak perusahaan Sinar Mas Group, PT Arara Abadi menggunakan aparat keamanan untuk mengusir masyarakat lokal dari lahan yang diinginkan perusahaan untuk pengembangan HTI. Menurut sebuah laporan yang diedarkan oleh Watch Indonesia dan WALHI (2008), 'Ratusan polisi dan para militer menyerang desa Suluk Bongkal di Provinsi Riau dengan gas air mata dan senjata (dan) sebuah helikopter menjatuhkan alat-alat pembakar di atas desa' sebagai usaha untuk mengusir penduduk desa dari lahan sengketa.

Tabel 8. Status Areal HTI yang Dibangun oleh BUMN-Inhutani, sampai dengan Desember 2007

BUMN	Luas kotor (ha)	Luas bersih (ha) @ 0,7 × luas kotor	Luas yang ditanam (ha)	Lahan yang hilang akibat kebakaran, kekeringan, dan gagal tanam (ha)	Lahan yang hilang akibat pendudukan (ha)	Luas yang dipanen (ha)	Sisa lahan (ha)
Inhutani I	163.676	114.573	57.602	34.120	n.a.	3.098	20.384
Inhutani II	100.420	70.294	66.713	11.178	n.a.	25.163	30.372
Inhutani III	377.980	264.586	88.513	24.293	41.009	n.a.	23.210
Inhutani IV	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Inhutani V	56.547	39.583	38.797	18.904	14.790	5.002	200
Total	698.623	489.036	251.625	88.495	55.799	33.263	74.166

Sumber: BPK (2008a)

Keterangan: n.a.: data tidak tersedia

yang menerima subsidi DR menandakan bahwa banyak perusahaan yang mengalami berbagai kesulitan dalam mengembalikan hutang DR sesuai jadwal yang disepakati. Isu ini dibahas secara lebih detil dalam Bab 3.

2.7 Alokasi Dana Reboisasi untuk Kepentingan Non-kehutanan

Dalam prosedur yang diuraikan dalam Keputusan Presiden 28/1990, Kementerian Kehutanan dapat melakukan pengawasan sendiri atas cara penggunaan DR, dengan pengawasan minimum dari Kementerian Keuangan. Meskipun DR ditujukan untuk mendukung reboisasi dan rehabilitasi hutan, dana ini dapat dialokasikan untuk tujuan lain atas persetujuan Presiden. Seperti dikemukakan oleh Ascher (1999), DR sengaja disiapkan untuk menyediakan sarana bagi Soeharto untuk membagikan keuntungan ekonomi dengan menghindari keterbatasan politik anggaran resmi negara:

Isu sebenarnya adalah bagaimana menyalurkan keuntungan yang diperoleh Departemen Kehutanan, bukan Departemen Keuangan. Jelas keuntungan ini diarahkan untuk investasi yang tidak didukung oleh proses anggaran yang konvensional. Melalui Dana Reboisasi, Presiden Soeharto menemukan sarana lain di luar anggaran untuk menjalankan proyek-proyek yang nampaknya akan sulit atau janggal jika dilaksanakan melalui proses anggaran konvensional.

Selama tahun 1990-an, alokasi DR untuk membiayai proyek-proyek non-kehutanan, baik seluruh bagian atau sebagian, mencakup:

- transfer bulan Juni 1994 sebesar Rp 400 miliar—atau US\$ 190 juta—untuk PT Industri Pesawat Terbang Nusantara (PT IPTN), yang dipimpin oleh rekan Soeharto (yang kemudian menjadi Presiden) B. J. Habibie, disetujui melalui Keputusan Presiden 42/1994.
- alokasi hibah sebesar Rp 527 miliar—atau US\$ 250 juta—pada tahun 1995 untuk membiayai, 'Proyek Pengembangan Lahan Gambut Satu Juta Hektar' yang kontroversial di Kalimantan Tengah, yang disetujui melalui Keputusan Presiden 83/1995.¹⁸
- alokasi Rp 100 miliar—atau US\$ 47,5 juta—pada bulan April 1996 untuk program kesejahteraan keluarga Takesra, melalui Yayasan Dana Sejahtera Mandiri, disetujui dalam Keputusan Presiden 3/1996 dan 21/1996.
- alokasi Rp 250 miliar—atau US\$ 109 juta—pada bulan Februari 1997 untuk PT Kiani Kertas,

¹⁸ Proyek Pengembangan Lahan Gambut Satu Juta Hektar melibatkan pembukaan dan pengeringan areal lahan gambut yang luas di Kalimantan Tengah sebagai usaha untuk mengubah lahan ini menjadi lahan budidaya padi secara intensif. Proyek ini dipandang sebagai bencana besar bagi lingkungan, khususnya karena menyebabkan emisi karbon yang sangat besar. Menurut Rieley dan Page (2008), 'Proyek Mega Sawah yang gagal ini mengganggu ekosistem hutan rawa gambut seluas satu juta hektar dan membuatnya mudah terbakar. Delapan puluh persen lanskap ini terbakar pada tahun 1997 dan melepaskan sekitar 0,15 miliar ton karbon.'

milik Mohamad 'Bob' Hasan, untuk membiayai konstruksi pabrik pulp di Kalimantan Timur, disetujui melalui Keputusan Presiden 93/1996.

- alokasi Rp 35 miliar—atau US\$ 15 juta—untuk membiayai partisipasi delegasi Indonesia dalam SEA Games, disetujui melalui Instruksi Menteri Sekretaris Negara R.160/1998.
- alokasi Rp 23 miliar—atau US\$ 10 juta—untuk PT Gatari Utama Air Service, milik Hutomo Mandala Putra (alias Tommy Soeharto), anak bungsu Presiden Soeharto, untuk membiayai perusahaan jasa penyewaan helikopter untuk Kementerian Kehutanan dan pembaruan helikopter perusahaan (Ernst & Young 1999).

Di samping itu, DR juga digunakan untuk membiayai sejumlah proyek konstruksi yang didukung oleh Kementerian Kehutanan. Proyek-proyek ini mencakup pembangunan kompleks perkantoran Kementerian Kehutanan, Gedung Manggala Wana Bhakti di Jakarta Pusat; kantor pusat CIFOR di Bogor; dan sejumlah kompleks perumahan untuk staf Kementerian Kehutanan (Ernst & Young 1999).¹⁹

Kadang-kadang DR juga disediakan untuk menutupi kekurangan anggaran negara. Misalnya, pada bulan Agustus 1997, selama bulan-bulan awal krisis keuangan Indonesia tahun 1997–98, Rp 400 miliar dari DR dilaporkan disetorkan ke Sertifikat Bank Indonesia (SBI) pada tingkat bunga yang lebih rendah dari bunga komersial. Usaha ini cukup berhasil dalam menopang nilai tukar rupiah yang merosot (van Klinken 1997).

Secara kolektif, sejumlah praktik tersebut menandakan bahwa selama pemerintahan Soeharto, ratusan juta dolar DR disalurkan untuk berbagai kepentingan di luar tujuan resmi DR—yakni reboisasi dan rehabilitasi hutan.

¹⁹ Anggaran proyek infrastruktur untuk kantor pusat CIFOR (1995/6) mencapai Rp. 43,8 miliar (Ernst & Young 1999).

2.8 Sistem Akuntansi yang Tidak Baku dan Lemahnya Pengawasan Fidusier²⁰

Hingga tingkat tertentu, berbagai penyalahgunaan DR selama Orde Baru difasilitasi oleh sistem akuntansi yang tidak baku dan lemahnya pengawasan yang dilakukan Kementerian Kehutanan terhadap rekening DR. Audit Ernst & Young tahun 1999 menemukan bahwa pencatatan dan tatabuku rekening dikelola secara buruk; sistem akuntansi berbasis uang tunai melanggar aturan-aturan profesional; dan tidak ada pengawasan internal untuk mengidentifikasi ketidakkonsistenan dan penyimpangan dalam transaksi-transaksi yang terkait dengan rekening. Selain itu, lemahnya transparansi dan akuntabilitas eksternal di Kementerian Kehutanan tampaknya menciptakan banyak kesempatan untuk penyalahgunaan dana, korupsi dan kecurangan.

Pada tingkat mendasar, Kementerian Kehutanan ternyata tidak mempunyai sistem yang efektif untuk membereskan jumlah uang pembayaran iuran DR yang diterima dari pemilik HPH dengan besaran yang wajib dibayar oleh perusahaan-perusahaan tersebut, yaitu berdasarkan volume produksi kayu sebenarnya.²¹ Selain itu, tatabuku dan sistem akuntansi Kementerian Kehutanan ternyata hanya mengelola catatan sederhana tentang dana yang masuk ke dalam rekening DR. Tanda terima dari iuran DR dicatat dalam buku kas induk yang ditulis tangan, yang tidak dikaitkan secara sistematis dengan dokumen pendukung yang dapat menunjukkan sumber penerimaan atau bagaimana pengelolaan dana tersebut setelah masuk ke dalam rekening. Pada tahun 1999, Ernst & Young menggambarkan kondisi buku kas Kementerian Kehutanan untuk rekening DR sebagai berikut:

²⁰ Pengawasan fidusier merupakan tanggung jawab pihak yang mengelola dana atau aset berharga yang dimiliki oleh orang lain, termasuk aset negara yang dimiliki oleh masyarakat.

²¹ Dalam menyoroti masalah ini, audit Ernst & Young menyatakan bahwa tidak adanya sistem tersebut menyebabkan hilangnya penerimaan pemerintah yang cukup besar: 'Tampaknya tidak ada koordinasi yang baik antara Biro Keuangan yang mengurus rekening bank DR dan unit yang bertanggungjawab mengawasi pelaporan dan pengumpulan DR. Akibatnya, tidak ada verifikasi antara uang yang diterima dalam rekening bank dengan laporan yang diserahkan oleh pemilik konsesi dan/atau perusahaan pengolah kayu. Kami memandangnya sebagai kemacetan dalam proses pemantauan uang yang diterima, yang berpotensi mengarah ke hilangnya penerimaan negara karena DR yang tidak dibayar tidak ditindaklanjuti secara aktif' (Ernst & Young 1999).

Dana Reboisasi menggunakan pedoman sistem buku kas, dan tidak ada jejak audit yang jelas dari buku kas ke ringkasan laporan. Selain itu, tidak ada rujukan dokumen transaksi di buku kas yang bisa memudahkan pencarian dokumen pendukung. Oleh sebab itu, hampir tidak mungkin untuk memastikan dan membuktikan seluruh transaksi yang tertulis dalam buku kas.

Menurut Ernst & Young (1999), ketidakmampuan Kementerian Kehutanan menggunakan metode akuntansi berbasis akrual yang standar juga menandakan bahwa sistem yang digunakan juga tidak mampu memantau transaksi dengan jangkauan beberapa tahun anggaran secara efektif.

Karena Dana Reboisasi hanya menggunakan akuntansi berbasis kas (yakni laporan menurut pengeluaran dan penerimaan tunai), maka tidak ada identifikasi/klasifikasi transaksi ke dalam lembar neraca dan rekening laba dan rugi. Pelaporan hanya mengidentifikasi pengeluaran dan penerimaan yang berhubungan dengan tahun anggaran tertentu, (karena) akuntansi berbasis akrual tidak dilakukan. Akibatnya, transaksi atau pengeluaran yang menunjukkan catatan neraca keuangan, seperti pinjaman dan investasi yang dapat menjangkau satu tahun anggaran ke tahun berikutnya, tidak dapat diikuti dan diawasi dengan baik. Keadaan ini membuat DR rentan terhadap kerugian besar atas pinjaman dan investasi yang tidak dipantau secara aktif.

Selain itu, Kementerian Kehutanan ternyata tidak mempunyai sistem yang dapat diandalkan untuk membereskan neraca yang tercantum dalam laporan keuangan DR dan neraca dari rekening bank yang di dalamnya terdapat DR. Ernst & Young (1999) menyimpulkan bahwa tidak adanya pengawasan internal yang efektif menimbulkan risiko yang serius sehingga bisa menyebabkan hilangnya dana akibat kesalahan akuntansi atau korupsi dan kecurangan:

Karena berbagai kelemahan dalam dokumentasi dan sistem akuntansi, banyak kesulitan yang dialami ketika ditemukan perbedaan (antara neraca yang dilaporkan dan neraca yang diakui bank) yang harus diklarifikasi. Hal ini merupakan gangguan serius dalam pengawasan internal sebab

prosedur pengecekan perbedaan yang tampaknya masuk akal sebenarnya tidak tepat dan tidak dapat dipercaya. Risiko kesalahan dan kecurangan yang disengaja bertambah sangat besar ketika prosedur pencocokan tidak dilakukan dengan tepat. Masalah ini semakin besar karena kurangnya audit yang menyebabkan identifikasi perbedaan tidak dapat dilakukan. Perbedaan seperti ini bisa menjadi indikasi adanya kemungkinan penyalahgunaan dana yang harus diselidiki.

Kegagalan Kementerian Kehutanan menggunakan sistem tatabuku dan akuntansi yang lebih sehat untuk DR, dengan pengawasan internal yang efektif dan audit secara rutin, kemungkinan besar disebabkan oleh kurangnya kemampuan kelembagaan di kementerian ini. Dalam kenyataannya skala penerimaan yang terkait dengan iuran DR jauh lebih besar daripada penerimaan fiskal selama ini yang berasal dari dua sumber pendapatan utama lainnya yaitu Iuran Hak Pengusahaan Hutan dan Iuran Hasil Hutan. Sejalan dengan pemikiran ini, US\$ 300-500 juta yang diterima Kementerian Kehutanan setiap tahun dari iuran DR terlalu besar untuk diserap sebab lembaga ini tidak memiliki struktur kelembagaan ataupun sumber daya manusia yang diperlukan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan dana ini.

Pada saat yang sama, tidak dapat dipungkiri bahwa kepemimpinan Orde Baru juga berkepentingan kuat untuk memastikan bahwa DR dikelola secara fleksibel, yang sering menentang norma-norma sistem akuntansi profesional yang berlaku umum. Ketika buku kas rekening DR tidak dapat dikaitkan dengan berbagai dokumen pendukung, pejabat-pejabat Kementerian Kehutanan yang mengawasi rekening tersebut dapat menggunakan dana dengan cara yang sangat luwes, dengan sedikit bukti nyata bahwa tindakan yang mereka lakukan telah menyimpang. Demikian juga halnya, karena tidak ada mekanisme efektif untuk membereskan laporan keuangan dengan neraca dalam rekening bank khusus yang terkait dengan DR maka pejabat-pejabat senior dapat menarik dana dari rekening tersebut dengan kemungkinan terdeteksi yang sangat kecil. Walaupun praktik-praktik seperti ini tentunya dapat menimbulkan pertanyaan dalam audit yang dilakukan pihak ketiga yang

independen, audit DR semacam itu tidak pernah dilaksanakan sampai Ernst & Young melakukannya pada tahun 1999.

Dipandang dari skala yang lebih besar, kelemahan sistem akuntansi dan buruknya pencatatan yang mencirikan pengawasan DR di Kementerian Kehutanan ternyata merupakan gejala kekacauan yang lebih luas yang telah menyusupi pengelolaan hutan dalam sistem HPH di Indonesia. Sepanjang Orde Baru (dan dalam banyak hal masih berlanjut sampai sekarang) pengumpulan data yang terkait dengan setiap tahap pengusahaan kayu komersial di Indonesia memiliki pengaturan yang sangat

buruk. Hal ini dimulai dari inventarisasi hutan ke perencanaan pemanenan, laporan produksi kayu, pembayaran iuran hutan, rencana pasokan kayu industri sampai ke pemantauan regenerasi hutan. Karena ketersediaan informasi yang dapat diandalkan masih sangat terbatas, maka para pengamat dari luar atau para pemangku kepentingan dalam sektor ini sangat sulit memahami apa yang sebenarnya terjadi dengan sumberdaya hutan nasional. Dalam keadaan ini, rendahnya kualitas pencatatan dokumen hutan secara umum sangat berperan dalam menimbulkan kemungkinan terjadinya kegiatan ilegal tingkat tinggi di sektor ini.

3

Keuangan Negara dan Pengelolaan Dana Reboisasi Setelah Pemerintahan Soeharto

Krisis keuangan yang menghantam Indonesia dan negara Asia lain pada tahun 1997–1998 menggerakkan serangkaian transisi ekonomi dan politik yang berpengaruh langsung pada cara pengelolaan Dana Reboisasi. Pada Januari 1998, IMF mengalirkan US\$ 43 miliar melalui perjanjian pinjaman dana penyelamatan dengan Pemerintah Indonesia yang berisi 50 persyaratan yang harus dipenuhi. Tujuan utama proses penyesuaian struktural adalah untuk rekapitalisasi kegagalan sistem perbankan dan memulihkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang di Indonesia. Melalui reformasi ini, IMF berusaha untuk melakukan pengaturan kembali sebagian besar segmen perekonomian Indonesia dan untuk meningkatkan tata kelola sumber daya keuangan negara.

Di Indonesia, transisi ekonomi ini disertai oleh proses *Reformasi* yang akhirnya menyebabkan mundurnya Presiden Soeharto pada Mei 1998. Dengan dukungan rakyat luas, kekuatan sosial dan politik mendorong reformasi ke arah demokratisasi sistem politik nasional dan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas para pemimpin politik dan lembaga negara (O'Rourke 2002). Secara khusus, berbagai bentuk reformasi yang diperkenalkan bertujuan untuk membatasi “korupsi, kolusi dan nepotisme” yang telah mendominasi politik di Indonesia dan berbagai lembaga ekonomi selama masa Orde Baru.

Setelah pemerintahan Soeharto berakhir, para penggantinya—mulai dari BJ Habibie (1998-1999), Abdurrahman Wahid (1999-2001), Megawati

Soekarnoputri (2001-2004) dan terutama Susilo Bambang Yudhoyono (2004-sekarang)—telah mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki manajemen dan tata kelola sumber daya keuangan publik. Tiga pilar penting dalam reformasi keuangan negara selama periode Reformasi yang telah dilakukan adalah penciptaan Rekening Kas Umum Negara (RKUN), penguatan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang efektif dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (PTPK atau Pengadilan Tipikor). Bagian selanjutnya dalam bab ini menguraikan implikasi masing-masing reformasi ini terhadap pengelolaan DR selama dekade terakhir.

3.1. Penyertaan Dana Reboisasi ke dalam Anggaran Negara dan Terbentuknya Rekening Kas Umum Negara

Dalam upaya untuk mengakhiri penyalahgunaan DR, perjanjian pinjaman tahun 1998 IMF menetapkan bahwa DR akan dikelola di bawah Kementerian Keuangan (IMF 1998). Pengalihan DR dari Kementerian Kehutanan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa DR akan dikelola secara lebih bertanggung jawab dan tidak dipolitisasi sebagaimana yang telah terjadi selama dekade terakhir pemerintahan Soeharto. Suatu tindakan penting dalam langkah ini adalah dengan memasukkan DR ke Kas Negara, yang berarti bahwa untuk pertama kalinya penerimaan dan pengeluaran DR akan

secara formal dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Memasukkan DR di bawah anggaran negara merupakan langkah awal yang penting dalam upaya Pemerintah Indonesia yang lebih luas untuk menciptakan Rekening Kas Umum Negara, sebagaimana ditentukan dalam UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara. Konsolidasi sumber daya keuangan negara menjadi RKUN dianggap perlu untuk mengatasi sejumlah kelemahan sistem keuangan negara Indonesia yang telah berlangsung sejak Orde Baru. Keberadaan dana yang besar di luar anggaran negara—seperti DR—berarti bahwa anggaran negara tidak mencerminkan posisi keuangan sektor publik secara akurat pada suatu waktu tertentu (Nasution 2008). Karena itu pengeluaran pemerintah kadang-kadang digandakan dan dana digunakan untuk tujuan yang tidak diharapkan. Dalam banyak kasus, lembaga negara mengumpulkan dan memanfaatkan pungutan mereka sendiri, atau terlibat dalam kegiatan mencari keuntungan, tanpa sepengetahuan Kementerian Keuangan (Nasution 2008). Akibatnya, sejumlah besar dana publik dikelola oleh lembaga pemerintah dan individu pejabat di semua tingkatan aparaturnegara tanpa pernah diperhitungkan dalam Kas Negara dan proses penganggaran.

Dalam kaitannya dengan pembentukan RUKN, BPK berwenang untuk mengawasi berbagai dana di luar anggaran negara dan sumber pendapatan kuasi-fiskal untuk mendokumentasikan berapa banyak dana publik yang terdapat di luar Kas Negara. BPK juga ditugaskan mengidentifikasi berbagai rekening bank yang terkait dengan lembaga pemerintah dan individu pejabat yang mungkin digunakan untuk mengelola dana publik. Sampai akhir tahun 2007, BPK telah menemukan 32.570 rekening bank yang dibuka di luar Kas Negara, secara kolektif berjumlah Rp 36,75 triliun, US\$ 685 juta dan EUR 462.000 (World Bank 2009).

Sebagai bagian dari upaya ini, BPK mengaudit pengelolaan rekening milik pemerintah di Kementerian Kehutanan untuk periode TA 2006 dan TA 2007. Pada bulan April 2008, audit BPK menerbitkan laporan mengenai berbagai kelemahan kontrol keuangan internal di Kementerian Kehutanan dan sejumlah penyimpangan dalam

praktik manajemen rekening (BPK 2008b). Di antara temuan utama audit, BPK melaporkannya sebagai berikut:

- 379 rekening dengan saldo keseluruhan paling sedikit Rp 81,8 miliar²² yang telah dibuka tanpa izin resmi dari Kementerian Keuangan;
- 74 rekening berisi Rp 1,7 miliar yang telah ditutup tanpa bukti transfer dana dan tanpa evaluasi dan verifikasi rinci oleh Kementerian Kehutanan;
- 58 rekening yang berisi Rp 3,8 miliar yang belum sepenuhnya teridentifikasi, namun mendapatkan rekomendasi untuk ditutup oleh Kementerian Kehutanan dan dinyatakan bukan merupakan milik lembaga ini;
- Rekening yang berisi Rp 8,8 miliar dari 'Upah Pungut' yang berhubungan dengan pungutan Kementerian Kehutanan dari PSDH (Provisi Sumber Daya Hutan) dan Rp 1,3 miliar dalam 'dana penghubung' (*bridging funds*) yang belum dipertanggungjawabkan—menurut BPK, Kementerian Kehutanan secara legal tidak memiliki wewenang untuk mengelola kedua rekening ini.

Dari 379 rekening yang dibuka tanpa izin resmi dari Kementerian Keuangan, paling sedikit dua rekening secara langsung berkaitan dengan DR. Pada tanggal 31 Desember 2007, salah satu rekening memiliki akumulasi penerimaan DR sebesar Rp 7,7 miliar, sedangkan rekening yang lain tercatat memiliki dana sebesar Rp 12,0 miliar yang berasal dari penerimaan DR dari pembayaran tunggakan (BPK 2008b). Jika dilihat dari besarnya pendapatan keseluruhan yang dimiliki Kementerian Kehutanan, kemungkinan terdapat banyak rekening lain yang juga menyimpan dana yang berasal dari DR.

3.2 Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas melalui Badan Pemeriksa Keuangan

Selain mengalihkan pengelolaan DR kepada Kementerian Keuangan dan memasukkannya ke dalam anggaran negara, perjanjian antara IMF dan Pemerintah Indonesia tahun 1998 menetapkan

²² Angka ini mengacu pada saldo gabungan dari 226 dari 379 rekening, pada tanggal 31 Desember 2007. Untuk 153 rekening yang tersisa, saldo pada tanggal 31 Desember 2007 tidak dapat diidentifikasi (BPK2008b).

bahwa Kementerian Keuangan akan menunjuk pihak ketiga yang independen untuk mengaudit DR. Audit ini dilakukan oleh perusahaan akuntansi internasional Ernst & Young selama tahun 1999, dan laporan akhirnya disampaikan kepada Menteri Keuangan pada bulan Desember tahun yang sama. Seperti diuraikan dalam Bab 2, audit Ernst & Young mendokumentasikan berbagai penyimpangan dalam pengumpulan, administrasi, dan penggunaan DR selama pemerintahan Soeharto. Laporan audit ini menyimpulkan bahwa kerugian negara dari DR selama TA 1993/4-1997/8 minimum sebesar US\$ 5,2 miliar (Ernst & Young 1999).²³

Sayangnya audit ini tidak diterbitkan untuk umum; sampai pertengahan 2009 (waktu kajian ini ditulis), hanya ada sedikit diskusi publik—baik di Indonesia maupun di kalangan masyarakat internasional—tentang temuan laporan dan berbagai rekomendasi untuk memperbaiki cara pengelolaan DR.

Lemahnya transparansi mengenai hasil audit Ernst & Young sangat berbeda dengan upaya pemerintah Indonesia setelah pemerintahan Soeharto untuk memperkuat akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Secara khusus, UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan

Tanggung Jawab Keuangan Negara menunjuk BPK dengan mandat yang kuat untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas untuk semua aspek keuangan negara. BPK bahkan diberikan kekuatan hukum yang luas untuk mengaudit pendapatan negara, asal-usulnya, jumlah dan sumber serta mengaudit rekening dimana uang negara disimpan dan bagaimana penggunaannya (Nasution 2007). Kewenangan BPK untuk mengaudit tidak hanya untuk APBN dan APBD, tetapi juga kegiatan-kegiatan BUMN dan BUMD, yayasan, dana pensiun, serta perusahaan publik dan bantuan pemerintah atau subsidi kepada organisasi sosial swasta (Nasution 2007).

Dalam segi perundang-undangan di bidang audit keuangan negara, pemerintahan setelah Soeharto secara formal memberikan BPK otonomi dan kemandirian kelembagaan yang tinggi—dimana keduanya tidak ada selama Orde Baru.²⁴ Sesuai standar internasional, BPK didirikan sebagai lembaga independen dengan status kelembagaan yang sama dengan lembaga eksekutif dan legislatif pemerintah, dan secara formal diberdayakan untuk bertindak sebagai auditor eksternal tunggal untuk Pemerintah Indonesia. BPK memiliki kewenangan tidak hanya untuk menentukan lembaga negara atau sumber-sumber keuangan negara yang diaudit, tapi juga untuk memilih metode auditnya dan menyajikan laporan audit sepenuhnya (Nasution 2007). BPK juga secara hukum diharuskan untuk mempublikasikan laporan audit lengkap segera setelah mengirimkannya kepada lembaga legislatif, dan untuk melaporkan setiap dugaan kegiatan kriminal kepada lembaga penegak hukum yang

23 Dari angka perkiraan kerugian total ini, Ernst & Young menyimpulkan bahwa pemerintah Indonesia mengalami kerugian paling sedikit US\$ 2,6 miliar akibat kegagalannya menilai dengan baik volume kayu yang sebenarnya dipanen selama periode audit lima tahun. Ernst & Young memperoleh angka ini dengan membandingkan total volume produksi kayu yang dilaporkan (147.145.435 m³) selama periode audit (yang didasarkan pada penerimaan DR aktual) dengan estimasi auditor mengenai volume produksi kayu yang lebih realistis (302.602.260 m³) sesuai dengan luas panen kayu yang dilaporkan. Mereka kemudian menghitung penerimaan DR yang seharusnya tercatat jika didasarkan pada angka produksi yang lebih realistis ini. Menurut laporan audit, faktor utama yang menyebabkan jauh lebih rendahnya penghitungan volume produksi kayu bulat dibandingkan dengan nilai yang sebenarnya adalah asumsi Kemenhut yang telah digunakan sekian lama bahwa hasil kayu komersial adalah 35 m³ per hektar setelah mempertimbangkan faktor pemulihan 56 persen. Ernst & Young mengasumsikan volume hasil kayu sebesar 60 m³ per hektar, berdasarkan tingkat pemulihan 70 persen, dalam membuat perhitungan atas volume produksi kayu 'realistis'. Implikasinya jelas bahwa dengan menggunakan angka hasil panen yang rendah, Kemenhut secara efektif memungkinkan para pemegang konsesi hutan secara substansial melaporkan jumlah yang lebih rendah atas volume kayu yang dipanen untuk menghindari sejumlah besar pembayaran DR. Sebagaimana dilaporkan oleh Repetto dan Gillis (1988), Ramli dan Ahmad (1992) serta pakar ekonomi kehutanan lainnya, akses terhadap keuntungan seperti ini memberikan insentif yang kuat bagi perusahaan kayu untuk mengabaikan peraturan konsesi HPH yang berkaitan dengan pengelolaan hutan lestari.

24 Dr Anwar Nasution (Ketua BPK) menggambarkan keterbatasan otonomi dan kemandirian selama pemerintahan Soeharto sebagai berikut: 'Seperti kasus yang terjadi di lembaga negara lain selama rezim otoriter di masa lalu, BPK berada di bawah kontrol pemerintah. Selama itu, pemerintah mengendalikan BPK dengan membatasi obyek audit, pengendalian organisasinya, personel dan anggaran, serta pemantauan pemilihan metode audit dan isi laporan audit. Undang-Undang Pajak yang dikeluarkan pada masa Orde Baru mencegah BPK untuk mengaudit penerimaan pajak negara. Mekanisme kontrol seperti yang terjadi di masa lalu menyebabkan BPK menjadi "stempel" untuk legitimasi tindakan pemerintah. Untuk menghindari gangguan "stabilitas nasional", laporan audit BPK disesuaikan dengan kepentingan pemerintah. Sektor publik selama rezim otoriter tidak transparan seperti yang ditunjukkan oleh sejumlah besar dana di luar anggaran, sejumlah besar yayasan dan perusahaan yang terkait dengan pemerintah, yang tidak tercatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tanpa ijin dari Kementerian Keuangan dan tanpa sepengetahuan DPR/DPRD dan rakyat' (Nasution 2007).

berkaitan.²⁵ Untuk memastikan bahwa BPK diatur dengan tingkat akuntabilitas yang tinggi, laporan keuangan tahunan BPK diaudit oleh kantor akuntan publik independen, dan kontrol internal dinilai secara berkala oleh lembaga sejenis dari negara lain (Nasution 2007).²⁶

Khususnya sejak pemerintahan Yudhoyono, BPK telah menunjukkan perbaikan penting dalam tata kelola keuangan negara di semua sektor ekonomi dan semua tingkat pemerintahan. Lembaga ini telah melaksanakan audit keuangan atas puluhan lembaga negara, termasuk lembaga yang kuat secara politik seperti Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian RI, Bank Indonesia, Mahkamah Agung, kementerian dan lembaga sektoral, pemerintah provinsi dan kabupaten, badan usaha milik negara dan pemerintah pusat sendiri. Perlu dicatat bahwa dalam sebagian besar audit yang dilakukan BPK—termasuk laporan keuangan pemerintah pusat untuk empat tahun anggaran berturut-turut selama tahun 2004-2007—BPK memberi opini tidak menyatakan pendapat (*disclaimer opinion*) tentang rincian keuangan lembaga yang diauditnya. Dalam sebagian besar audit yang dilakukannya, BPK mengidentifikasi kelemahan struktural dalam sistem pengelolaan keuangan badan-badan ini dan tidak jarang telah mendeteksi penyimpangan dalam pengumpulan, tata laksana dan penggunaan pendapatan negara.

Selama periode ini, BPK melakukan 29 audit yang terkait langsung atau tidak langsung dengan DR (lihat pada Lampiran D). Fokus audit ini adalah:

- Laporan keuangan tahunan Kementerian Kehutanan;
- Pengelolaan rekening pemerintah oleh Kementerian Kehutanan;
- Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari PSDH dan DR yang diterima oleh Kementerian Kehutanan dan oleh kabupaten dan provinsi tertentu (di Kalimantan Timur, Kalimantan

Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Jambi, Riau dan Papua);

- Keuangan HTI yang dikelola oleh Kementerian Kehutanan dan kegiatan pembangunan HTI yang dibiayai oleh DR di provinsi tertentu (Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat dan Lampung);
- Kegiatan rehabilitasi lahan dan hutan yang dibiayai oleh DR di provinsi tertentu (Riau, Sulawesi Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Jawa Tengah dan Jawa Barat);
- Laporan keuangan Yayasan Sarana Wana Jaya dan pengurus gedung Manggala Wana Bhakti.²⁷

Perlu diperhatikan bahwa BPK mengeluarkan *disclaimer opinion* untuk audit laporan keuangan Kementerian Kehutanan tahun 2006 dan 2007 (tahun terakhir yang datanya tersedia). Dalam laporannya, BPK mendokumentasikan berbagai penyimpangan dan ketidakkonsistenan praktik pengelolaan keuangan lembaga ini; kontrol internal yang lemah, dan terdapat banyak kasus yang menunjukkan kelemahan administrasi penerimaan Kementerian Kehutanan dan aset negara lainnya yang tidak memenuhi berbagai persyaratan dan peraturan hukum. Dalam satu atau banyak hal, banyak dari keprihatinan yang disorot oleh BPK melibatkan administrasi pendapatan DR di Kementerian Kehutanan. Berikut adalah beberapa masalah pokok yang tercatat dalam laporan audit BPK tahun 2007.

- Kementerian Kehutanan melaporkan bukti penerimaan dari PNBP sebesar Rp 2,1 triliun—62 persen di antaranya berasal dari DR. Namun Kementerian Kehutanan tidak mencocokkan angka-angka ini dengan data pada Kementerian Keuangan, dan tidak terdapat sistem kontrol yang memadai untuk memastikan bahwa pihak yang bertanggung

25 Ketika laporan (versi Bahasa Inggris) tengah disusun BPK masih menerbitkan laporan-laporan hasil pemeriksaan di websitenya (<http://www.bpk.go.id>); tetapi sejak awal tahun 2010 laporan-laporan tersebut hanya tersedia dalam bentuk *hardcopy* jika ada permohonan tertulis.

26 Hal ini dilakukan melalui keanggotaan BPK dalam International Organization Supreme Audit Institutions (INTOSAI) dan badan regionalnya, Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI).

27 Yayasan Sarana Wana Jaya, yang didirikan pada tahun 1973, adalah salah satu dari beberapa yayasan yang didirikan oleh pemerintah Soeharto untuk mengelola penerimaan di luar anggaran negara. Pada bulan Desember 1983, Menteri Kehutanan mengeluarkan SK yang menyatakan bahwa Sarana Wana Jaya diberi wewenang untuk mengelola dan memanfaatkan bunga yang dihasilkan oleh Dana Jaminan Reboisasi (DJR), dan kemudian Dana Reboisasi (DR). Antara tahun 1983 dan 1989, penerimaan yayasan ini dari bunga yang dihasilkan oleh DJR dan DR sebesar Rp 185,7 miliar (BPK 2006). Dari jumlah ini Rp 80,1 miliar digunakan untuk membangun kompleks perkantoran Manggala Wana Bhakti, yang merupakan kantor Kementerian Kehutanan di Jakarta Pusat.

jawab untuk melakukan pembayaran tersebut melakukannya dengan jumlah yang benar dan dimasukkan ke dalam rekening yang benar.

- Kementerian Kehutanan melaporkan adanya piutang dari PSDH dan DR sebesar Rp 222,9 miliar, tetapi tidak membuat laporan yang akurat dan dimutakhirkan oleh Dinas Kehutanan Provinsi, yang berperan penting dalam pengumpulan pembayaran DR dan PSDH. Oleh karena itu, pembuktian apakah jumlah yang dilaporkan tersebut akurat tidak mungkin untuk dilakukan.
- Kementerian Kehutanan melaporkan telah mengirim pembayaran tunggakan DR dan PSDH Rp 479,6 miliar ke kantor kas negara. Namun angka yang dilaporkan tidak sesuai dengan yang dilaporkan oleh Kementerian Keuangan.
- Kementerian Kehutanan melaporkan saldo piutang pembiayaan DR untuk pengembangan HTI adalah sebesar Rp 1,2 triliun. Namun angka ini tidak dapat dicocokkan dengan data yang dilaporkan oleh bank pemerintah (Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia dan Bank Rakyat Indonesia) yang mengelola rekening untuk pinjaman tersebut.
- BPK mengidentifikasi Rp 60,1 miliar piutang DR yang telah dihapus dari rekening Kementerian Kehutanan tanpa melalui prosedur yang tepat.²⁸

BPK juga mendokumentasikan penyimpangan yang serupa dan kontrol internal yang lemah dalam audit dana DR yang dikelola oleh pemerintah kabupaten dan provinsi. Hal-hal yang berkaitan dengan penggunaan dana DR untuk membiayai proyek rehabilitasi lahan dan hutan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Kementerian Kehutanan di bawah pengaturan perimbangan keuangan Indonesia diuraikan lebih rinci dalam Bab 4.

²⁸ Piutang DR ini—ditambah Rp 5 miliar piutang PSDH—seharusnya telah dibayarkan oleh PT Artika Optima Inti, konsesi kayu yang beroperasi di Maluku, yang dilaporkan menyatakan bangkrut pada bulan Juni 2007. BPK berpendapat bahwa dalam keadaan seperti itu, peraturan pemerintah mengharuskan perusahaan membayar piutang DR dan PSDH secara penuh, atau Kementerian Kehutanan dapat mengirim tagihan ke agen penagihan negara, atau Kementerian Kehutanan dapat secara formal mengotorisasikan penghapusan hutang, sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku (yang sedianya melibatkan persetujuan Menteri Keuangan). Dalam kasus Artika Optima Inti, Kementerian Kehutanan tampaknya menghapus piutang dari buku-buku laporan tanpa mengikuti prosedur ini.

3.3 Berbagai Inisiatif Pemberantasan Korupsi dan Penuntutan Sejumlah Kasus Terkait Dana Reboisasi

Komponen kunci lain dalam upaya Pemerintah Indonesia untuk memperbaiki tata kelola aset publik dalam periode pasca Soeharto adalah implementasi reformasi untuk memberantas korupsi di semua tingkatan. Landasan untuk reformasi ini diletakkan pada tahun pertama periode reformasi dengan penerapan Undang-Undang 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Peraturan pemberantasan korupsi ini menjadi landasan hukum pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Pengadilan Tipikor.

Komisi Pemberantasan Korupsi, yang mulai beroperasi pada akhir 2003, telah diberi kedudukan hukum yang kuat untuk menyelidiki dan menuntut kasus-kasus dugaan korupsi, terutama yang melibatkan pejabat tinggi dan lembaga-lembaga negara yang kuat. Pembentukan KPK secara efektif menyediakan saluran alternatif khusus untuk mengejar kasus-kasus korupsi tanpa harus melalui Kepolisian RI dan kantor Kejaksaan Agung—keduanya menghadapi masalah korupsi di dalam lembaga mereka sendiri dan intervensi politik dalam kasus yang melibatkan pejabat senior (van Klinken 2008).²⁹ Demikian pula pembentukan Pengadilan Tipikor yang telah menyediakan suatu mekanisme kelembagaan alternatif untuk mengadili kasus-kasus korupsi, yang memotong

²⁹ Kewenangan khusus KPK antara lain: (1) melakukan penyadapan dan rekaman percakapan; (2) Meminta lembaga-lembaga yang berwenang untuk tidak membiarkan seseorang bepergian ke luar negeri; (3) meminta informasi dari bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa oleh KPK; (4) memerintahkan bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil korupsi milik tersangka, individu terdakwa atau pihak terkait lainnya; (5) meminta atasan tersangka untuk menghentikan sementara tersangka dari jabatannya; (6) meminta data informasi kekayaan dan pajak dari tersangka atau individu terdakwa dari instansi terkait; (7) membekukan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan atau perjanjian lainnya; (8) pencabutan sementara ijin atau konsesi yang dioperasikan atau dimiliki oleh tersangka atau individu terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindakan pidana korupsi yang sedang diproses; (9) meminta bantuan Interpol atau lembaga penegakan hukum dari negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan dan penyitaan barang bukti di luar negeri; (10) meminta bantuan kepolisian atau lembaga terkait lainnya untuk melakukan penangkapan, penahanan, penyitaan dan pencarian yang terkait proses tindakan pidana korupsi (KPK 2007).

sistem peradilan biasa. Berbeda dengan pengadilan biasa (yang masih menangani sebagian besar kasus korupsi), Pengadilan Tipikor dikelola oleh sekelompok hakim non-karir *ad hoc* yang beroperasi di belakang “penghalang” kelembagaan yang dirancang untuk mengurangi kerentanan mereka terhadap gangguan korupsi dan politik (van Klinken 2008).

Di bawah pemerintahan Yudhoyono, lembaga-lembaga ini secara agresif telah melakukan pemberantasan korupsi—dan dalam banyak hal sangat efektif. Selama tahun 2005-2008, KPK memenangkan dakwaan sampai 100 persen dari 52 kasus yang dituntut melalui Pengadilan Tipikor (KPK 2008, Tempo 11-17 Desember 2007, dikutip dalam van Klinken 2008). Selama tahun 2008, KPK juga mengembalikan lebih dari Rp 407,8 miliar aset negara melalui keberhasilan penuntutan kasus korupsi (KPK 2008). Kasus-kasus ini termasuk penuntutan tingkat tinggi terhadap Gubernur Bank Indonesia (BI) dan beberapa pejabat senior BI lainnya; enam anggota aktif DPR, mantan Gubernur Kalimantan Timur dan Provinsi Riau, Bupati Pelalawan (Riau), Kabupaten Garut (Jawa Barat), Lombok Barat (NTB) dan Yapen Waropen (Papua); Walikota Medan dan Makassar, selain kasus lainnya (KPK 2008).³⁰

Sampai tingkatan tertentu, KPK telah mampu mengejar kasus-kasus ini karena pemerintahan Yudhoyono, yang menandatangani Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi pada tahun 2006, telah mendorong pemberantasan korupsi sebagai bagian utama dalam agenda politiknya. Namun ada beberapa kritik yang menyatakan bahwa KPK dan Pengadilan Tipikor telah digunakan oleh pemerintah untuk mengontrol oposisi politik dan beberapa kasus ditangani dengan cara diskriminatif (van Klinken 2008, Simamora dan Maulia 2009). Pihak lain menyuarakan keprihatinan bahwa karena keterbatasan kemampuannya, KPK hanya mampu mengejar sejumlah kasus besar—sementara sebagian besar kasus korupsi lainnya ditangani

30 Pada bulan Juni 2009, KPK juga memenangkan dakwaan Aulia Pohan, besan Presiden Yudhoyono, dalam kasus korupsi dan suap selama menjabat sebagai anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia. Meskipun terhukum diperkirakan mengajukan banding, banyak pengamat memuji fakta bahwa KPK bisa menuntut keluarga Presiden di Pengadilan Tipikor tanpa adanya intervensi politik.

oleh penegak hukum dan sistem peradilan biasa.³¹ Bagaimanapun, korupsi terus merupakan masalah yang mengakar di Indonesia, meskipun KPK dan Pengadilan Tipikor telah berhasil memenangkan berbagai kasus korupsi yang penting.³²

Selama tahun-tahun awal setelah Soeharto—sebelum KPK dibentuk—pemerintah Indonesia melakukan beberapa penyelidikan dan penuntutan tingkat tinggi atas penipuan yang melibatkan penyalahgunaan DR. Sejauh ini kasus yang paling menonjol adalah Mohamad ‘Bob’ Hasan, mantan mitra bisnis Soeharto dan mantan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Tempo 2001c). Pada Februari 2001, Bob Hasan dinyatakan bersalah atas penggelapan DR dan uang pemerintah lainnya yang dialokasikan kepada PT Mapindo Pratama untuk proyek pemetaan udara wilayah hutan selama tahun 1990-an (HukumOnline.com 2001). Sebagai seseorang yang dapat dikatakan orang paling kuat di sektor kehutanan Indonesia selama pemerintahan Soeharto, Bob Hasan dituduh menipu pemerintah Indonesia sebesar US\$ 243 juta untuk kegagalan Mapindo melaporkan foto udara konsesi hutan seluas 30,6 juta hektar (Kompas 2000a, 2000b). Jumlah ini termasuk sekitar US\$ 87 juta yang dikeluarkan dari DR. Hasan dijatuhi hukuman enam tahun penjara dan diwajibkan membayar kedua denda sebesar Rp 15 juta dan denda sebesar US\$ 243 juta, sebagai kompensasi atas dana yang diduga telah dicurinya dari pemerintah.

Dalam kasus tingkat tinggi lainnya, Probosutedjo (seorang pengusaha terkemuka dan saudara tiri mantan Presiden Soeharto), dinyatakan bersalah pada bulan April 2003 karena merugikan negara sebesar Rp 100,9 miliar dengan melambungkan biaya investasi perusahaan HTI-nya (Darmawan 2003). Probosutedjo adalah pemilik utama PT Menara Hutan Buana (MHB), sebuah perusahaan HTI di Kalimantan Selatan yang menerima subsidi dari DR sebesar Rp 144 miliar selama tahun 1990-an, menjadikannya penerima terbesar kedua

31 Montlake (2008) mencatat bahwa KPK relatif kecil, dengan 600 karyawan dan anggaran tahunan sebesar \$ 18 juta. Sebaliknya, kepolisian mempekerjakan sekitar 350.000 orang di negara berpenduduk 235 juta orang.

32 Dalam survei Barometer Korupsi Global 2009 *Transparency International* menempatkan Indonesia sebagai negara terkoriup ketujuh di dunia.

subsidi DR selama masa Orde Baru. Pada tahun 2001, jaksa menuduh MHB telah melaporkan kepada Kementerian Kehutanan bahwa mereka telah melakukan penanaman pada areal seluas 70.000 hektar. Dalam kenyataannya, perusahaan ini hanya menanam areal seluas 40.000 hektar (Kompas 2003). Probosutedjo dihukum empat tahun penjara dan diperintahkan untuk membayar denda sebesar Rp 30 juta, selain juga membayar sebesar Rp 100,9 miliar pinjaman tanpa bunga yang dialokasikan dari DR (Tempo 2003b). Putusan terhadap Probosutedjo dikuatkan oleh Mahkamah Agung Indonesia pada Oktober tahun 2005.³³

Selama kurun waktu 2001-2003, pemerintah Indonesia juga memprakarsai tindakan hukum terhadap konglomerat kehutanan terkemuka lainnya yang telah menerima dana DR selama periode Soeharto, meskipun kasus-kasus ini pada akhirnya tidak berhasil. Pada bulan Juni 2001, Prajogo Pangestu—pemilik Barito Pacific Group dan mitra bisnis putri Presiden Soeharto—secara resmi menjadi tersangka untuk dugaan kecurangan yang berkaitan dengan perpanjangan dana DR untuk perusahaan HTI-nya, PT Musi Hutan Persada (MHP) (Tempo 2000, 2001a, 2001b). Sebagai penerima terbesar dana DR untuk pembangunan HTI selama tahun 1990, MHP melaporkan telah mengembangkan sebanyak 193.500 hektar hutan tanaman Akasia di lokasi HTI di Sumatera Selatan. Pada tahun 2001, jaksa menuduh bahwa perusahaan sesungguhnya hanya menanam areal seluas 118.000 hektar, yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 331 miliar dari DR (Tempo 2001a, 2001b). Namun Prajogo tegas membantah tuduhan penipuan, dan melalui keputusan yang sangat kontroversial, Jaksa Agung tiba-tiba menghentikan penuntutan kasus pada bulan Agustus 2003, dengan alasan kekurangan bukti (Tempo 2003a; Rohadian dkk. 2004).³⁴

33 Probosutedjo menjadi berita utama dengan menyatakan kepada publik kekhawatirannya bahwa ia tidak akan dibebaskan meskipun telah memberikan pengacaranya Rp 6 miliar (sekitar US\$ 600.000) untuk menyuap Ketua Mahkamah Agung Indonesia dan pejabat Mahkamah Agung lainnya (Komandjaja 2005). Mahkamah Agung kemudian menghukum Probosutedjo karena terbukti korupsi selama enam tahun penjara.

34 Kasus serupa terhadap Ibrahim Risjad, pemilik sebagian saham Grup Salim, kasusnya juga tiba-tiba dihentikan oleh Kepala Kejaksaan Agung pada bulan September 2003. Risjad

Dalam beberapa tahun terakhir, fokus kasus-kasus yang terkait korupsi DR yang dikejar oleh KPK cenderung pada pelanggaran yang lebih terkait dengan alokasi ijin penebangan kayu dan ijin konversi hutan yang tidak tepat. Dalam beberapa kasus, praktik-praktik seperti ini menyebabkan kerugian yang cukup besar bagi penerimaan negara, karena sebagian perusahaan penerima ijin tidak membayar iuran DR.

Pada bulan Maret 2007, misalnya, Pengadilan Tipikor memvonis Mayor Jenderal (purnawirawan) Suwarna Abdul Fatah, mantan Gubernur Kalimantan Timur, dan Waskito Soerjodibroto, mantan Direktur Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi di Kementerian Kehutanan, dan dua pejabat kehutanan provinsi lain karena korupsi yang berkaitan dengan kesalahan alokasi ijin konversi hutan untuk Program Pembangunan Sawit Kalimantan Timur seluas satu juta hektar (KPK 2007). Suwarna dan sekutunya dilaporkan mengizinkan 11 perusahaan yang berafiliasi dengan Surya Dumai Group untuk membuka kawasan hutan yang sangat luas tanpa membayar PSDH atau DR, yang mengakibatkan kerugian penerimaan negara sebesar Rp 346,8 miliar (HukumOnline.com 23 Maret 2007).

Pada bulan September 2008, Pengadilan Tipikor menghukum Tengku Azmun Jaafar, Bupati Pelalawan di Provinsi Riau, karena korupsi terkait dengan alokasi ijin ekstraksi kayu dan hutan tanaman kepada 15 perusahaan (KPK 18 September 2008). Azmun dinyatakan bersalah melakukan kecurangan dengan menerbitkan ijin kepada perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki kemampuan teknis di bidang kehutanan, beberapa di antaranya berafiliasi dengan Azmun dan rekan-rekan dekatnya (Kompas 2008a). Banyak dari ijin ini kemudian diperdagangkan ke anak perusahaan PT Riau Andalan Pulp dan Paper (RAPP), perusahaan andalan APRIL Group (KPK 18 September 2008). KPK memperkirakan bahwa tindakan kecurangan dan korupsi ini mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 1,2 triliun, termasuk di dalamnya kerugian

dituduh menipu negara sebesar Rp 40 miliar terkait DR dengan melambungkan angka pembangunan hutan tanaman di lokasi HTI untuk perusahaannya, PT Aceh Nusa Indrapuri.

dari kayu yang dipanen dan karena perusahaan tidak membayar DR dan pungutan PSDH. Pada bulan Agustus 2009, KPK mengumumkan bahwa penyelidikan di Riau diperluas untuk difokuskan pada kemungkinan penerbitan ijin pembalakan liar dan pembukaan lahan oleh Bupati Kabupaten Siak (Tanjung 2009).

3.4 Divestasi, Restrukturisasi dan Penghapusan Hutang yang Terkait Dana Reboisasi

Meskipun ada berbagai upaya pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, Kementerian Kehutanan telah mengalami kesulitan berat dalam pemulihan pinjaman dari DR yang diberikan kepada perusahaan HTI selama tahun 1990-an. Dari dana sebesar Rp 2,4 triliun yang disalurkan oleh Kementerian Kehutanan untuk mensubsidi pengembangan HTI dan industri kayu selama pemerintahan Soeharto, lebih dari Rp 1,1 triliun dialokasikan sebagai pinjaman tanpa bunga dan sejumlah Rp 318 miliar dialokasikan sebagai pinjaman dengan tingkat suku bunga komersial (BPK 2008a). Saat kedua bentuk pinjaman ini telah jatuh tempo dalam beberapa tahun terakhir, jumlah saldo hutang telah bertambah besar, dengan denda yang terkumpul dari perusahaan yang tidak melakukan pembayaran atau gagal membayar hutang mereka.

Pada 15 Juli 2007, sekitar Rp 1,2 triliun hutang terkait DR—termasuk pokok, denda dan bunga atas pinjaman yang dimiliki oleh 85 perusahaan HTI—telah jatuh tempo (BPK 2008a). Meskipun nilai riil hutang ini telah banyak berkurang karena devaluasi rupiah Indonesia setelah krisis keuangan tahun 1997-1998, jumlah uang yang tercatat tetap saja cukup besar. Jika dikonversi dengan nilai tukar pertengahan-2007, yaitu sekitar Rp 9.000 per dolar AS, jumlahnya mencapai Rp 1,2 triliun, atau US\$ 133 juta. Hutang-hutang tambahan lainnya akan jatuh tempo pada tahun-tahun berikutnya.

Sejak tahun 2004, Kementerian Kehutanan telah melakukan pendekatan ganda untuk mengamankan pembayaran kembali hutang yang terkait DR saat jatuh tempo (BPK 2008a). Di satu sisi, Kementerian Kehutanan mengambil langkah divestasi saham

pemerintah dalam usaha patungan HTI yang telah menerima pembiayaan DR dengan menjual saham yang dimiliki oleh PT Inhutani. Di sisi lain, Kementerian Kehutanan telah berusaha untuk menjadwalkan ulang pembayaran hutang terkait DR oleh perusahaan HTI yang setuju untuk membayar hutang mereka dalam jangka waktu yang diperpanjang.

Dalam mengejar strategi divestasi, Kementerian Kehutanan telah menekan mitra swasta dalam usaha patungan HTI untuk membeli kepemilikan saham Inhutani, sehingga mengubah bentuk usaha menjadi badan usaha milik swasta sepenuhnya (BPK 2008a). Pada prinsipnya, dana hasil penjualan saham ini kemudian akan ditransfer ke kas negara untuk mengimbangi kewajiban hutang terkait DR atas badan usaha patungan yang bersangkutan. Namun demikian, dapat dimengerti bahwa mitra dari sektor swasta dalam usaha patungan HTI tidak banyak yang tertarik untuk membeli saham Inhutani. Untuk melakukannya mereka harus menginvestasikan dana mereka sendiri (atau meminjam dana baru pada tingkat bunga komersial) dalam proyek HTI yang sering kali kurang terpelihara dan memiliki produktivitas yang terbatas—dan oleh karenanya memiliki nilai yang terbatas pula.

Pada bulan Juli 2007, Kementerian Kehutanan dilaporkan berhasil melakukan divestasi saham Inhutani sepenuhnya hanya dengan tujuh usaha patungan yang memiliki hutang terkait DR (selain tiga lainnya yang tidak menerima pinjaman DR). Hal ini menghasilkan pembayaran kewajiban DR secara keseluruhan, yaitu sebesar Rp 497 miliar yang telah jatuh tempo pada saat itu—hampir 90 persennya dilunasi oleh dua perusahaan, yaitu PT Musi Hutan Persada (Rp 340 miliar) dan PT Menara Hutan Buana (Rp 100 miliar) (BPK 2008a). Seperti telah disebutkan sebelumnya, pemulihan keuangan negara atas kewajiban DR dari kedua perusahaan ini difasilitasi oleh penuntutan (dalam kasus MHB) dan ancaman penuntutan (dalam kasus PT MHP) pemilik utama perusahaan.

Kementerian Kehutanan telah mencapai tingkat keberhasilan yang agak lebih tinggi dalam mengamankan perjanjian penjadwalan hutang dengan penerima pinjaman DR, meskipun hal ini

telah mengakibatkan pembayaran hutang yang lebih kecil dari nilai total. Pada bulan Juli 2007, Kementerian Kehutanan telah menandatangani perjanjian penjadwalan ulang dengan 32 usaha patungan HTI yang keseluruhannya berkewajiban membayar Rp 334 miliar hutang yang jatuh tempo pada saat itu (dengan tunggakan Rp 276 miliar) (BPK 2008a). Dalam beberapa kasus, kesepakatan penjadwalan hutang ini terkait dengan penjualan sebagian saham Inhutani. Pada saat yang sama, Kementerian Kehutanan telah gagal untuk mendapatkan persetujuan penjadwalan hutang dengan 42 perusahaan patungan HTI yang berhutang sekitar Rp 260 miliar yang telah jatuh tempo (dengan tunggakan Rp 208 miliar) (BPK 2008a). Langkah-langkah apa saja yang telah diambil Kementerian Kehutanan untuk mengamankan pembayaran kewajiban DR yang dimiliki oleh lima perusahaan Inhutani, yang pada Juli 2007 mencapai Rp 97 miliar tunggakan kewajiban DR, masih belum jelas.

Singkatnya, Kementerian Kehutanan telah berhasil mengumpulkan sejumlah Rp 626 miliar, atau 51 persen dari Rp 1,2 triliun pinjaman terkait DR, denda dan bunga yang telah jatuh tempo pada 15 Juli 2007 (BPK 2008a; lihat Tabel 9). Dari jumlah Rp 583 miliar (atau sekitar US\$ 65 juta) dalam kewajiban DR yang masih tetap berupa tunggakan, Kementerian Kehutanan hanya melakukan penjadwalan ulang untuk sebanyak 47 persen saja. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kemungkinan besar Kementerian Kehutanan akan menghapuskan hutang minimal sebesar Rp 208 miliar, yaitu jumlah yang belum dibayarkan atau yang tidak dijadwal ulang. Jumlah hutang terkait DR yang akhirnya dihapuskan mungkin akhirnya akan bertambah terus mengingat pihak penghutang tidak dapat memenuhi syarat-syarat sesuai

perjanjian penjadwalan ulang hutang dan atau gagal membayar pada waktu hutang baru jatuh tempo.

Badan Pemeriksa Keuangan mencatat bahwa melalui proses ini, Kementerian Kehutanan tampaknya tidak banyak melakukan upaya untuk menagih hutang yang jatuh tempo di masa lalu dengan menyita aset perusahaan yang gagal membayar pinjaman mereka (BPK 2008a). Sebagian hal ini terjadi karena adanya ketidakjelasan mengenai lembaga mana yang sebenarnya berwenang mengambil tindakan-tindakan semacam ini. Pada umumnya bank-bank pemerintah berfungsi sebagai perantara keuangan pada saat pinjaman DR disalurkan. Menurut ketentuan pinjaman ini, sebuah perusahaan yang menerima subsidi DR harus menyediakan agunan kepada bank berupa saham perusahaan dan aset bergerak. Selain itu, pemilik perusahaan juga diminta untuk memberikan jaminan perusahaan, yang secara efektif mengizinkan bank untuk menyita aset tambahan yang dimiliki oleh pemilik jika mereka gagal melunasi seluruh pinjaman DR serta bunga dan atau denda yang masih harus dibayar.

Dalam laporan audit tahun 2008, BPK mencatat bahwa sejumlah bank umumnya gagal untuk melaksanakan penyitaan aset, dan sebaliknya hanya mengirim surat (seringkali berulang-ulang) kepada perusahaan yang berhutang untuk menginformasikan kegagalan mereka membayar hutang (BPK 2008a). Menurut BPK, perwakilan dari sejumlah bank negara telah menjelaskan kegagalan mereka untuk mengambil tindakan yang lebih tegas dengan menyatakan bahwa Kementerian Kehutananlah yang berwenang untuk melaksanakan penyitaan atas jaminan yang dimiliki oleh bank-bank negara tersebut. Pihak bank

Tabel 9. Status Obligasi Terkait DR sampai dengan 15 Juli 2007

Jenis hutang	Nilai yang jatuh tempo (juta Rp)	Nilai yang dibayar (juta Rp)	Nilai tunggakan (juta Rp)
Pokok	1.048.450	583.623	464.827
Bunga	32.598	22.140	10.458
Denda	129.332	20.811	108.521
Total	1.210.380 380	606.648.574	583.806

Sumber: BPK (2008a)

bertahan bahwa meskipun mereka memainkan peran penting dalam pelaksanaan penyitaan seperti itu, mereka hanya dapat melakukannya jika kementerian yang berwenang memberikan kuasa kepada bank untuk melaksanakannya—namun Kementerian Kehutanan belum memberikan kuasa untuk mengumpulkan pinjaman DR ini. Hal ini menunjukkan bahwa akar masalahnya mungkin adalah tidak adanya kemauan politik dan/atau kurangnya koordinasi antara Kementerian Kehutanan dan bank-bank negara.

BPK menyatakan bahwa pihak bank juga mungkin memiliki disinsentif keuangan yang kuat untuk mengambil tindakan tegas untuk menjamin pembayaran pada saat kredit terkait DR jatuh tempo. Dalam kenyataannya, ketika berperan sebagai perantara keuangan untuk pencairan dana DR, bank berhak untuk menerima biaya penanganan dari Kementerian Kehutanan sebesar 0,5 persen dari jumlah yang diberikan setiap bulan. BPK (2008a) menjelaskan bahwa:

Jika ada pengembalian pinjaman oleh perusahaan debitur, maka akan ada pengurangan jumlah saldo hutang, yang berarti bahwa nilai biaya penanganan juga akan berkurang. Namun selama pinjaman DR belum diselesaikan oleh perusahaan penerimanya, maka bank berhak untuk terus menerima biaya penanganan dari Kementerian Kehutanan untuk tunggakan pinjaman DR.

Pejabat senior di Kementerian Kehutanan telah berulang kali menyatakan frustrasi terhadap kenyataan bahwa BPK, serta organisasi masyarakat dan media terus mempertanyakan sejumlah besar tunggakan hutang terkait DR. Pada bulan Mei 2009, Menteri Kehutanan saat itu (M.S. Kaban) mengindikasikan bahwa ia telah menulis kepada Menteri Keuangan dan Menteri Sekretaris Negara, dan segera akan membuat proposal ke

DPR untuk penghapusan hutang DR yang masih ditunggak (Tempo Interaktif 26 September 2006, 6 Mei 2009). Dia berpendapat bahwa saldo hutang DR merupakan isu warisan yang dibawa dari masa pemerintahan Soeharto dan bahwa sedikit sekali harapan bagi Kementerian Kehutanan untuk dapat memulihkan dana tersebut setelah sekian lama berlalu. Selain itu, dia juga menekankan bahwa piutang terkait DR dalam jumlah besar yang ada dalam neraca Kementerian Kehutanan terus menimbulkan beban bagi lembaga ini, terutama karena BPK terus menyatakan *disclaimer opinion* dalam audit tahunan laporan keuangan Kementerian Kehutanan.

Kemungkinan bahwa pemerintah Indonesia berpotensi menghapus sebagian dari Rp 583 miliar (atau sekitar US\$ 65 juta) atau lebih dalam tunggakan DR bukan tanpa preseden di sektor kehutanan di Indonesia. Pada akhir tahun 2002, misalnya, Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) menghapus US\$ 2,3 miliar hutang kehutanan dalam portofolionya dengan menjual kewajiban-kewajiban ini dengan harga yang sangat rendah, umumnya hanya pulih 20 sen untuk setiap dolarnya (Barr dan Setiono 2003). Sebagian dari aset ini diyakini telah dijual kembali ke pemilik aslinya dengan potongan harga yang besar. Pada saat itu, komunitas donor internasional mengungkapkan kekhawatiran tentang penghapusan terhadap hutang yang terkait dengan kehutanan oleh pemerintah Indonesia, dengan alasan tindakan ini akan 'menghadirkan tekanan terhadap hutan negara, dan menciptakan iklim *moral hazard* (Consultative Group on Indonesia 2003). Kelompok masyarakat madani Indonesia juga telah mengajukan argumen serupa dalam menyuarakan perlawanan mereka terhadap proposal Kementerian Kehutanan untuk menghapus hutang yang terkait DR (Indonesia Corruption Watch dan Greenomics 2006).

4

Perimbangan Keuangan dan Pembagian Penerimaan Dana Reboisasi dalam Era Otonomi Daerah

Selama bertahun-tahun setelah Soeharto mengundurkan diri pada Mei 1998, Indonesia mengalami perjuangan berat dalam pembagian kewenangan administrasi dan regulasi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten (Barr dkk. 2006a). Setelah 32 tahun di bawah Orde Baru dengan struktur politik negara yang dikendalikan sepenuhnya oleh pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten mulai menuntut peningkatan kendali politik dan ekonomi di daerah mereka sendiri.

Dalam banyak hal, perjuangan meloloskan otonomi daerah didorong oleh keinginan pemerintah daerah untuk mendapatkan bagian yang lebih besar dari keuntungan ekonomi yang bersumber dari perusahaan sumber daya alam, termasuk kehutanan komersial (McCarthy dkk. 2006). Pemerintah daerah menuntut pembagian keuntungan yang lebih besar dari ekstraksi sumber daya alam daerah dengan alasan untuk mendukung pembangunan daerah. Pemerintah provinsi dan kabupaten kemudian akan berusaha menyalurkan keuntungan ini kepada para pelaku di daerah.

Pada awal pemerintahan pasca Soeharto, kemampuan pemerintah pusat untuk mempertahankan dominasinya atas pemerintah daerah sudah jauh berkurang, dan pilihan para pengambil keputusan nasional hanya terbatas untuk menegosiasikan pengaturan pembagian kewenangan (McCarthy dkk. 2006). Hal ini memuncak pada Mei 1999, pada saat peluncuran Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengalihkan sejumlah

besar kewenangan administratif dan tanggung jawab fungsi-fungsi tata kelola yang utama kepada pemerintah daerah—khususnya di tingkat kabupaten dan kota.

Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan menyediakan kerangka kerja umum untuk menata kembali distribusi pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah. Meskipun kedua undang-undang tersebut masih akan disempurnakan dari waktu ke waktu—dan dalam beberapa hal penting, disesuaikan kembali atau bahkan dikembalikan ke pusat—undang-undang ini telah memberikan dasar bagi peraturan perundangan desentralisasi kewenangan administratif yang penting dan devolusi kekuasaan pusat yang telah dialami Indonesia selama puluhan tahun sebelumnya.

4.1 Perimbangan Keuangan dan Redistribusi Penerimaan Dana Reboisasi

Sebagai sumber terbesar pendapatan pemerintah dari sektor kehutanan, DR merupakan fokus perhatian dalam proses perimbangan keuangan di Indonesia (Resosudarmo dkk. 2006). Undang-Undang No. 25/1999 menetapkan bahwa Dana Reboisasi dikelola sebagai dana alokasi khusus (DAK). Secara umum, DAK terdiri dari penerimaan pemerintah pusat yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhan khusus—yaitu, proyek-proyek spesifik di daerah tertentu yang biasanya tidak dibiayai melalui dana alokasi umum yang dikirimkan ke

Tabel 10. Distribusi Penerimaan DR untuk Pemerintah Pusat dan Daerah, 2001–2008

Tahun	Rata-rata nilai tukar (Rp per US\$)	Penerimaan DR pemerintah pusat		Penerimaan DR pemerintah daerah	
		Rp (juta)	US\$ (juta)	Rp (juta)	US\$ (juta)
2001	10.266	2.365.450	230,4	700.560	68,2
2002	9.261	2.120.690	228,9	620.678	67,0
2003	8.571	1.974.099	230,3	462.826	53,9
2004	9.290	2.398.278	258,1	476.057	51,2
2005	9.830	2.541.343	258,5	828.572	84,2
2006	9.020	1.729.344	191,7	441.696	48,9
2007	9.419	781.200	82,9	520.800	55,2
2008	9.757	762.780	78,1	508.520	52,1

Sumber: Pemerintah pusat, 2001-2006 (Departemen Kehutanan 2007a) dan 2007-2008 (APBN); Pemerintah daerah, 2001, 2006-2008 (Departemen Keuangan) dan 2002-2005 (Departemen Kehutanan 2007a)

Catatan: Angka penerimaan DR pemerintah pusat 2001-2006 termasuk penerimaan DR dan bunga; bunga 2007-2008 tidak dimasukkan. Penerimaan DR pemerintah daerah untuk tahun 2001, 2006-2008 didasarkan pada dana yang dialokasikan, angka yang dilaporkan untuk 2002-2005 didasarkan pada transfer aktual.

semua daerah. Pengeluaran DR melalui DAK, yang dikenal sebagai DAK-DR, seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan yang berkaitan dengan rehabilitasi hutan dan lahan. Berdasarkan UU No. 25/1999, 40 persen dari dana yang berasal dari retribusi DR dialokasikan untuk 'daerah penghasil' pendapatan, dan 60 persen dikelola langsung oleh pemerintah pusat.

Pada bulan Oktober 2004, status DR diubah menjadi dana bagi hasil (DBH), yang ditetapkan melalui UU No. 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Alasan perubahan ini adalah untuk memudahkan administrasi DR secara lebih efisien dengan memungkinkan pengiriman DR ke pemerintah daerah bersamaan dengan penerimaan sumber daya alam lainnya, termasuk provisi sumber daya hutan dan iuran hak pengusaha hutan. Namun dengan perubahan ini pemerintah pusat tetap menerima 60 persen dari penerimaan total DR, sedangkan 40 persen yang dialokasikan ke daerah dibagi antara pemerintah provinsi dan kabupaten.³⁵

³⁵ Rumus pembagian penerimaan DR ini tidak langsung diterima oleh pemerintah daerah. Khususnya selama awal otonomi daerah tahun 1999-2002, banyak kabupaten penghasil kayu aktif menentang upaya pemerintah pusat untuk mengelola DR dan royalti kehutanan lainnya sesuai prosedur yang digariskan dalam UU Perimbangan Keuangan (Barr dkk. 2006b). Misalnya, para

Menurut statistik, jumlah nominal penerimaan DR yang dialokasikan kepada pemerintah daerah selama beberapa tahun pertama pelaksanaan perimbangan keuangan berkisar antara US\$ 48 juta (tahun 2006) dan US\$ 84 juta (tahun 2005) (lihat Tabel 10). Penerimaan pemerintah pusat yang bersumber dari DR selama periode ini berkisar antara US\$ 191 juta (tahun 2006) dan US\$ 258 juta (pada tahun 2004 dan 2005), meskipun terjadi

bupati dari beberapa kabupaten di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur dan Riau, menginstruksikan perusahaan kayu yang beroperasi di wilayah mereka untuk menanggukkan pembayaran DR dan PSDH kepada pemerintah pusat dan sebaliknya menyetorkan pembayarannya ke kabupaten asal kayu dipanen (Barr dkk. 2006b). Banyak bupati juga mengeluarkan sejumlah besar izin penebangan dan konversi hutan skala kecil, yang sering tumpang tindih dengan kawasan HPH (yang merupakan sumber pemungutan DR) yang sebelumnya dialokasikan oleh Kementerian Kehutanan. Pemerintah pusat menentang keras berbagai praktik seperti ini. Dalam serangkaian tindakan tingkat tinggi yang diambil selama tahun 2002-2004, Kementerian Kehutanan memprakarsai investigasi terhadap bupati di beberapa kabupaten tersebut dan mengancam untuk mengadili mereka yang terbukti melewati kewenangan hukum mereka (Barr dkk. 2006b). Seiring waktu, Kementerian Kehutanan juga secara sistematis mengambil alih kewenangan administratif di sektor kehutanan dengan merevisi undang-undang dan peraturan utama. Secara khusus, penerbitan Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan pada bulan Juni 2002, telah mengakhiri pengalokasian izin kayu dan konversi hutan oleh bupati dan mengembalikan kendali Kementerian Kehutanan atas alokasi izin konsesi kayu. Peraturan Pemerintah No. 35/2002 tentang Dana Reboisasi, yang diterbitkan pada saat yang sama, juga menegaskan kendali pemerintah pusat atas administrasi pungutan DR (McCarthy dkk. 2006).

penurunan tajam menjadi US\$ 82 juta pada tahun 2007 dan US\$ 78 juta pada tahun 2008 (yang mungkin mencerminkan adanya data parsial atau ketidaklengkapan data).³⁶ Namun adanya alokasi DR untuk pemerintah daerah berdasarkan pengaturan perimbangan keuangan menandai perubahan tajam dari periode Orde Baru, ketika hampir semua penerimaan DR mengalir ke Kementerian Kehutanan di Jakarta.

4.2 Alokasi DAK-DR dan DBH-DR ke Pemerintah Daerah

Dibawah pengaturan perimbangan keuangan, bagian DR yang cukup besar telah dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk mendukung rehabilitasi lahan dan hutan. Pada tahun 2009, sekitar US\$ 49 juta telah dialokasikan bagi kabupaten dan kota di 20 dari 33 provinsi di Indonesia dan wilayah administrasi khusus (lihat Tabel 11). Namun pendistribusian dana tersebut di berbagai daerah masih sangat terkonsentrasi, hampir 75 persen dari jumlah yang dialokasikan adalah untuk empat provinsi produsen kayu terbesar: Kalimantan Timur (25,9%), Kalimantan Tengah (19,8%); Papua Barat (15,2%), dan Papua (13,0%).

Tata cara pengumpulan dan pendistribusian kembali DR kepada pemerintah daerah di Indonesia dalam kerangka pengaturan perimbangan keuangan pada awalnya dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 35/2002 tentang Dana Reboisasi, yang diterbitkan bulan Juni 2002. Menurut peraturan ini, pemegang HPH diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi DR berdasarkan perkiraan potensi produksi (kemudian berubah menjadi laporan produksi sebenarnya), yang harus dilakukan setiap tahun. Seperti uraian Resosudarmo dkk. (2006), Kementerian Kehutanan bertanggung jawab untuk mencocokkan pembayaran DR bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di setiap provinsi dengan data produksi kayu yang ada di lembaganya. Berdasarkan rekomendasi dari Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan kemudian

menentukan nilai keseluruhan dana DAK-DR yang akan dialokasikan untuk pemerintah kabupaten dan kota di setiap provinsi—mewakili 40 persen dari penerimaan DR dari masing-masing daerah penghasil—selanjutnya jumlah ini dicantumkan dalam surat resmi yang dikeluarkan setiap tahun.

Penyaluran dana DAK-DR (dan sekarang 'penerimaan dana bagi hasil' DBH-DR) untuk kabupaten dan kota di setiap provinsi dikoordinir oleh pemerintah provinsi (Subarudi dan Dwiprabowo 2007). Untuk menentukan jumlah dana DAK-DR yang akan dialokasikan bagi masing-masing kabupaten dan kota, pemerintah provinsi diharapkan untuk menggunakan kriteria berikut, yang disebutkan dalam pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat:

- proyeksi penerimaan DR masing-masing kabupaten/kota;
- kawasan hutan yang rusak dan lahan kritis di daerah aliran sungai atau sub-DAS prioritas;
- tingkat degradasi ekosistem DAS dan sub-DAS;
- kemungkinan kelangsungan kegiatan rehabilitasi yang telah dilakukan dalam tahun anggaran sebelumnya.

Sebagian besar pemerintah provinsi menggunakan sistem skoring untuk memutuskan cara pembagian dana di antara kabupaten dan kota, namun struktur dari proses skoring dan bobot relatif berbagai indikatornya bervariasi dari satu provinsi ke provinsi lainnya (Resosudarmo dkk. 2006). Untuk mendapatkan dana tersebut, pemerintah kabupaten dan kota juga diminta untuk menyerahkan proposal yang menguraikan tujuan penggunaan dana DAK-DR untuk menggalakkan rehabilitasi lahan dan hutan yang rusak; pada prinsipnya setidaknya mereka juga bertanggung jawab atas segala kegiatan yang direncanakan. Ketika pemerintah provinsi telah menetapkan mekanisme pendistribusian DAK-DR, Kementerian Keuangan kemudian akan mengirimkan dananya langsung kepada masing-masing pemerintah kabupaten kota.

Pemanfaatan DR untuk membiayai rehabilitasi lahan dan hutan yang rusak setelah masa pemerintahan Soeharto mencapai hasil yang sangat beragam. Di banyak (dan mungkin semua) provinsi, pelaksanaan rehabilitasi yang dilakukan

³⁶ Jumlah yang dilaporkan dalam Tabel 10 kemungkinan tidak mencerminkan rasio pembagian 60:40 antara pemerintah pusat dan daerah karena bagian dari penerimaan pemerintah pusat merupakan gabungan dari pungutan DR dan bunganya.

Tabel 11. Alokasi DAK-DR dan DBH-DR Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk Tahun Anggaran 2001–2009 (juta Rp)

Provinsi	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nanggroe Aceh Darussalam	22.834	16.017	697	610	983	27.745	28.216	27.941	1.840
Sumatera Utara	26.369	28.904	3.171	5.817	9.011	5.735	5.547	5.588	6.125
Sumatera Barat	14.293	9.062	13.509	27.898	13.743	11.342	3.061	3.083	6.854
Riau	81.673	65.463	100.495	100.573	86.092	16.686	10.262	10.338	15.554
Kepulauan Riau	0	0	0	0	68	0	0	0	0
Jambi	16.768	19.011	10.108	10.824	21.526	4.113	3.883	3.912	5.025
Sumatera Selatan	6.508	5.024	346	187	116	0	0	0	2.057
Bangka Belitung	384	343	278	125	52	0	0	0	0
Bengkulu	4.073	2.753	292	511	244	2.033	1.942	1.956	0
Lampung	0	0	0	40	0	0	0	0	34
DKI Jakarta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jawa Barat	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Banten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jawa Tengah	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DI Yogyakarta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jawa Timur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kalimantan Barat	21.038	31.668	5.227	30.567	19.350	20.295	21.080	21.235	27.669
Kalimantan Tengah	174.306	129.805	82.701	73.985	129.381	45.612	103.104	103.380	98.070
Kalimantan Selatan	10.355	4.766	13.630	11.351	2.454	2.897	3.606	3.632	3.480
Kalimantan Timur	190.737	182.705	163.753	131.539	176.082	135.433	137.720	131.321	128.141
Sulawesi Utara	2.153	3.880	241	448	168	1.398	1.109	1.118	1.578
Gorontalo	3.048	4.507	603	155	469	1.423	4.715	4.750	4.470
Sulawesi Tengah	14.272	9.941	3.616	4.879	7.191	12.740	8.044	8.103	7.625
Sulawesi Selatan	9.798	9.685	3.578	1.392	1.425	0	0	0	0
Sulawesi Barat	0	0	0	0	454	8.277	10.785	10.059	6.573
Sulawesi Tenggara	3.012	1.980	1.303	852	763	0	0	0	4.733
Bali	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nusa Tenggara Barat	376	1.878	1.914	1.000	185	1.876	0	0	0
Nusa Tenggara Timur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Maluku	11.735	17.196	22.083	18.201	11.189	15.939	16.642	16.764	17.106
Maluku Utara	18.084	7.297	12.320	24.699	38.959	14.655	20.016	20.163	17.168
Papua	68.747	106.286	22.962	10.097	6.373	45.798	58.523	54.764	64.679
Papua Barat	0	0	0	20.305	8.528	67.699	82.545	80.413	75.459
Total	700.562	658.170	462.826	476.057	534.806	441.696	520.800	508.520	494.240

Sumber: Keputusan Menteri Keuangan No. 491/KMK.02/2001; 471/KMK.02/2002; 480/KMK.02/2003; 605/KMK.02/2004; 611/KMK.02/2005; 14/PMK.02/2006; 40/PMK.07/2007; 158/PMK.07/2007; 195/PMK.02/2008

di bawah proyek yang dibiayai oleh kabupaten maupun yang didanai oleh Kementerian Kehutanan telah meleset dari target, baik secara teknis maupun finansial (BPK 2008b-e). Bahkan sebagian besar dana DAK-DR/DBH-DR yang dialokasikan

untuk pemerintah kabupaten sejak tahun 2001 dan DR pemerintah pusat yang dialokasikan untuk program GN-RHL (juga dikenal sebagai GERHAN) sejak tahun 2003 (yang jumlahnya diperkirakan paling sedikit Rp 2,3 triliun, atau

Tabel 12. Pengeluaran dan Luas yang Terealisasi dalam Proyek-Proyek Rehabilitasi Hutan dan Lahan yang Dibiayai oleh DAK-DR dan DBH-DR di Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat dan Sulawesi Selatan, 2001–2006

Provinsi	Jumlah unit	Periode	Anggaran (juta Rp)	Pengeluaran (juta Rp)	%	Luas rencana (ha)	Luas realisasi (ha)	%
Riau	11	2001–06	482.592	212.968	44,1	n.a.	n.a.	n.a.
Kalimantan Tengah	4	2001–05	244.033	139.150	57,0	n.a.	n.a.	n.a.
Kalimantan Barat	11	2001–06	147.821	61.411	41,5	n.a.	n.a.	n.a.
Sulawesi Selatan	23	2003–06	7.239	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Sumber: BPK (2008c–f)

Keterangan: n.a.: Data tidak tersedia

lebih dari US\$ 250 juta) masih belum terpakai (Tambunan 2007b). Akibatnya, realisasi rehabilitasi kawasan lahan dan hutan yang rusak di berbagai provinsi hanya mencapai sebagian kecil dari yang telah direncanakan dan dijadikan dasar untuk penghitungan alokasi DR (BPK 2008c-i). Selain itu, kualitas pelaksanaan rehabilitasi juga sangat bervariasi, dan banyak lokasi yang masih belum direhabilitasi atau tidak terawat sejak kegiatan rehabilitasi dilakukan (BPK 2008c-i).

Namun sayangnya, data komprehensif tentang proyek rehabilitasi lahan dan hutan yang dibiayai DR di seluruh Indonesia tidak tersedia bagi publik. Pada tahun 2007 BPK melakukan pemeriksaan resmi terhadap sejumlah proyek rehabilitasi di tujuh provinsi dan satu wilayah administrasi khusus: Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan DKI Jakarta (BPK 2008c-i). Pemeriksaan ini menemukan bahwa di antara empat provinsi penerima DAK-DR dan DBH-DR,³⁷ realisasi pengeluaran selama periode 2001-2006 hanya berkisar antara 41,5 persen (Kalimantan Barat) dan 57,0 persen (Kalimantan Tengah) dari jumlah yang dianggarkan (lihat Tabel 12). Hasil pemeriksaan BPK tersebut menunjukkan temuan penting bahwa dari empat provinsi tersebut tidak ada satupun kabupaten yang memiliki data realisasi kawasan rehabilitasi lahan dan hutan yang dilakukan oleh pemerintah

kabupaten. Penyebab adanya kondisi ini tidak jelas, apakah pihak pemerintah kabupaten dan provinsi yang pada umumnya tidak mengumpulkan data ini, atau kemungkinan mereka memilih untuk menyimpannya dari BPK saat audit dilakukan.

Selama beberapa tahun pertama desentralisasi, pemerintah pusat sering terlambat dalam menyalurkan DAK-DR kepada pemerintah kabupaten, dan sering kali baru mencairkan dana menjelang akhir tahun anggaran yang telah dialokasikan. Pejabat Kementerian Kehutanan umumnya beralasan bahwa keterlambatan ini disebabkan oleh jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencocokkan data produksi kayu dengan angka-angka yang dilaporkan oleh perusahaan-perusahaan yang beroperasi di kabupaten (Resosudarmo dkk. 2006).³⁸ Para pejabat di sejumlah kabupaten penerima umumnya mengeluhkan keterlambatan penerimaan DR di akhir tahun yang menyulitkan mereka untuk menyiapkan anggaran yang akurat dan sering mengakibatkan penundaan atau mengganggu proyek rehabilitasi yang telah direncanakan. Reboisasi dan rehabilitasi hutan memang merupakan kegiatan yang dipengaruhi musim

38 Namun, seperti disebutkan dalam Bagian 2.8, audit Ernst & Young tahun 1999 menemukan bahwa selama pemerintahan Soeharto, Kementerian Kehutanan tidak memiliki sistem yang efektif untuk mencocokkan data produksi kayu di lembaganya dengan data dari perusahaan yang harus dipungut iuran DRnya sehingga pejabat Kementerian Kehutanan tidak dapat melakukan verifikasi apakah perusahaan benar-benar telah membayar jumlah yang diwajibkan untuk dibayar.

37 Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat tidak menerima alokasi DAK-DR/DBH-DR selama periode ini.

dan membutuhkan pengiriman benih, pupuk dan masukan lain yang tepat waktu sehingga penanaman dapat terjadi sesaat sebelum musim hujan. Ketika dana untuk membelinya tidak tersedia tepat pada waktu yang dibutuhkan, dana dari DR sering kali harus digulirkan ke tahun berikutnya (Resosudarmo dkk. 2006).

Dalam masa otonomi daerah sebagian besar tanggung jawab untuk merehabilitasi lahan dan hutan yang rusak juga telah dialihkan ke pemerintah kabupaten (dalam kasus DAK-DR/DBH-DR) dan lembaga teknis regional dari Kementerian Kehutanan, bekerja sama dengan dinas kehutanan provinsi dan kabupaten (dana GN-RHL dibahas di bawah ini). Namun kemampuan kelembagaan badan-badan ini masih terbatas. Hanya tersedia sejumlah kecil staf yang terlatih dan memiliki ketrampilan teknis untuk melaksanakan proyek rehabilitasi sesuai dengan pedoman pemerintah nasional (Resosudarmo dkk. 2006). Selain itu, kemampuan mereka juga masih sangat terbatas untuk mengelola DR yang berjumlah besar dan dialokasikan ke pemerintah daerah—kadang sampai ratusan miliar rupiah per tahun. Untuk lembaga yang anggarannya tergolong kecil, membelanjakan dana besar seperti ini melalui sejumlah proyek yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat lokal dan kelompok tani umumnya bukan merupakan hal yang mudah.³⁹

Kegagalan sejumlah kabupaten dan pemerintah provinsi untuk menghabiskan anggaran dana DAK-DR/DBH-DR sesuai jadwal telah menyebabkan ketegangan di sejumlah pemerintah daerah dan Kementerian Kehutanan. Misalnya, pada bulan Januari 2008 Kementerian Kehutanan

39 Implementasi proyek-proyek rehabilitasi lahan dan hutan oleh pemerintah kabupaten mengalami kendala lebih lanjut karena batasan peraturan yang melarang penggunaan dana DAK-DR untuk membiayai kegiatan pendukung proyek-proyek tersebut (Resosudarmo dkk. 2006). Artinya, pemerintah kabupaten diwajibkan untuk memperoleh sumber dana alternatif untuk kegiatan seperti 'sosialisasi' proyek di antara para pemangku kepentingan; ketentuan penyuluhan atau bimbingan teknis kepada peserta proyek, serta pengawasan kegiatan dan hasil proyek. Di kabupaten-kabupaten yang lahannya luas dan/atau lokasi proyeknya sangat tersebar secara geografis, sejumlah kegiatan ini menambahkan beban yang cukup besar bagi biaya keseluruhan rehabilitasi kawasan yang rusak. Ketika sumber-sumber alternatif pendanaan belum tersedia, tidak adanya kegiatan rehabilitasi diduga telah mengurangi keefektifan kegiatan rehabilitasi lahan dan hutan yang telah dilaksanakan (Resosudarmo dkk. 2006).

menghentikan sementara alokasi dana DAK-DR/DBH-DR ke Kalimantan Timur, provinsi dengan produksi kayu terbesar di Indonesia. Alasannya adalah karena kegagalan pemerintah provinsi dan kabupaten untuk mengelola DR secara efektif dalam beberapa tahun terakhir (Kompas 2008b).

4.3 Pembiayaan Program GN-RHL oleh Pemerintah Pusat

Sejak tahun 2003, pemerintah pusat telah menggunakan sebagian DR untuk membiayai inisiatif kebijakan kehutanan utama yang disebut Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GN-RHL atau GERHAN), yang dibuat melalui keputusan bersama Menteri Koordinator Kesejahteraan Sosial, Perekonomian serta Politik dan Keamanan.⁴⁰ Tujuan utama program GN-RHL adalah untuk merehabilitasi lahan kritis dan hutan di kawasan khusus seperti: DAS prioritas; hutan lindung dan hutan produksi yang rusak; areal yang rawan banjir, tanah longsor dan kekeringan; daerah sekitar danau, bendungan dan waduk, dan hutan mangrove dan pesisir. Untuk periode 2003-2007, program GN-RHL telah menargetkan rehabilitasi lahan dan hutan seluas 3,0 juta hektar selama lima tahun (lihat Tabel 13).

Tabel 13. Target Lima Tahun untuk Rehabilitasi Hutan dan Lahan dalam Program GN-RHL, 2003–2007

Tahun	Luas target (ha)	% Total
2003	300.000	10,0
2004	500.000	16,7
2005	600.000	20,0
2006	700.000	23,3
2007	900.000	30,0
Total	3.000.000	100,0

Sumber: BPK (2008c–i)

40 Keputusan Bersama Menteri Koordinator Kesejahteraan Sosial, Menteri Koordinator Urusan Ekonomi dan Koordinator Bidang Politik dan Keamanan No. 09/Kep/Menko/Kesra/III/2003, No. 16/M. Ekon/03/2003, No. Kep. 08/Menko/Polkam/III/2003 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Nasional untuk Perbaikan Lingkungan melalui Reboisasi dan Rehabilitasi.

Tabel 14. Pengeluaran dan Luas yang Terealisasi untuk Proyek GN-RHL di Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, 2003–2006

Provinsi	No. unit	Periode	Anggaran (juta Rp)	Pengeluaran (juta Rp)	%	Luas rencana (ha)	Luas realisasi (ha)	%
Riau	15	2003–2006	156.637	77.160	50,2	39.715	24.458	61,5
Kalimantan Tengah	6	2004–2006	221.927	93.380	42,0	93.743	44.650	47,6
Kalimantan Barat	14	2004–2006	229.655	137.595	59,9	n.a.	36.225	n.a.
Sulawesi Selatan	28	2003–2006	324.189	166.669	51,4	77.161	59.361	76,9
Jawa Barat	21	2003–2006	233.867	108.126	46,2	302.528	200.005	66,1
Jawa Tengah	20	2003–2007-I	567.982	282.920	49,8	659.954	173.369	26,2
Jawa Timur	21	2003–2006	299.281	169.413	56,6	274.594	n.a.	n.a.

Sumber: BPK (2008c–i)

Program GN-RHL ini dibiayai oleh pemerintah pusat (dari bagian 60 persen penerimaan DR), yang dikoordinasikan oleh Kementerian Kehutanan (Resosudarmo dkk. 2006) Kementerian Kehutanan melaksanakan kegiatan GN-RHL melalui Balai Pengendalian Daerah Aliran Sungai (BP-DAS) dan Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), bekerja sama dengan dinas kehutanan pemerintah provinsi dan kabupaten. Sebagai perwakilan lokal Kementerian Kehutanan, BP-DAS dan BKSDA bertanggung jawab untuk menentukan lokasi rehabilitasi di wilayah mereka, menyediakan benih dan bibit, dan menyediakan informasi teknis serta melakukan evaluasi dan pemantauan.

Program GN-RHL menekankan pengembangan sistem silvikultur multitahun di dalam dan di luar kawasan hutan negara. Kegiatan rehabilitasi umumnya dilakukan berdasarkan kontrak selama beberapa tahun oleh perusahaan nasional dan daerah, kadang bekerja sama dengan masyarakat setempat. Untuk bagian-bagian dari kawasan hutan negara yang memiliki fungsi keamanan khusus, Peraturan Presiden No. 89/2007 tentang Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan menunjukkan bahwa kegiatan rehabilitasi dilaksanakan secara mandiri (Swakelola) oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI). Untuk wilayah di luar kawasan hutan negara, kegiatan rehabilitasi dilakukan melalui kontrak sementara dengan kelompok tani (BPK 2008b–e).

Sejak awal program di tahun 2003, pelaksanaan GN-RHL mengalami banyak masalah yang sama dengan proyek-proyek rehabilitasi lahan dan hutan DAK-DR, seperti yang telah dijabarkan sebelumnya. Di beberapa provinsi, dana yang dialokasikan untuk rehabilitasi lahan dan hutan dalam program GN-RHL secara rutin tidak habis dibelanjakan dan luasan kawasan rehabilitasi yang dilaksanakan tidak mencapai target. Di tujuh provinsi yang diaudit oleh BPK, temuan tentang pengeluaran yang direalisasikan melalui proyek GN-RHL selama periode 2003-2006 berkisar antara 42,0 persen (Kalimantan Tengah) dan 59,9 persen (Kalimantan Barat) dari jumlah yang dianggarkan. Demikian pula realisasi kawasan yang direhabilitasi lahan dan hutannya berkisar antara 26,2 persen (Jawa Tengah) dan 76,9 persen (Sulawesi Selatan) (lihat Tabel 14).

4.4 Korupsi dan Penyalahgunaan Dana Reboisasi dalam Era Otonomi Daerah

Sama halnya dengan pelaksanaan program HTI selama masa pemerintahan Soeharto, rehabilitasi lahan kritis dan hutan selama berlakunya otonomi daerah telah digerogoti oleh korupsi dan penyalahgunaan DR. Banyak penyimpangan dalam pencairan dan penggunaan DR yang umum dilakukan di masa pemerintahan Orde Baru yang masih terjadi pada periode otonomi daerah—

meskipun dengan cara yang sekarang jauh lebih terdesentralisasi. Laporan-laporan media dan audit BPK untuk beberapa provinsi menunjukkan bahwa DR sering disalurkan untuk keperluan lain yang dananya tidak dialokasikan secara resmi. Meskipun laporan-laporan seperti ini sering tidak diterbitkan secara resmi, secara keseluruhan terlihat bahwa tata kelola DR setelah pemerintahan Soeharto juga masih buruk. Kondisi ini sangat membatasi keefektifan reboisasi dan rehabilitasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Bentuk korupsi yang paling umum dilaporkan adalah pengalokasian DR untuk membiayai proyek-proyek fiktif—yaitu proyek yang dananya telah dialokasikan tetapi tidak pernah benar-benar digunakan. Misalnya, di Kabupaten Pelalawan, Siak, Kampar dan Rokan Hilir di Provinsi Riau, DR dilaporkan digunakan untuk mendukung kegiatan reboisasi dua kali di lokasi yang sama (Kompas 2004, Tanjung 2006). Demikian pula yang terjadi pada lembaga pemerintah di Kalimantan Barat, yang dilaporkan telah secara rutin melaksanakan proyek-proyek yang didanai oleh DR tersebut secara tidak tuntas (Eriandi 2008, Nurmasari 2008). Pada tahun 2007, Polda Kalimantan Barat mengumumkan penyelidikan atas kerugian terkait DR sebesar Rp 80 miliar sejak tahun 2000 (Sinar Harapan 2007).⁴¹

Dengan melakukan pembelanjaan di bawah anggaran, mereka tampaknya telah menyalurkan bagian yang tidak terpakai dari dana yang dialokasikan tersebut untuk keperluan lain (lihat Sinar Indonesia 2005a, Waspada 2007). Dalam beberapa kasus, DR kemungkinan digunakan oleh

pemerintah untuk kepentingan lembaga mereka sendiri, sedangkan dalam kasus lain, kemungkinan dana tersebut telah dipakai oleh pejabat yang melakukan korupsi untuk keuntungan pribadi (Surya 2005, Kedaulatan Rakyat 2005a, Belagu.com 2008, BersamaToba.com 2008). Laporan yang disampaikan para pejabat dengan melambungkan biaya proyek yang mereka laksanakan juga merupakan praktik umum. Mereka sering melakukannya dengan mengelembungkan biaya bahan atau membesarkan anggaran yang diusulkan sebelum proyek dilaksanakan melalui berbagai proses konsultasi yang mahal dan studi ‘kelayakan’ sebelum implementasi, atau dengan memperbesar angka luasan areal penanaman lebih dari yang sebenarnya ditanam (lihat Kapanlagi.com 2007).

Dalam kasus tertentu, lembaga pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan DR tidak mengadakan tender dan/atau menunjuk pemasok atau kontrak tunggal dengan perusahaan swasta untuk menyediakan layanan atau masukan (seperti benih atau pupuk) yang diperlukan oleh suatu proyek (lihat Suara Merdeka 2005, 2005b Kedaulatan Rakyat, 2005c; Raswa 2005). Meskipun informasi detail tentang hal ini masih sangat jarang, mekanisme semacam ini menciptakan peluang bagi lembaga-lembaga kunci dan/atau pejabat dengan posisi tertentu untuk menerima suap ataupun pembayaran ilegal yang menguntungkan dari transaksi ini.

Pada bulan Juli 2007, Indonesia Corruption Watch juga menyuarakan keprihatinan bahwa sekitar Rp 2,3 triliun DAK-DR yang dialokasikan ke pemerintah daerah selama tahun 2002-2005 telah disimpan dalam bentuk sertifikat di Bank Indonesia agar dapat menghasilkan bunga dan/atau diinvestasikan di pasar modal (Tambunan 2007b). Jika hal ini benar, dugaan tersebut menunjukkan bahwa sejumlah besar DR tidak diinvestasikan untuk merehabilitasi sumber daya hutan di Indonesia, melainkan digunakan oleh pejabat di berbagai tingkatan untuk menghasilkan keuntungan investasi. Namun tidak jelas apakah investasi seperti ini dilakukan atas nama individu pejabat atau lembaga pemerintah yang mereka wakili. Kementerian Kehutanan menyatakan bahwa dana yang disimpan dari dana DAK-DR yang telah disetor merupakan milik dari 28 pemerintah

41 Setelah penyelidikan mengenai penyalahgunaan DR dalam proyek GN-RHL di Kalimantan Barat pada tahun 2004, seorang anggota LSM Peduli Kapuas Hulu sebagaimana dikutip di media menyebutkan: “Berdasarkan penilaian kami di lapangan, dana GN-RHL yang dibagikan tidak memberikan hasil yang jelas. Khususnya kasus dana yang dicairkan pada tahun 2004 yang berjumlah miliaran Rupiah. Kami telah menanyakan instansi pemerintah terkait, tapi sama sekali tidak jelas apa yang telah mereka capai dengan dana yang dialokasikan ... Kami sendiri bertanya: Di mana lokasi proyeknya? Apakah kegiatan melibatkan sejumlah kelompok orang? Di mana lahan kritis yang telah direboisasi dengan dana yang telah dicairkan? Kami juga ingin tahu jenis pohon apa yang ditanam? Apakah memberikan manfaat bagi masyarakat lokal? Selain itu, kami ingin tahu apakah lokasi target adalah lahan hutan yang benar-benar rusak? Apakah proyek yang dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah?” (Pontianak Post Online 2005).

daerah (Bisnis Indonesia, 28 Juni 2007). Krisis keuangan global saat ini menyoroti risiko tak terduga yang sering muncul ketika dana publik, seperti halnya DR, diinvestasikan di pasar modal.

Sebuah kasus korupsi terakhir yang masih terus diusut (per Desember 2009) yang melibatkan pejabat senior di Kementerian Kehutanan dan anggota DPR menunjukkan bahwa penipuan dan korupsi yang terkait reboisasi masih merupakan masalah serius di tingkat nasional. Pada bulan Juni 2009, investigasi oleh KPK mendokumentasikan penyimpangan dalam pengadaan sistem komunikasi radio terpadu Kementerian Kehutanan yang melibatkan penyalahgunaan dana yang dialokasikan untuk program GN-RHL tahun 2006-2007 (Nilawaty 2009a, Dipa dkk. 2009). Menurut laporan pers, KPK telah mengumpulkan bukti-bukti yang menunjukkan bahwa sekitar Rp 180 miliar (atau sekitar US\$ 20 juta) anggaran yang dialokasikan untuk proyek-proyek rehabilitasi lahan dan hutan dalam program GN-RHL telah disalurkan kepada pemasok komunikasi, PT Masaro Radiokom, dengan kontrak tanpa melalui proses tender (Nilawaty 2009a, 2009b). Perusahaan ini dilaporkan tidak pernah menyediakan sistem komunikasi radio yang ditentukan, yang mengakibatkan negara merugi sebesar Rp 180 miliar (Nilawaty 2009a).

Untuk mengamankan kontrak ini, direktur perusahaan Anggoro Widjojo dituduh telah membayar sejumlah Rp 125 juta dan 220.000 dolar Singapura untuk menyuap sembilan anggota DPR Komisi IV, yang mengawasi persetujuan anggaran Kementerian Kehutanan pada bulan Februari dan November 2007 (Dipa dkk. 2009). Pada bulan Agustus 2008, KPK juga menyita uang tunai sebesar US\$ 20.000 dari kantor Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan, yang menurut penyelidik terkait dengan kontrak ini (Anggadha dan Rahardjo 2009, Elandis 2009, Nilawaty 2009a). KPK menuduh mantan Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan ini telah memainkan peran penting dalam mengatur kontrak PT Masaro untuk memotong jalur tender normal dan prosedur penawaran terbuka Kementerian Kehutanan (Nilawaty 2009a, Reformasihukum.org 2009, Siswanto dan Anggadha 2009). Pada Desember 2009, penyelidikan KPK mengenai kasus ini masih

berlangsung, dan melalui kerja samanya dengan Interpol masih memburu Anggoro Widjojo, yang dilaporkan telah melarikan diri (Mahbubirrahman 2009, Syaifullah 2009, Antara News 2009).⁴²

42 Kasus ini mengasumsikan intrik tingkat tinggi sejak awal Agustus 2009 ketika kepala KPK yang diberhentikan, Antasari Azhar, yang sedang ditahan karena dicurigai terlibat dalam pembunuhan seorang pengusaha, memancing dugaan publik bahwa Anggoro Widjojo telah menyuap beberapa pejabat senior KPK (The Jakarta Post 11 Agustus 2009). Antasari mengaku telah mengadakan pertemuan rahasia dengan Anggoro di Singapura pada Oktober 2008 dalam rangka mendapatkan bukti tentang dugaan korupsi di antara staf senior KPK. Staf di KPK telah tegas membantah tuduhan Antasari, dan menyatakan bahwa Antasari sedang mencoba untuk merusak kredibilitas KPK untuk membalas dendam mantan rekannya (Rayda dan Arnaz 2009). Pada 23 November 2009, Presiden Yudhoyono secara resmi membebaskan para pejabat KPK yang terlibat, berdasarkan rekomendasi dari Tim 8, sebuah komisi independen yang berwenang untuk memeriksa kasus ini. Implikasi politik dari sengketa tingkat tinggi antara Polri dan KPK dijelaskan di dalam Harwell (2009).

5

'Revitalisasi' Industri Kehutanan dan Pengambilalihan Kendali oleh Kementerian Kehutanan

Dalam beberapa tahun terakhir, Kementerian Kehutanan telah mengumumkan berbagai rencana yang, sekali lagi, bertujuan untuk menggunakan DR. Dana ini disediakan untuk memberi insentif keuangan bagi pengembangan hutan tanaman dalam mendukung 'revitalisasi' industri hutan.

Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan bersama-sama telah membentuk dua lembaga baru untuk mengawasi administrasi dan penggunaan dana pemerintah pusat dari pendapatan DR untuk kepentingan ini. Langkah ini mencakup pembentukan Rekening Pembangunan Hutan (RPH) dan Badan Layanan Umum-Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU-BPPH), yang diberi mandat untuk mengelola DR sebagai 'dana bergulir'. Pembentukan lembaga-lembaga ini memungkinkan Kementerian Kehutanan untuk memperoleh kembali kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan dan pemanfaatan DR.

5.1 'Revitalisasi' Sektor Kehutanan dan Sejumlah Insentif Baru untuk Pengembangan Hutan Tanaman

Dalam tahun 2004-09, revitalisasi industri kehutanan merupakan salah satu dari lima program utamanya. Inisiatif ini muncul dari pernyataan lembaga ini bahwa industri-industri pengelolaan kayu di Indonesia menghadapi semakin tingginya kekurangan pasokan kayu legal dan lestari, yang mengancam daya saing seluruh segmen di sektor kehutanan komersial Indonesia. Dokumen perencanaan Kementerian Kehutanan menjelaskan pokok permasalahan sebagai berikut:

Berkurangnya pasokan bahan baku kayu dari hutan alam, rendahnya realisasi pembangunan hutan tanaman industri (HTI) untuk menghasilkan kayu pulp dan kayu pertukangan, serta ketidakefisienan produksi telah menyebabkan menurunnya produksi hasil hutan sehingga banyak perusahaan pengolahan kayu yang merugi dan terlilit hutang. Beberapa perusahaan pengolahan kayu bahkan diduga mengkonsumsi kayu ilegal dari hutan alam dalam proses produksinya. Akibatnya, bukan saja pasokan kayu bulat untuk industri perkebunan di masa depan yang terancam, tapi juga kerusakan lingkungan seperti deforestasi dan degradasi hutan akan menjadi semakin parah. (Departemen Kehutanan 2007b).

Pada bulan Juni 2006, Kementerian Kehutanan membentuk Kelompok Kerja Revitalisasi Industri Kehutanan, yang bertugas 'untuk melaksanakan pembahasan kerangka kebijakan revitalisasi sektor kehutanan dan konsultasi dengan para pihak yang terkait dalam rangka penyusunan kebijakan revitalisasi sektor kehutanan' (Departemen Kehutanan 2007b). Upaya Kelompok Kerja ini mencapai puncaknya pada bulan Agustus 2007 dengan meluncurkan 'peta jalan' revitalisasi industri kehutanan Indonesia (Departemen Kehutanan 2007b). Peta jalan ini meliputi rincian rencana aksi restrukturisasi, rekayasa ulang dan revitalisasi industri-industri kayu nasional. Selain itu, rencana ini menyerukan perlunya ekspansi besar-besaran bagi pengembangan HTI untuk mengimbangi kesenjangan antara pasokan kayu dan kayu pulp (Departemen Kehutanan 2007b).

Tabel 15. Proyeksi Tahunan Pembangunan HTR 2007–2016

Tahun	Alokasi tahunan				Wilayah total (ha)	Wilayah yang ditanam (ha)	Anggaran (juta Rp)	Anggaran (juta US\$)
	1.4 juta ha	1.4 juta ha	1.4 juta ha	1.2 juta ha				
2007	200.000				200.000	200.000	1.600.000	177,8
2008	200.000	200.000			400.000	600.000	3.200.000	355,5
2009	200.000	200.000	200.000		600.000	1.200.000	4.800.000	533,3
2010	200.000	200.000	200.000	170.000	770.000	1.970.000	6.160.000	684,4
2011	200.000	200.000	200.000	170.000	770.000	2.740.000	6.160.000	684,4
2012	200.000	200.000	200.000	170.000	770.000	3.510.000	6.160.000	684,4
2013	200.000	200.000	200.000	170.000	770.000	4.280.000	6.160.000	684,4
2014		200.000	200.000	170.000	570.000	4.850.000	4.560.000	506,7
2015			200.000	170.000	370.000	5.220.000	2.960.000	328,9
2016				180.000	180.000	5.400.000	1.440.000	160,0
					5.400.000		43.200.000	4.800,0

Sumber: Kementerian Kehutanan, dikutip dalam Sugiharto (2007a) dan Obidzinski (2008)

Dalam mengantisipasi peluncuran ‘peta jalan’ dari sektor ini, pada Desember 2006 Kementerian Kehutanan mengumumkan bahwa unsur utama dari ‘peta jalan’ ini adalah meningkatkan pembangunan sekitar 9,0 juta hektar HTI kayu pertukangan dan kayu pulp yang baru menjelang tahun 2016. Hutan-hutan ini terutama dimaksudkan untuk mendukung ekspansi industri pulp Indonesia dari kapasitas 8,5 juta ton per tahun pada tahun 2007 menjadi sekitar 18,5 juta ton pada tahun 2020; dan ekspansi kapasitas industri kertas dan karton dari 6,5 juta ton pada tahun 2007 menjadi 16,0 juta ton pada tahun 2020 (Departemen Kehutanan 2007b).⁴³

Target pengembangan ini meliputi 3,6 juta hektar lahan untuk dikembangkan menjadi HTI dan 5,4 juta hektar lahan dikembangkan melalui berbagai model Hutan Tanaman Rakyat (HTR) (Sugiharto

2007b). Sesuai rencana Kementerian Kehutanan, sebagian besar hutan ini dikembangkan pada lahan hutan yang ‘terdegradasi’, yang umumnya meliputi areal bekas tebangan di kawasan-kawasan bekas HPH dan yang masih beroperasi. Sama seperti program HTI selama pemerintahan Soeharto, para pemegang ijin hutan diberi akses untuk menebang kayu di kawasan-kawasan ini dengan royalti yang jauh lebih murah daripada nilai tegakan kayu sesungguhnya. Pemegang ijin hutan komersial diberi hak guna lahan selama 100 tahun, sementara masyarakat diberikan hak guna lahan 60 tahun, yang dapat diperpanjang selama 35 tahun (Obidzinski 2008).

Rencana Kementerian Kehutanan untuk membangun HTR menyebutkan luas hutan yang akan dikembangkan melalui program ini adalah antara 200,000 hektar hingga 770,000 hektar setiap tahun selama periode 2007-16, dan akan mencapai luas total 5,4 juta hektar menjelang akhir periode 10 tahun ini (lihat Tabel 15). Kementerian Kehutanan telah menganggarkan dana sekitar US\$ 4,8 miliar yang akan digunakan untuk mengembangkan HTR selama tahun 2007 sampai 2016. Sebagian besar dana ini diharapkan berasal dari DR dan dialokasikan untuk berbagai industri dan masyarakat dalam menerapkan berbagai proyek HTR dalam bentuk pinjaman yang diberikan

43 Pada bulan Januari 2009, Kementerian Kehutanan memberikan dukungan tambahan yang penting kepada produsen kertas dan pulp di Indonesia melalui pembatalan keputusan sebelumnya (yang diterbitkan tahun 2004), yang mengharuskan perusahaan-perusahaan pulp untuk menghentikan penggunaan kayu yang ditebang dari hutan alam di kawasan-kawasan konsesi hutan mereka sendiri menjelang tahun 2009. Di bawah sejumlah peraturan baru, para penghasil pulp sekarang diperbolehkan untuk mengkonversi kawasan hutan alam hingga tahun 2014 (Inilah.com 2009). Sejumlah besar kawasan hutan baru yang dikonversi berada pada areal hutan gambut, yang menunjukkan bahwa kebijakan ini sangat bertentangan dengan program nasional REDD+ Indonesia.

potongan. Kementerian Kehutanan juga berencana mengalokasikan DR untuk pembangunan Hutan Tanaman Industri baru untuk menyuplai bahan baku pada industri perkayuan dan industri pulp. Meskipun pendanaan proyek-proyek ini masih belum jelas sumbernya, dapat diantisipasi bahwa hutan tanaman industri seluas 3,6 juta hektar yang direncanakan pasti akan membutuhkan investasi modal sebesar antara US\$ 3,1 hingga US\$ 3,6 miliar.⁴⁴

5.2 Rekening Pembangunan Hutan

Pada tanggal 5 Februari 2007, Menteri Kehutanan dan Menteri Keuangan mengeluarkan suatu peraturan bersama yang mendukung pembentukan rekening pembangunan hutan (RPH) untuk mendukung pemanfaatan DR dalam rehabilitasi hutan dan lahan.⁴⁵ Modal awal RPH diberikan pada bulan September 2007 sejumlah Rp 5,0 triliun (sekitar US\$ 555 juta) dari DR yang sampai saat itu dikelola oleh Kementerian Keuangan.⁴⁶ Selanjutnya, dana ini dapat mengalir ke rekening pembangunan hutan bersama sejumlah sumber lainnya, termasuk:

1. DR yang tersisa dari saham pemerintah pusat dari penerimaan DR tahunan setelah saham Kementerian Kehutanan dialokasikan;
2. DR yang diterima untuk pembayaran kembali berbagai pinjaman/kredit dengan bunga dari para debitur, berbagai hasil divestasi, dividen dan hasil dari kayu sitaan;
3. DR yang berada di tangan pihak ketiga;
4. bunga dan/atau biaya penanganan yang berasal dari rekening pembangunan hutan;
5. surplus dari 'satuan kerja' Kementerian Kehutanan yang bertanggung jawab atas pengeluaran pembangunan kehutanan.

⁴⁴ Perkiraan ini berdasarkan penghitungan biaya investasi standar yang diasumsikan berkisar antara US\$ 880 per hektar (seperti yang diaplikasikan oleh Kementerian Kehutanan dalam berbagai proyek investasi HTR) dan US\$ 1,000 per hektar, yang umum diterapkan sebagai biaya pembangunan hutan di Indonesia.

⁴⁵ Keputusan Menteri Keuangan No. 06.1/PMK.01/2007 dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 02/MENHUT-II/2007 tentang Pengelolaan Dana Reboisasi untuk Pembangunan Hutan (5 Februari 2007).

⁴⁶ Keputusan Menteri Keuangan No. 121/PMK.05/2007 tentang Pembukaan Rekening Pembangunan Hutan dan Penempatan Dana Reboisasi Awal dalam Rekening Pembangunan Hutan (28 September 2007).

Pengawasan keuangan atas RPH dilakukan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan di Kementerian Keuangan yang berkewajiban untuk merilis laporan bulanan terkait posisi rekening ke Kementerian Kehutanan. Kementerian Kehutanan dapat menarik dana dari rekening untuk mendukung kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan. Untuk melakukan hal ini, Kementerian Kehutanan harus menyerahkan rencana kerja lima tahun yang disertai dengan anggaran yang merinci tujuan penggunaan dana tersebut. Setelah disetujui, Kementerian Keuangan akan mengirimkan dana dari RPH ke 'satuan kerja' Kementerian Kehutanan yang bertanggung jawab atas pengeluaran dana untuk pembangunan kehutanan.

'Satuan kerja' Kementerian Kehutanan ini bertugas mengelola dana-dana tersebut sebagai suatu 'dana bergulir'. Satuan ini diijinkan untuk menyalurkan berbagai pinjaman kepada sejumlah badan hukum—termasuk berbagai perusahaan milik negara, perusahaan milik daerah, perusahaan swasta dan beragam bentuk usaha bersama di antara berbagai jenis lembaga ini—serta untuk kelompok-kelompok koperasi dan petani. Untuk memenuhi syarat pinjaman ini, badan-badan hukum dan koperasi wajib memiliki Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Tanaman (IUPHT) dan keahlian di bidang kehutanan. Pihak-pihak tersebut juga tidak boleh termasuk dalam 'daftar hitam' sektor perbankan dan tidak menunggak pembayaran pajak penghasilan perusahaan.⁴⁷ Bunga pinjaman dilaporkan sesuai tingkat bunga pinjaman komersial. Jika suatu badan hukum gagal membayar kembali, maka para debitur dikenakan denda sebesar 2 persen dari pinjaman pokok setiap tahun beserta bunganya. Untuk kelompok tani dan koperasi, jika mereka gagal membayar kembali maka debitur dapat dikenakan sanksi kolektif yang tidak ditentukan (tanggung renteng).

⁴⁷ Tidak jelas apakah kegagalan perusahaan dalam membayar kembali pinjaman DR sebelumnya untuk pembangunan HTI dipertimbangkan dalam proses uji tuntas oleh Kementerian Kehutanan saat ini, atau apakah penerima pinjaman DR termasuk dalam 'daftar hitam' sektor perbankan.

5.3 Badan Layanan Umum – Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan

Pada tanggal 2 Maret 2007, kurang dari sebulan setelah RPH dibuka, Menteri Keuangan mengumumkan pembentukan Badan Layanan Umum-Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU-BPPH), yang akan berfungsi sebagai 'satuan kerja' Kementerian Kehutanan yang bertanggung jawab atas pengeluaran pembangunan kehutanan (Departemen Kehutanan 2007c).⁴⁸

Melalui kerja-sama dengan Kementerian Kehutanan, Menteri Keuangan membentuk BLU-BPPH untuk menciptakan sebuah struktur kelembagaan yang lebih kuat untuk mengelola dana bergulir DR dan untuk mengawasi pembiayaan berbagai kegiatan pembangunan sektor kehutanan (Purnomo dkk. 2007).

Badan ini dibentuk sebagai Badan Layanan Umum (BLU), sebuah badan hukum yang relatif baru, dibentuk dan dirancang untuk menyediakan sejumlah jasa layanan umum secara semikomersial tetapi tanpa tujuan untuk mencari keuntungan. Sejumlah BLU seperti ini muncul pertama kali setelah pengesahan Undang-Undang No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Pemerintah No. 23/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

Sesuai PP No. 23/2005 tujuan utama BLU adalah 'meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat.' Dalam wacana masyarakat tentang BLU, struktur kelembagaan badan baru ini sering ditegaskan karena menawarkan 'paradigma baru' bagi badan-badan pemerintah untuk melakukan tugas yang melampaui fungsi-fungsi administrasi dan birokrasi umum tradisional mereka, yang sering dicirikan oleh tingkat birokrasi dan ketidakefisienan yang tinggi (Supriyanto dan Suparjo 2006).

Dengan alasan ini pembentukan BLU dianggap dapat mendorong lembaga pemerintah untuk melakukan peran-peran yang lebih dinamis dan transformatif sebagai penyedia layanan umum maupun sebagai investor. Namun demikian beberapa pengamat mempertanyakan apakah pembentukan BLU hanya merupakan bagian dari strategi untuk menghapuskan konsolidasi Bendahara Umum Negara ke dalam Rekening Kas Umum Negara (World Bank 2009).

Ciri-ciri penting BLU, seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 23/2005, adalah sebagai berikut:

1. Badan Layanan Umum didirikan sebagai lembaga-lembaga pemerintah yang terkait dengan Kantor Bendahara Negara. Artinya, sebuah BLU dapat menerima berbagai dana dari anggaran negara. Selain itu, BLU juga harus menyerahkan rekening koran dengan merinci pendapatan yang diperoleh melalui berbagai kegiatannya sendiri sehingga masing-masing dapat dicatat dalam anggaran negara. Namun dana ini tetap berada di tangan BLU dan tidak ditransfer ke rekening Bendahara Umum Negara. Pengaturan seperti ini berbeda sekali dengan pengaturan keuangan untuk, misalnya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang secara legal terpisah dari Bendahara Umum Negara.
2. BLU dikelola secara otonom sesuai dengan prinsip-prinsip efisiensi dan produktivitas. Kementerian Keuangan memegang otoritas tertinggi untuk pengawasan keuangan, sementara pengawasan teknis dilakukan oleh badan induk BLU, yaitu sektor kementerian dimana BLU berada, atau lembaga pemerintah atau pemerintah daerah dimana BLU dibentuk. Berbagai rencana kerja, anggaran dan akuntabilitas dikonsolidasikan dengan badan induk BLU ini.
3. BLU tidak berorientasi keuntungan dan BLU memiliki status bebas pajak. Semua penerimaan, baik dalam bentuk pendapatan atau kontribusi, dapat digunakan secara langsung oleh BLU.
4. Para pejabat BLU dapat diangkat dari sektor swasta, dan BLU dapat melibatkan lembaga-lembaga sektor swasta untuk mengelola

48 Keputusan Menteri Keuangan No 137/KMK.05/2007 tanggal 2 Maret 2007 tentang pembentukan Badan Layanan Umum—Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU-BPPH).

berbagai dana di bawah pengawasannya. Dengan demikian BLU adalah lembaga pemerintah, tetapi dapat dijalankan secara semiswasta oleh staf badan hukum yang bukan pegawai negeri sipil.

Sejak tahun 2005, belasan BLU telah dibentuk di berbagai sektor. Dalam hal ini ada tiga kategori umum BLU, seperti yang ditetapkan melalui Undang-Undang No. 1/2004:

1. BLU yang menyediakan barang atau layanan umum yang penting (misalnya, rumah sakit, lembaga pendidikan, layanan perijinan dan sebagainya).
2. BLU yang menyelenggarakan yurisdiksi khusus (seperti Kota Jakarta) dan kawasan pengembangan ekonomi.
3. BLU yang mengelola dana khusus termasuk pengelolaan 'dana bergulir', dana untuk usaha kecil dan menengah (UKM) dan serikat kredit untuk pegawai negeri sipil.

Badan Layanan Umum – Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan termasuk dalam kategori yang ketiga.⁴⁹ Dengan peresmian BLU- BPPH pada bulan Maret 2007, Kementerian Keuangan menekankan bahwa badan ini akan menyediakan solusi untuk pembiayaan pembangunan di sektor kehutanan Indonesia (Departemen Keuangan 2007c; Qomariyah 2007). Dengan memberikan kewenangan yang luas kepada badan baru ini untuk mengelola dana pemerintah pusat dari pendapatan DR, Kementerian Keuangan mencatat bahwa BLU- BPPH diharapkan akan mengalokasikan sekitar US\$ 2,2 miliar untuk mendanai berbagai kegiatan kehutanan selama beberapa tahun ke depan.

Sesuai dengan rencana strategis BPPH, BLU- BPPH akan menyalurkan Dana Reboisasi sebesar Rp 20,4 triliun [US\$ 2,2 miliar]⁵⁰ ke BUMN/BUMD, badan usaha swasta, koperasi dan kelompok tani yang bergerak di sektor kehutanan untuk rehabilitasi hutan dan lahan seluas 5,4 juta hektar mulai tahun 2007 sampai

dengan 2022. Untuk TA 2007, pemerintah merencanakan akan mengalokasikan dana sebesar Rp 1,4 triliun [US\$ 155 juta] (pagu indikatif) kepada BLU-BPPH yang akan disalurkan untuk pengembangan hutan tanaman termasuk hutan tanaman rakyat (HTR). Dana tersebut berasal dari Dana Reboisasi sebesar Rp 10,3 triliun [US\$ 1,1 miliar] pada awal TA 2007 yang akan dialokasikan secara bertahap sesuai rencana kerja pengembangan hutan, rehabilitasi hutan dan lahan Kementerian Kehutanan (Departemen Keuangan 2007c).

Wewenang yang diberikan kepada BLU-BPPH untuk mengelola RPH sebagai dana bergulir menunjukkan bahwa badan ini dapat menggunakan simpanan-simpanan DR untuk mendapatkan modal tambahan (lihat Lampiran E). Meskipun rencana terinci BLU-BPPH masih belum jelas, pengalaman dana bergulir di sektor dan negara lainnya menawarkan pelajaran yang bermanfaat tentang pengaruh peningkatan modal seperti ini. Misalnya, kegiatan studi kelayakan yang didanai oleh USAID untuk Indonesia Water Revolving Fund mengantisipasi bahwa dana bergulir kemungkinan akan menghasilkan delapan kali jumlah kontribusi dana pemerintah yang diperoleh untuk membiayai berbagai proyek sanitasi dan pengairan (lihat Kotak E-1).

Dana bergulir biasanya mencapai kelipatan tersebut melalui pengaturan pembiayaan bersama dengan pemberi pinjaman bilateral dan multilateral dan dengan bank komersial. Dana seperti ini sering dibentuk dengan menggunakan dana pemerintah untuk menyediakan jaminan risiko kredit dan perangkat tambahan likuiditas. Dalam beberapa kasus, dana bergulir juga memungkinkan lembaga pemerintah untuk meningkatkan modal tambahan dengan memperoleh akses yang luas ke pasar obligasi.

Setidaknya selama dua tahun pertama setelah pembentukannya, pengoperasian BLU-BPPH berjalan jauh lebih lambat dari yang telah direncanakan. Sesuai rencana kerjanya, BLU- BPPH telah menganggarkan Rp 1,39 triliun (sekitar US\$ 154 juta) untuk pengeluaran tahun 2008 dan Rp 3,09 triliun (sekitar US\$ 343 juta)

49 BLU yang sama juga didirikan untuk mengkoordinasi berbagai investasi skala besar di sektor-sektor lainnya, termasuk pertanian, perikanan, pekerjaan umum, pengembangan teknologi dan komunikasi.

50 Peningkatan angka dolar berdasarkan asumsi nilai tukar Rp 9.000 untuk 1 US\$, rata-rata nilai tukar selama tahun 2007.

untuk pengeluaran tahun 2009.⁵¹ Namun sampai menjelang Februari 2009, BLU-BPPH belum mengeluarkan dana apapun (Tempo Interaktif 17 Februari 2009). Dalam menanggapi pertanyaan dari DPR, Menteri Kehutanan M.S. Kaban memberikan alasan ketidakaktifan ini dengan berbagai 'kendala administrasi' yang terkait dengan pengoperasian awal BLU. Sejumlah kendala ini termasuk penundaan pengiriman dana ke BLU dari Kementerian Keuangan dan pengesahan peraturan Kementerian Keuangan tentang pengelolaan dana bergulir (Yuliasuti 2009a). Selain itu, Menteri Kehutanan menyatakan bahwa BLU-BPPH telah mengalami keterlambatan dalam menerima persetujuan yang diperlukan dan penunjukkan lokasi dari pemerintah kabupaten dimana proyek-proyek HTI yang didanai oleh DR akan dilaksanakan (Yuliasuti 2009a).

Pada saat penulisan kajian ini (Juni 2009), BLU-BPPH dilaporkan masih belum mencairkan dana sama sekali. Apapun alasan penundaan ini, berarti sampai pertengahan tahun 2009, BLU-BPPH yang dibentuk pada tahun 2007 telah melakukan pengelolaan dana yang tidak terpakai sejumlah sekitar US\$ 450 juta.

5.4 Tata Kelola Keuangan BLU-BPPH

Dalam pernyataan umum saat peresmian BLU-BPPH, Kementerian Keuangan mengingatkan kembali sejarah panjang korupsi dan penyalahgunaan yang terkait dengan DR serta menekankan perlunya pengelolaan BLU-BPPH secara bertanggung jawab.

Pengelolaan keuangan [oleh BLU-BPPH] harus diikuti dengan tata kelola yang baik (*good governance*) antara lain mekanisme penyaluran dana bergulir yang profesional, transparan dan akuntabel, penerapan prinsip-prinsip manajemen keuangan yang baik dalam mengelola dana; mekanisme pengendalian intern, monitoring dan evaluasi penyaluran dana yang memadai; serta

penyampaian informasi kepada *stakeholders* tentang capaian kinerja dan keuangan secara periodik. Dengan demikian, diharapkan tidak akan terulang kembali penyalahgunaan Dana Reboisasi beberapa tahun lalu. (Departemen Keuangan 2007)

Dalam pernyataan yang sama, Kementerian Keuangan juga menekankan bahwa BLU-BPPH *diberi keleluasaan pengelolaan keuangan* seperti yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 23/2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, yang dilakukan sesuai standar akuntabilitas dan transparansi praktik bisnis (Departemen Keuangan 2007, penekanan oleh penulis). Pernyataan ini layak untuk diperhatikan mengingat dalam Peraturan Pemerintah No. 23/2005 keluwesan yang cukup besar diberikan kepada BLU di bidang pengelolaan keuangan, seolah-olah 'untuk memastikan adanya praktik bisnis yang sehat dan untuk meningkatkan penyediaan layanan umum'.

Peraturan pemerintah tersebut secara jelas menyatakan bahwa kerangka yang ditetapkan untuk pengelolaan keuangan BLU merupakan 'pengecualian dari berbagai praktik administrasi umum keuangan publik', yang menjelaskan bahwa 'keluwesan ini diberikan di bidang penerapan anggaran, termasuk pengelolaan pendapatan dan pengeluaran, pengelolaan kas, dan penyediaan barang dan jasa' (Pasal 1, catatan penjelasan).

Meskipun istilah 'keluwesan' disebutkan berkali-kali di sepanjang naskah Peraturan Pemerintah No. 23/2005, tidak terdapat kejelasan mengenai makna 'keluwesan' dalam hal administrasi praktis, ataupun mekanisme apa yang digunakan untuk memastikan bahwa BLU akan mengawasi bagaimana pengelolaan dana-dana publik dilakukan. Dilihat dari berbagai sudut, banyak peluang yang terbuka bagi para pejabat di masing-masing BLU untuk menafsirkan maksud dari sejumlah pedoman ini. Dalam kasus BLU-BPPH, hanya sedikit informasi yang terbuka bagi publik untuk mengetahui sejauh mana struktur tata kelola ini telah diterapkan dan apakah hal tersebut sudah dilaksanakan secara efektif.

Bagi Indonesia, sejauh mana uang rakyat yang mengalir ke dalam DR akan dikelola secara

51 Pada tahun 2008, BLU-BPPH dilaporkan berencana mengeluarkan Rp 697,21 miliar untuk mengembangkan HTR seluas 149,000 hektar dan Rp 696,38 miliar untuk HTI skala industri seluas 121,000 hektar. Kemudian pada tahun 2009, BLU-BPPH berencana mengalokasikan Rp 1,69 triliun untuk mengembangkan HTR seluas 226,000 hektar dan Rp 612,10 miliar untuk HTI (yang belum jelas kawasannya) (Yuliasuti 2009b).

bertanggung jawab akan sangat bergantung pada pengelolaan BLU-BPPH, apakah dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan dan tata kelola yang sehat atau tidak. Namun kemungkinan implikasi keuangan dari praktik tata kelola BLU-BPPH dapat meluas melampaui jumlah DR yang ada di bawah pengelolaannya.

Sejauh BLU-BPPH menggunakan DR untuk meningkatkan jumlah modal yang lebih besar dari lembaga-lembaga donor, peminjam bilateral dan multilateral dan/atau bank-bank komersial, maka pemerintah Indonesia diperkirakan akan menanggung risiko yang lebih besar atas nama BLU.

6

Implikasi Pengalaman Dana Reboisasi untuk REDD+ di Indonesia

Kajian ini menguraikan pengalaman Indonesia dengan pengelolaan DR sejak dana ini diperkenalkan pada tahun 1989. Kajian ini juga telah melacak sejumlah tatanan kelembagaan selama DR dikelola oleh beberapa pemerintahan baik pada periode Soeharto maupun pasca Soeharto. Analisis dalam kajian ini telah menyoroti berbagai contoh penggunaan DR untuk tujuan intinya, yaitu reboisasi dan rehabilitasi hutan yang rusak, yang telah dihambat oleh pengelolaan keuangan yang buruk dan praktik-praktik tata kelola yang lemah. Meskipun penyalahgunaan DR yang terbanyak berlangsung selama pemerintahan Soeharto, sejumlah persoalan penting yang terkait dengan pengelolaan keuangan dan tata kelola DR masih terus berlanjut sampai sekarang.

Bagian ini meringkas sejumlah pelajaran penting dari pengalaman Indonesia mengelola DR dan menguji berbagai potensi implikasinya untuk pembayaran REDD+. Bagi Indonesia dan negara-negara berhutan tropis lainnya, REDD+ merupakan peluang untuk memperoleh kompensasi melalui pengurangan emisi karbon dengan mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan. Meskipun kerangka mekanisme pembayaran REDD+ saat ini masih dalam tahap perancangan, peluang ini menjanjikan untuk menghasilkan aliran penerimaan dana baru yang besar baik untuk kas negara Indonesia maupun untuk para pemangku kepentingan dari tingkat nasional hingga lokal.

Menurut salah satu perkiraan perhitungan, Indonesia kemungkinan akan menerima sekitar US\$ 4,5 miliar setiap tahun dari pembayaran

REDD+ jika berhasil mengurangi laju deforestasi saat ini hingga 30 persen—angka yang jauh melebihi pendapatan tahunan Pemerintah Indonesia dari iuran DR (Purnomo dkk. 2007). Mengingat potensinya untuk melibatkan dana yang berjumlah sangat besar, kemampuan untuk berhasil berpartisipasi dalam REDD+ sebagian besar akan bergantung pada kemampuan pemerintah Indonesia untuk mengelola keuangan dan praktik-praktik tata kelola yang sehat dalam pengurusan dana karbon ini.

Sejumlah pelajaran yang diringkas berikut ini diharapkan dapat memperkuat proses ‘kesiapan’ REDD+ Indonesia dengan mengidentifikasi elemen-elemen penting dari pengalaman negara ini dalam mengelola DR yang dapat dijadikan dasar untuk mendiskusikan pengelolaan REDD+ saat ini. Tujuannya adalah untuk membantu menjamin agar aspek-aspek negatif dari sejumlah pengalaman dengan DR tidak terulang kembali dalam REDD+, sementara aspek-aspek positif dari pengalaman ini diperluas dan terus dikembangkan. Perlu ditekankan di sini bahwa pemerintah Indonesia telah melaksanakan berbagai reformasi yang sangat penting untuk meningkatkan tata kelola dana publik, termasuk DR, sejak akhir pemerintahan Soeharto pada tahun 1998 dan sampai sekarang masih terus dilakukan.

Oleh karena itu, kajian ini tidak bermaksud menyimpulkan bahwa di masa depan pemerintah Indonesia akan mengelola dana REDD+ dengan berbagai bentuk penyalahgunaan dan kelemahan yang mencirikan pengalaman pengelolaan

DR selama lebih dari dua dekade lalu. Namun demikian berbagai potensi akibat negatif yang akan timbul, jika pengalaman DR terulang kembali (kemungkinan pada skala yang lebih besar), merupakan hal yang cukup mengkhawatirkan. Oleh karena itu sejumlah risiko sampingannya perlu benar-benar dipertimbangkan dan tahap-tahapnya dapat dikaji untuk menghindari sejumlah kelemahan yang sama selama mekanisme pembayaran REDD+ disiapkan.

Harus diakui juga bahwa baik di tingkat nasional maupun global, berbagai struktur kelembagaan untuk mengelola dana REDD+ belum benar-benar dikembangkan secara mantap. Di Indonesia, dana REDD+ kemungkinan akan dikelola dengan aturan keuangan yang berbeda dengan yang diterapkan dalam mengelola DR, baik selama atau setelah pemerintahan Soeharto. Menjelang pertengahan tahun 2009 (ketika kajian ini disiapkan), pemerintah Indonesia masih belum menentukan apakah dana REDD+ akan dikelola sebagai pendapatan pajak atau bukan pajak, dan apakah dana ini akan disalurkan ke seluruh tingkat pemerintahan sebagai hibah, dana perimbangan atau pendapatan daerah.

Bagian-bagian selanjutnya dari kajian ini akan meringkas enam aspek yang terkait dengan pengalaman pengelolaan DR dan berbagai implikasinya bagi REDD+. Meskipun fokus pembahasannya adalah Indonesia, sebagian besar persoalan yang diungkap akan relevan juga dengan penerapan sejumlah program REDD+ di negara-negara lainnya.

6.1 Pengelolaan Keuangan dan Administrasi Pendapatan

Selama dan setelah pemerintahan Soeharto, pemanfaatan DR terhambat oleh pengelolaan keuangan yang lemah dan administrasi pendapatan yang tidak efisien oleh lembaga-lembaga di semua tingkat pemerintahan, meskipun ada sejumlah kemajuan penting yang telah dicapai selama beberapa tahun terakhir.

Selama dekade terakhir Orde Baru, pengelolaan DR oleh Kementerian Kehutanan diwarnai oleh salah urus yang meluas, karena praktik akuntansi

di bawah standar dan pengendalian pengelolaan dana publik yang lemah. Selama periode ini, Kementerian Kehutanan menggunakan DR sebagai dana di luar anggaran negara yang dapat digunakan untuk kepentingan tertentu dan dapat dialokasikan untuk proyek-proyek bukan kehutanan serta tujuan politik yang sedikit sekali kaitannya dengan mandat resmi DR. Pengalihan DR ke Kementerian Keuangan sebagai bagian dari proses penyesuaian struktural yang disyaratkan oleh IMF di akhir pemerintahan Soeharto mengharuskan adanya sistem uji ketelitian tuntas dan peningkatan akuntabilitas secara keseluruhan dengan memasukkan DR ke dalam anggaran negara.

Pada saat yang sama, audit BPK yang dilakukan dalam beberapa tahun terakhir telah mengidentifikasi sejumlah masalah penting dalam pengelolaan keuangan dan tata kelola dana DR setelah pemerintahan Soeharto. Sejumlah masalah ini tampaknya masih terus memerlukan perhatian. Dalam audit laporan-laporan keuangan Kementerian Kehutanan baru-baru ini, BPK telah mendokumentasikan sejumlah kelemahan pengendalian internal dan penyimpangan yang meluas dalam pengurusan pendapatan negara oleh Kementerian Kehutanan. Mengingat penerimaan retribusi DR merupakan sumber pendapatan tunggal terbesar Kementerian Kehutanan, tidak mengherankan bahwa sebagian besar masalah ini terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan pengurusan DR. Selama ini BPK juga telah berulang kali memberikan opini tanpa memberi pendapat (*disclaimer opinion*) ketika mengaudit laporan keuangan Kementerian Kehutanan.

Selanjutnya, Badan Layanan Umum – Badan Pendanaan Pembangunan Hutan—yang akan mengelola DR yang nilainya paling sedikit US\$ 2,2 miliar—telah disahkan sebagai lembaga yang berwenang untuk mengelola keuangan yang sangat luwes, yang mungkin menyimpang dari praktik-praktik administrasi keuangan umum. Bagaimana BLU-BPPH akan mengelola dana yang dimandatkan kepadanya sampai sekarang masih belum banyak diketahui. Hal ini menimbulkan pertanyaan penting, apakah bagian DR yang berada di tangan pemerintah pusat akan dikelola dengan akuntabilitas penuh sesuai dengan praktik akuntansi yang berlaku umum (yaitu

Generally Accepted Accounting Practices, atau GAAP) di tahun-tahun mendatang. Pengalaman menunjukkan bahwa meskipun telah menjadi badan hukum pada awal tahun 2007, BLU-BPPH gagal menyalurkan dana Rp 1,39 triliun yang dianggarkan untuk tahun 2008 dan sangat terlambat dari jadwal penggunaan dana sebesar Rp 3,09 triliun yang dianggarkan untuk tahun 2009.

Berdasarkan aturan perimbangan keuangan Indonesia, sekitar US\$ 500 juta penerimaan DR telah dialokasikan untuk pemerintah kabupaten (dan untuk pemerintah provinsi dalam skala yang lebih kecil) sejak tahun 2001 untuk mendanai rehabilitasi lahan dan hutan yang rusak. Namun kemampuan pemerintah kabupaten di berbagai daerah tampaknya sangat tidak memadai untuk mengelola alokasi anggaran yang besar tersebut. Akibatnya sebagian besar DR—sering mencapai 50 persen atau lebih dari yang dianggarkan—hilang atau tidak terpakai. Di beberapa kabupaten, pelaksanaan proyek rehabilitasi hutan yang dibiayai oleh DR tidak banyak berhasil karena keterlambatan persetujuan atau pencairan dana oleh lembaga yang terlibat; dalam kasus tertentu, DR tampaknya dialihkan penggunaannya untuk keperluan lainnya. Dinas-dinas kehutanan provinsi juga tidak mampu menggunakan DR yang dialokasikan untuk program nasional GN-RHL, sehingga pencapaian proyek rehabilitasi lahan dan hutan di banyak provinsi jauh di bawah target. Kegagalan ini menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah dan birokrasi kehutanan daerah yang belum memiliki kemampuan kelembagaan yang diperlukan untuk mengelola DR yang berjumlah besar secara efektif, untuk proyek-proyek yang dibiayainya.

Pengalaman Indonesia dengan DR menunjukkan bahwa sistem pengelolaan yang ada saat ini di sektor kehutanan kemungkinan tidak mampu mengelola arus pendapatan baru yang berjumlah besar dan diharapkan mengalir sebagai pembayaran REDD+. Dalam kenyataannya, sejumlah lembaga yang kemungkinan akan mengelola dana REDD+ saat ini mengalami kesulitan untuk mengelola aliran dana yang berasal dari DR, dan adanya dana REDD+ juga berpotensi untuk menghadirkan sejumlah tekanan baru bagi lembaga-lembaga ini. Tanpa peningkatan mendasar dalam hal

kemampuan dan koordinasi di antara lembaga-lembaga kunci di semua tingkat pemerintahan, dapat dibayangkan skenario pengelolaan dana REDD+—serta alokasi DR di masa depan yang akan dikelola secara tidak efisien dan dengan berbagai praktik yang serupa dengan praktik-praktik yang mencirikan pengurusan DR selama dua dekade terakhir. Jika hal ini terjadi, risikonya untuk kelangsungan arus pendapatan REDD+ ke Indonesia akan sangat besar.

Peningkatan kemampuan di bidang pengelolaan keuangan jelas perlu menjadi prioritas tinggi selama proses ‘kesiapan’ REDD+. Langkah ini tentu saja memerlukan pelatihan staf yang ekstensif dan pengembangan profesional, serta peningkatan struktur organisasi dan peningkatan kemampuan teknis di bidang-bidang yang terkait dengan administrasi dana REDD+. Seperti halnya investasi yang telah dilakukan untuk meningkatkan kemampuan dalam perencanaan penggunaan lahan dan penghitungan karbon, terdapat kebutuhan mendesak untuk memperkuat kemampuan di bidang penganggaran, akuntansi keuangan, pengelolaan keuangan dan aspek administrasi pendapatan lainnya.

Berbagai intervensi yang bertujuan untuk memperkuat koordinasi antar lembaga dalam pengurusan pendapatan REDD+, baik di dalam satu dan beberapa tingkatan pemerintahan, juga sangat diperlukan. Tantangan utama tidak hanya terletak pada penentuan cara pembagian pendapatan dari REDD+ ke lembaga-lembaga utama dan di tingkat pemerintah, tetapi juga bagaimana pembagian peran dan tanggung jawab di antara lembaga-lembaga ini, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan mekanisme pembayaran REDD+ dan arus pendapatan.⁵² Sebagaimana ditunjukkan dalam pengalaman Indonesia mengelola DR, pembagian kewenangan administratif antara lembaga-lembaga utama

52 Dalam banyak hal, isu ini akan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah Indonesia untuk mengelola dana REDD+, yang mungkin akan sangat berbeda dari Dana Reboisasi. Setelah pemerintahan Soeharto DR telah dimasukkan ke dalam kas negara sebagai PNBP, tetapi sampai laporan ini disiapkan pemerintah Indonesia belum menentukan apakah dana REDD+ akan dikelola sebagai pajak, dan/atau apakah dana ini akan dibagikan sebagai hibah, dana perimbangan atau pendapatan asli daerah.

pemerintah (dalam hal ini, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan) dapat memainkan peran penting mengenai pemeriksaan dan pencocokan data untuk memastikan adanya akuntabilitas dalam pengelolaan dana negara. Selain itu, penting pula untuk mendukung mekanisme akuntabilitas dan koordinasi bersama antar lembaga yang efektif dalam mengelola dana REDD+ di tingkat kabupaten, provinsi maupun nasional.

6.2 Korupsi, Penyelewengan dan Kerugian Aset-Aset Negara

Korupsi dan penyelewengan telah meruntuhkan sejumlah investasi utama yang didanai DR dalam reboisasi dan rehabilitasi hutan selama dan setelah pemerintahan Soeharto. Persoalan ini menyebabkan kerugian besar bagi aset keuangan negara dan sumber daya hutan.

Selama Orde Baru, kurangnya transparansi dan akuntabilitas di seluruh sistem administrasi DR oleh Kementerian Kehutanan menyebabkan pengalokasian dana paling sedikit US\$ 600 juta untuk proyek-proyek politik yang populer namun tidak terkait dengan rehabilitasi atau reboisasi hutan. Sebagian dari dana tersebut diyakini telah digelapkan oleh elit politik dan rekan mereka yang mendukung berbagai proyek tersebut. Selain itu, Kementerian Kehutanan juga menyalurkan sekitar US\$ 1,0 miliar untuk subsidi keuangan di bawah program HTI. Namun demikian, banyak perusahaan penerima yang menipu dengan melipatgandakan biaya investasi mereka dan/atau menambah luas lahan yang ditanami untuk memperoleh jumlah dana yang lebih besar daripada DR yang seharusnya mereka terima. Beberapa penerima subsidi DR juga menebang hutan di wilayah konsesi mereka dan tidak pernah menanamnya kembali atau gagal melakukannya sesuai dengan yang dipersyaratkan untuk mengembangkan HTI yang produktif. Sementara itu, Kementerian Kehutanan paling sedikit telah menyalurkan dana sebesar Rp 1,2 triliun dari DR sebagai pinjaman berbunga rendah selama periode Soeharto, tetapi sebagian besar perusahaan penerima telah menipu negara dengan tidak membayar hutang mereka, dan hampir setengah dari jumlah ini, sekitar US\$ 65 juta, masih belum lunas.

Setelah masa pemerintahan Soeharto, korupsi dan penyimpangan masih terus mencemari berbagai proyek rehabilitasi lahan dan hutan yang didanai oleh DR, meskipun mungkin dalam skala yang lebih kecil dan lebih terdesentralisasi daripada di masa lalu. Dalam beberapa tahun terakhir, beredar berbagai laporan yang menyebutkan keterlibatan sejumlah pejabat kabupaten dan provinsi dalam penyalahgunaan DR untuk membiayai proyek-proyek rehabilitasi hutan fiktif dan/atau yang tidak menghabiskan anggaran dari DR dan mengalihkan sebagian sisa dananya untuk penggunaan yang tidak dimandatkan. Di beberapa daerah, sejumlah pejabat juga dilaporkan telah 'membengkakkan' biaya proyek DR yang mereka awasi untuk membesarkan anggaran mereka secara tidak sah; sementara para pejabat lainnya meminta suap atau imbalan yang tidak semestinya untuk bahan penunjang yang penting seperti benih atau pupuk.

Selain itu, para pejabat yang korup diduga telah melakukan kecurangan terhadap negara dengan menempatkan sejumlah besar dana dari DR (diperkirakan sekitar Rp 2,3 triliun selama tahun 2002-2005) dalam deposito berjangka atau rekening investasi dan bukan menggunakannya untuk reboisasi atau rehabilitasi hutan.

Terdapat indikasi bahwa di tingkat nasional, korupsi dan berbagai bentuk kecurangan juga terus melemahkan administrasi dana yang dialokasikan untuk reboisasi dan rehabilitasi lahan yang rusak. Penyelidikan KPK (yang berlangsung bulan Desember 2009) menyatakan bahwa para pejabat senior di Kementerian Kehutanan dan DPR telah terlibat dalam proses pengalihan penipuan sekitar Rp 180 miliar (US\$ 20 juta) dana anggaran yang disisihkan untuk program kontrak GN-RHL tanpa tender dalam proyek pengadaan sistem komunikasi radio terpadu tahun 2007. Perlu dicatat bahwa paling sedikit satu pejabat Kementerian Kehutanan yang telah resmi ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus ini pernah menduduki sejumlah jabatan penting yang akan berperan utama dalam pengambilan keputusan yang terkait dengan administrasi dana REDD+ di masa mendatang yang kemungkinan akan dikelola oleh Kementerian Kehutanan.

Pada sisi positif, terlihat bahwa berbagai inisiatif pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia selama periode Reformasi telah mengirimkan sinyal kuat yang menunjukkan bahwa pemerintah semakin serius dalam menangani korupsi dan penyelewengan yang terkait dengan DR dan sejumlah sumber keuangan negara. Keberhasilan penuntutan Bob Hasan dan Probosutedjo atas penipuan yang terkait dengan DR, masing-masing tahun 2001 dan 2003, merupakan dua kasus profil tertinggi kroni Soeharto yang dihukum atas kejahatan yang dilakukan selama Orde Baru. Kemajuan yang lebih penting lagi adalah pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Kedua lembaga ini menyediakan mekanisme kelembagaan yang efektif untuk menyelidiki, menuntut, dan mengadili sejumlah kasus korupsi tingkat tinggi yang terpisah dari proses hukum dan peradilan biasa (yang sering rentan terhadap korupsi). Namun ketegangan saat ini antara KPK dan unsur-unsur dalam tubuh Polri telah menggarisbawahi batas kekuatan KPK dan ancaman potensi kemandirian dan keefektifan lembaga ini (Harwell 2009).

Sebagai bagian dari proses 'kesiapan' REDD+, perlu diambil langkah-langkah untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di antara lembaga-lembaga kunci yang akan terlibat dalam pengelolaan dana REDD+. Secara umum, diperlukan investasi sumber daya untuk mengembangkan kemampuan KPK, Pengadilan Tipikor dan badan-badan lain yang terlibat dalam memberantas korupsi dan kejahatan keuangan yang berkaitan dengan hutan dan karbon. Investasi ini khususnya diperlukan untuk Pusat Pelaporan dan Analisis Keuangan Khusus (PPATK), yang memiliki mandat khusus untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang antipencucian uang di Indonesia. Kemauan politik yang kuat sangat diperlukan untuk memastikan bahwa lembaga ini mampu mempertahankan kemandirian kelembagaan dan wewenang yang diperlukannya untuk berfungsi secara efektif dalam menghadapi kelompok kepentingan yang kuat.

Dalam setiap kasus, fokus berbagai upaya penguatan kemampuan adalah untuk memastikan bahwa badan-badan ini sudah disiapkan dengan

baik, untuk menerapkan langkah-langkah pencegahan korupsi dan juga untuk mengambil tindakan penegakan hukum jika ada tanda-tanda bahwa program REDD+ akan terkena korupsi atau bentuk-bentuk perilaku kejahatan lainnya. Upaya yang sama harus dilakukan untuk meningkatkan kemampuan penegakan hukum dan peradilan biasa, yang terus-menerus menangani sebagian besar kasus korupsi dan penipuan di Indonesia. Badan-badan yang terkait meliputi, misalnya, unit-unit korupsi dan kejahatan keuangan Kepolisian, Kejaksaan Agung dan Pengadilan.

6.3 Pemantauan, Pelaporan dan Verifikasi Keuangan (F-MRV)

Setelah pemerintahan Soeharto, khususnya selama pemerintahan Yudhoyono, pemerintah telah mengambil langkah-langkah penting untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas administrasi DR dan sumber keuangan negara lainnya, terutama dengan memperkuat BPK.

Pemberdayaan BPK sebagai auditor independen lembaga negara, dengan jangkauan kekuatan legal yang luas, mengandung arti bahwa Kementerian Kehutanan dan lembaga negara lainnya yang terlibat dalam pengelolaan DR saat ini menjadi sasaran audit rutin. Sejauh ini BPK telah melakukan setidaknya 29 audit yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan administrasi DR selama tahun 2004-2008. Informasi mengenai kasus-kasus ini tersedia untuk siapapun yang mengajukan permintaan kepada BPK. Laporan ini menyediakan layanan umum yang penting dengan mendokumentasikan sejumlah penyimpangan administrasi DR dan menawarkan berbagai rekomendasi cara penanganannya.

Kenyataan bahwa DR dan sumber-sumber keuangan negara lainnya sekarang menjadi sasaran audit rutin BPK menunjukkan perbedaan nyata dari cara-cara yang sangat buram dalam pengelolaan dana selama pemerintahan Soeharto. Di bawah pemerintahan Orde Baru, pengawasan administrasi DR oleh lembaga eksternal sangat sedikit, jika ada. Kondisi ini menyebabkan Kementerian Kehutanan memiliki tingkat keluwesan yang tinggi dalam penggunaan DR. Perlu ditekankan di sini bahwa satu-satunya audit

oleh pihak ketiga yang independen terhadap pengumpulan, administrasi dan penggunaan DR selama Orde Baru dilakukan oleh Ernst & Young pada tahun 1999 atas permintaan IMF dan Kementerian Keuangan. Namun hasil audit ini belum pernah diterbitkan untuk umum (sampai dengan bulan Desember 2009).

Seiring dengan pengembangan kerangka kelembagaan REDD+, pencegahan terjadinya penyelewengan dan korupsi dana REDD+ merupakan suatu hal yang sangat penting. Selain itu, untuk memastikan agar berbagai proyek REDD+ memenuhi standar target kinerja yang tinggi dan hemat biaya diperlukan peningkatan transparansi dan akuntabilitas di tingkat tinggi sejak awalnya. Hal ini khususnya sangat penting dalam upaya yang tengah dilakukan untuk merancang berbagai mekanisme yang efektif untuk ‘pemantauan, pelaporan dan verifikasi’ (MRV) penurunan emisi karbon yang disertai penerapan ketat prinsip MRV untuk mekanisme pembiayaan REDD+. Langkah ini harus meliputi peningkatan pelaporan keuangan dan audit rutin pihak ketiga terhadap berbagai rekening dimana dana REDD+ dikelola, begitu juga berbagai proyek yang didukung oleh dana ini. Pengembangan protokol resmi juga diperlukan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam semua aspek pengelolaan keuangan yang terkait dengan REDD+, dan pelatihan staf kunci di berbagai tingkat untuk memastikan penerapan prinsip-prinsip tata kelola keuangan yang baik.

Dalam kapasitasnya sebagai satu-satunya auditor eksternal lembaga negara, posisi BPK sangat tepat untuk memainkan peran utama dalam merancang dan melaksanakan proses MRV untuk pembiayaan REDD+. Masukan dari organisasi-organisasi masyarakat madani Indonesia dan internasional juga penting, khususnya mereka yang terlibat dalam menggalakkan transparansi dan akuntabilitas di bidang keuangan publik. Untuk mencapai hasil yang optimal, diperlukan langkah-langkah proaktif dengan menyertakan lembaga-lembaga ini dalam berbagai proses ‘kesiapan’ REDD+ yang berkaitan dengan administrasi keuangan sedini mungkin.

Penting pula untuk disadari bahwa pengelolaan keuangan yang sehat, *tata kelola* keuangan yang

baik, dan penegakan hukum keuangan yang efektif sangat cepat muncul sebagai elemen utama keunggulan kompetitif dalam ekonomi karbon global yang baru. Dari perspektif pembiayaan yang berkelanjutan, masing-masing elemen ini diperlukan untuk memastikan bahwa dana yang ada dikelola dengan baik dan pendapatan REDD+ di masa depan akan terus mengalir. REDD+ merupakan inisiatif global yang didanai dalam tahap uji coba oleh sebagian besar sumbangan dana publik dari negara-negara donor internasional dan lembaga-lembaga multilateral.

Karena itu, untuk mempertahankan komitmen dari berbagai donor ini, mereka harus mampu menjamin pemangku kepentingan mereka sendiri bahwa dana yang diinvestasikan dalam REDD+ telah dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola keuangan yang sehat dan mencapai tujuan yang diinginkan. Selain tahap uji coba, proyek REDD+ kemungkinan akan dibiayai melalui pasar karbon. Jika dana yang dialokasikan untuk proyek-proyek REDD+ di Indonesia lenyap karena korupsi atau dialihkan untuk tujuan lain atau dikelola secara buruk, maka para investor dapat dengan mudah beralih ke negara lain atau pasar lain dimana berlaku standar pengelolaan dan tata kelola keuangan yang lebih baik.

6.4 Sejumlah Insentif yang Tidak Selaras dan Bertentangan

Khususnya selama pemerintahan Soeharto, dan mungkin terulang kembali dalam pemerintahan sekarang—subsidi DR untuk pembangunan HTI telah memberikan sejumlah insentif yang tidak wajar bagi pengelolaan hutan yang tidak lestari dengan mendorong pembalakan berlebihan di konsesi tebang pilih dan penggundulan (*clearing*) hutan alam yang ‘terdegradasi’.

Di bawah program HTI, pemerintah Orde Baru mengalokasikan lebih dari 4,3 juta hektar lahan hutan dan menyalurkan sekitar US\$ 1,0 miliar untuk membiayai pembangunan industri kayu dan industri pulp dengan subsidi DR. Meskipun tujuan subsidi ini adalah untuk meningkatkan reboisasi, sebagian besar pengembangan HTI diasumsikan dilakukan melalui konversi hutan alam yang ‘terdegradasi’, dimana beberapa di antaranya

masih memiliki sejumlah besar volume tegakan pohon sebelum mereka ditebang habis. Dengan memberikan subsidi keuangan yang besar kepada pemegang ijin HTI dan akses kayu dengan biaya rendah dari kawasan yang dibalak, Kementerian Kehutanan memberikan berbagai insentif untuk membuka jutaan hektar hutan alam dengan harga sangat murah yang dialokasikan untuk pembangunan HTI.

Dari sudut pandang manapun, struktur sejumlah insentif yang diberikan oleh Kementerian Kehutanan secara langsung bertentangan dengan prinsip pengelolaan hutan alam di Indonesia yang mereka tetapkan, yaitu berdasarkan sistem tebang pilih. Dalam beberapa kasus, subsidi ini memberikan sejumlah insentif bagi perusahaan-perusahaan kayu untuk membalak secara berlebihan di wilayah konsesi mereka sehingga hutan di wilayah tersebut juga dapat dianggap cukup rusak dan dapat dikonversi menjadi HTI untuk industri kayu atau pulp.

Pada prinsipnya, REDD+ bertujuan untuk menyediakan insentif positif untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan. Namun kebijakan pemerintah saat ini untuk meningkatkan pembangunan 9,0 juta hektar HTI baru sampai tahun 2016—dan juga investasi baru yang cukup besar untuk meningkatkan kapasitas produksi pulp dan kertas dan perluasan sektor kelapa sawit dan bahan bakar nabati menghadirkan tantangan yang cukup penting bagi inisiatif REDD+ nasional Indonesia. Ketika areal yang dialokasikan untuk pembangunan HTI (baik untuk kayu, pulp atau kelapa sawit) pada saat ini dalam kondisi tertutup hutan, konversi kawasan-kawasan ini mungkin secara langsung akan berdampak negatif bagi berbagai upaya Indonesia untuk mengurangi emisi karbon di bawah batas ukuran nasional manapun yang akhirnya disepakati.

Selain itu, alokasi subsidi pemerintah—baik dari DR atau sumber lainnya—untuk mendukung berbagai investasi pemanfaatan lahan ini berpotensi memberikan tekanan pada biaya insentif REDD+ yang diperlukan untuk meningkatkan perilaku ramah karbon. Fakta bahwa BLU-BPPH sudah menganggarkan sekitar Rp 4,48 triliun—atau sekitar US\$ 500 juta—untuk investasi industri

hutan menunjukkan bahwa sumber keuangan yang memadai telah disisihkan untuk pilihan penggunaan lahan yang dapat menimbulkan tantangan bagi REDD+. Jelas bahwa analisis yang cermat terhadap berbagai implikasi insentif yang tidak selaras ini merupakan sebuah langkah penting dalam proses 'kesiapan' REDD+ Indonesia.

Dari perspektif lain, REDD+ mungkin menyediakan insentif yang tidak selaras bagi pemangku kepentingan tertentu untuk memperluas kegiatan konversi hutan, paling sedikit untuk jangka pendek. Di tingkat subnasional, bisa dibayangkan bahwa lembaga pemerintah atau perusahaan akan memperluas pembukaan lahan hutan—termasuk kawasan hutan gambut yang luas—sebagai strategi untuk memaksimalkan akses ke pembayaran REDD+ (lihat Engel dan Palmer 2008, Palmer dan Obidzinski 2009). Tindakan demikian bahkan akan dipandang sebagai langkah rasional untuk 'membayar pencemar agar tidak mencemari', yaitu pendekatan yang dijadikan dasar untuk memberikan insentif keuangan REDD+. Tanpa adanya insentif balik yang efektif atau berbagai tindakan penegakan hukum yang melarang perilaku seperti itu, cara tercepat bagi calon penerima dana untuk mendapatkan akses ke pembayaran REDD+ adalah dengan menunjukkan bahwa sejumlah kegiatan yang mereka lakukan ini merupakan ancaman penting bagi hutan yang masih ada.

Kesiapan BLU-BPPH dalam mengalokasikan dana pembangunan HTI menunjukkan bahwa para pelaku masih tetap bisa mendapatkan dana secara relatif mudah untuk mengamankan keuangan bagi rencana pembiayaan ini seandainya pembayaran REDD+ dibatalkan. Untuk membatasi efek perilaku negatif seperti ini, merupakan hal yang sangat penting untuk menyelaraskan REDD+ dengan rencana-rencana pembangunan sektor kehutanan Indonesia dan kebijakan ekonomi yang lebih luas—dan mempertimbangkan penyesuaian sejumlah kebijakan dan rencana yang justru mendorong konversi hutan baru.

Langkah-langkah untuk memperkuat koordinasi antara badan-badan yang akan menangani administrasi REDD+ dengan lembaga yang bertanggung jawab dalam pengalokasian

lahan, pemanfaatan hutan dan pemberian ijin industri akan menjadi sangat penting dalam rangka penyelarasan sejumlah kebijakan yang kemungkinan akan mempengaruhi kemampuan Indonesia dalam memenuhi target tutupan hutan nasionalnya.⁵³ Peningkatan koordinasi antara pendukung REDD+ dan lembaga-lembaga sektor swasta dengan lembaga keuangan publik juga dapat membantu mengurangi investasi dalam berbagai proyek yang kemungkinan menghasilkan emisi karbon tingkat tinggi. Mengingat adanya sejumlah rencana BLU-BPPH untuk membiayai berbagai investasi besar di industri hutan komersial, koordinasi dengan badan ini khususnya akan menjadi sangat penting.

6.5 Subsidi Modal dan *Moral Hazard*

Penggunaan DR untuk menyubsidi pembangunan hutan tanaman komersial, ditambah dengan mekanisme akuntabilitas yang lemah, telah menyebabkan masalah *moral hazard* tingkat tinggi di sektor kehutanan Indonesia. Kondisi ini dapat mendorong terjadinya praktik-praktik yang tidak bertanggung jawab di antara para peserta REDD+.

Para penerima subsidi DR sering terlibat dalam praktik investasi berisiko tinggi yang kemungkinan besar tidak akan dilakukan jika yang dipertaruhkan adalah uang mereka sendiri. Dalam banyak kasus, beberapa perusahaan dilaporkan telah gagal total untuk menanami areal konsesi HTI mereka, dan banyak pula yang tidak mengelola areal mereka supaya sasaran-sasaran produksinya dapat tercapai. Beberapa perusahaan juga mengembangkan HTI mereka di lahan-lahan yang status kepemilikan lahannya tidak kuat dan/atau berada di areal yang rentan terhadap bencana kebakaran, seperti yang terjadi di sebagian besar kawasan Sumatera dan Kalimantan selama tahun 1997-1998.

53 Selama dua dekade terakhir, pengelolaan hutan lestari di Indonesia sering terhambat oleh koordinasi yang lemah antara Kementerian Kehutanan dan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab untuk menerapkan penggunaan lahan dan kegiatan pembangunan di sektor lain (World Bank 2007). Di sektor pulp dan kertas, misalnya, Kementerian Perindustrian dilaporkan telah mengeluarkan ijin untuk pembangunan atau perluasan pabrik pulp sebelum Kementerian Kehutanan mengalokasikan lahan HTI yang memadai untuk mendukung kapasitas pengolahan baru (Barr 2001). Demikian juga konsesi pertambangan telah diterbitkan di daerah yang tumpang tindih dengan taman nasional atau hutan lindung.

Tidak diragukan lagi bahwa adanya fakta dimana para penerima terbesar DR memiliki hubungan politik yang kuat dengan pemerintah Soeharto, telah menyebabkan pengabaian mereka atas risiko yang terkait dengan proyek industri perikanan atau pulp dan HTI yang mereka dirikan. Karena pengawasan dari badan-badan pengawas sangat lemah, konsekuensi perusahaan-perusahaan milik para kroni Soeharto ini juga kecil jika mereka gagal menggunakan dana DR sesuai peruntukannya. Akibatnya, pencairan subsidi DR sekitar US\$ 1,0 miliar oleh pemerintah Indonesia akhirnya hanya menghasilkan areal HTI yang produktif dalam luas yang sangat terbatas.

Meskipun berbagai kelemahan program HTI di Indonesia sering dikaitkan dengan politik kekerabatan selama pemerintahan Soeharto, kegagalan (atau ketidakmampuan) pemerintah untuk menuntut akuntabilitas penerima subsidi DR terus berlangsung hingga saat ini. Menurut audit DR yang dilakukan BPK tahun 2008, Kementerian Kehutanan baru mampu mendapatkan kembali 51 persen dari Rp 1,2 triliun pinjaman yang terkait dengan DR, bunga dan denda yang telah jatuh tempo sampai dengan 15 Juli 2007. Sisanya telah dijadwal ulang (dengan jaminan pembayaran rendah) atau kemungkinan dapat dihapuskan—tindakan terkini yang direkomendasikan oleh Menteri Kehutanan. Kegagalan Kementerian Kehutanan untuk menuntut akuntabilitas penerima subsidi DR, baik atas HTI yang tidak berhasil dikembangkan atau kredit yang gagal mereka kembalikan, menunjukkan terjadinya kehilangan aset negara yang cukup besar. Selain itu, penghapusan miliaran dolar hutang di sektor kehutanan yang dilakukan oleh BPPN pada tahun 2003-04 secara efektif mendorong berbagai industri kehutanan untuk terlibat dalam investasi berisiko tinggi dan pengelolaan keuangan yang tidak bertanggung jawab di masa depan, terutama ketika kegiatan mereka didanai oleh uang publik.

Dapat dipahami bahwa banyak perusahaan kehutanan (atau afiliasi mereka), yang mengambil untung dari subsidi DR dan/atau penghapusan hutang BPPN, adalah pihak-pihak yang berusaha mendapatkan kredit untuk pengurangan emisi karbon di bawah mekanisme REDD+ yang akan datang. Dalam hal terkait risiko penyamarataan yang berlebihan, lemahnya akuntabilitas yang

ditunjukkan oleh para kelompok pelaku ini di masa lalu—dan kegagalan pemerintah Indonesia untuk menuntut akuntabilitas mereka—seharusnya telah menjadi suatu bentuk peringatan untuk dapat mewaspadai potensi keterlibatan mereka dalam REDD+. Kinerja masa lalu para calon peserta REDD+ khususnya penting sekali untuk ditinjau kembali secara seksama dan berbagai kemungkinan implikasinya juga harus dipertimbangkan jika pemilik proyek gagal memenuhi kewajibannya berdasarkan program pembayaran REDD+.

Para pendukung REDD+ sering mengklaim bahwa kemungkinan rendahnya tingkat kepatuhan para pemilik proyek tidak perlu dikhawatirkan, karena pembayaran REDD+ dirancang untuk didasarkan pada kinerja. Artinya, jika bukti pengurangan emisi karbon tidak tercapai, maka pembayaran tidak akan dilakukan. Namun diskusi yang terus berlangsung tentang risiko kelangsungan dan pengelolaan tanggungan menunjukkan bahwa 'pendekatan tertentu melibatkan pemberian pinjaman di muka berdasarkan kelayakan kredit suatu proyek dan aliran pembayaran yang diharapkan pada masa depan' (Dutschke 2008). Pendekatan ini tampaknya terjadi dalam kasus proyek-proyek kehutanan dimana kredit pengurangan emisi karbon sementara dikonversi menjadi kredit permanen.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, umumnya harus ada asuransi untuk mengurangi risiko pembalikan sifat permanen di lokasi proyek (misalnya, melalui pembalakan hutan) setelah pinjaman permanen dikeluarkan. Untuk keperluan ini berbagai pengaturan asuransi sedang dipertimbangkan. Namun setelah suatu proyek diasuransikan, dapat dibayangkan bahwa pemilik proyek dapat memperoleh insentif untuk mengkonversi hutan di bawah pengelolaannya dan/atau untuk melarikan diri dengan dana yang diterima dari penjualan kredit permanen.

Untuk memperkecil risiko *moral hazard*, atau aji mumpung, seperti ini, sebagian besar program asuransi karbon akan menetapkan bahwa pemilik proyek harus menanggung biayanya jika pembalikan permanen ini disebabkan oleh kegagalan pemilik untuk memenuhi kewajibannya selama periode yang telah ditetapkan. Namun bagaimana atau oleh siapa kewajiban ini ditentukan,

atau bagaimana sengketa atas kewajiban tersebut akan diselesaikan masih belum sepenuhnya jelas. Meskipun masih belum ada kesepakatan mengenai isu-isu ini, beberapa pengamat lebih lanjut mengasumsikan bahwa pemerintah pada akhirnya perlu memberikan jaminan bahwa setiap klaim terhadap kewajiban pemilik proyek akan dipenuhi jika tidak tercakup dalam program asuransi yang direncanakan:

Jika pemilik proyek gagal memenuhi kewajibannya atau menghilang, dan pinjaman permanen telah dikeluarkan, pada akhirnya kewajiban ini akan jatuh ke tangan pemerintah yang kemungkinan besar adalah negara penjual karbon. (Dutschke 2008)

Jelas bahwa isu pengelolaan kepermanenan dan kewajiban untuk mendapatkan pembayaran REDD+ sangat rumit, dan masih banyak yang harus ditangani. Namun dalam kasus di Indonesia, kemungkinan bahwa pemerintah akan diminta menyediakan semacam jaminan bahwa pemilik proyek akan memenuhi kewajibannya dalam REDD+ memunculkan pertanyaan penting tentang sejauh mana lembaga-lembaga publik akhirnya harus menanggung risiko perilaku individu. Jika pengalaman Indonesia dengan DR dijadikan acuan, maka kemungkinan timbulnya sejumlah akibat jika pemilik proyek gagal memenuhi kewajibannya berdasarkan ketentuan dalam REDD+ penting sekali untuk dipertimbangkan.

Selain itu juga perlu dipertimbangkan perangkat apa yang mungkin tersedia bagi pemerintah Indonesia dan badan pengawas lainnya untuk memastikan tingkat kepatuhan yang tinggi. Perlu dicatat bahwa setidaknya dua dari penerima utama subsidi DR selama tahun 1990-an (PT Menara Hutan Buana dan PT Musi Hutan Persada) pada akhirnya membayar kewajiban DR mereka secara penuh hanya setelah pemerintah memulai proses penuntutan (dalam kasus MHB) dan ancaman penuntutan (dalam kasus MHP) terhadap pemilik utama perusahaan.

6.6 Kesetaraan dan Pembagian Manfaat

Khususnya selama pemerintahan Soeharto, pembagian manfaat DR yang tidak adil

mendorong pihak-pihak tertentu yang paling berkuasa untuk menikmati sebagian besar keuntungan ekonomi dari eksploitasi hutan, sementara kepentingan masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan dikorbankan.

Dengan memberikan ijin hak pengelolaan hutan yang luas dan subsidi keuangan yang menguntungkan di bawah program HTI selama tahun 1990, Kementerian Kehutanan telah menyalurkan keuntungan ekonomi yang sangat besar kepada segelintir perusahaan HPH umum dan swasta. Cara-cara seperti ini sering mengorbankan masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan, yang sering digusur dari kawasan hutan yang merupakan wilayah tradisional mereka. Dalam beberapa tahun terakhir, Kementerian Kehutanan telah mengambil langkah-langkah untuk melibatkan petani kecil di pedesaan dalam berbagai upaya pembangunan hutan tanaman yang didanai dari DR melalui program hutan tanaman rakyat (HTR). Namun pelaksanaan program HTR sangat lambat, dan menjelang awal 2009 (hampir 2,5 tahun sejak program ini pertama diumumkan) sumber daya yang telah dianggarkan belum juga digunakan.

Karena REDD+ ini dirancang untuk memberikan insentif keuangan kepada pelaku terbesar emisi karbon yang berasal dari hutan, terdapat kemungkinan bahwa sebagian besar dananya akan dialokasikan untuk produsen perusahaan kehutanan, pulp dan kertas dan perusahaan-perusahaan kelapa sawit berskala besar. Banyak dari perusahaan-perusahaan ini memiliki hubungan dekat dengan para elit negara sehingga posisinya sangat menguntungkan untuk memperoleh akses terhadap dana REDD+, terutama yang didistribusikan oleh lembaga pemerintah. Selain itu, sebagai lembaga berskala besar, mereka juga memiliki keunggulan dalam hal biaya transaksi yang lebih rendah daripada biaya untuk mengurus partisipasi sejumlah besar petani kecil.

Namun demikian, ketidakmerataan distribusi dana REDD+ dapat memiliki efek yang merugikan dan memperbesar tingkat ketimpangan yang sudah ada di sektor kehutanan di Indonesia, yang berpotensi menyebabkan pengucilan lebih lanjut dan/atau pemiskinan masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan. Risiko seperti ini khususnya sangat tinggi mengingat kontradiksi penting yang sudah berlangsung lama antara hukum kehutanan nasional di Indonesia dan hukum adat mengenai hak guna lahan (Fay dan Sirait 2004).

Di banyak daerah, kawasan hutan yang dikuasai oleh negara secara langsung tumpang tindih dengan lahan hutan yang telah dikelola oleh masyarakat pedesaan selama beberapa generasi. Namun penduduk lokal sering tidak memiliki kekuasaan untuk menegakkan hak-hak eksklusif atas kawasan adat mereka ketika kawasan ini dialokasikan oleh pemerintah untuk pengguna lahan lainnya (Contreras-Hermosilla dan Fay 2005).

Hanya jika langkah-langkah proaktif diambil sejak awal untuk memastikan agar pembagian manfaat yang adil dengan masyarakat pedesaan, upaya negara dan/atau investor swasta untuk mengamankan lahan hutan untuk proyek REDD+ dapat menjadi penengah konflik kepemilikan lahan antara pelaku ini dengan masyarakat setempat. Seperti ditunjukkan dalam pengalaman Indonesia dengan pembangunan HTI, konflik seperti ini merupakan faktor risiko yang penting sehingga dapat mempengaruhi kemampuan proyek REDD+ untuk mencapai tujuannya secara keseluruhan dalam mengurangi emisi karbon. Pada saat yang sama, terdapat pula kemungkinan bahwa proyek REDD+ akan berhasil menurunkan laju deforestasi dan degradasi hutan, namun pada saat yang sama juga mengancam kesejahteraan dan keamanan mata pencaharian masyarakat pedesaan.

7

Rekomendasi

Bagian ini menguraikan enam rekomendasi yang dihasilkan dari kajian pengalaman Indonesia dengan pengelolaan DR dan analisis potensi dampaknya bagi REDD+. Setiap butir rekomendasi berikut dimaksudkan untuk memperkuat pemerintah Indonesia dalam pengurusan DR dan implementasi mekanisme pendapatan REDD+ ke depannya.

Rekomendasi 1: Meningkatkan kemampuan untuk mengelola keuangan dan mengatur penerimaan

Sejumlah tindakan khusus yang dapat dilakukan meliputi:

- Melakukan kajian resmi tentang kemampuan yang ada dalam mengelola keuangan dan mengatur penerimaan di lembaga-lembaga penting yang sekiranya akan mengelola DR dan dana REDD+, dengan cara menganalisis kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman;
- Mengkaji temuan dan usulan kegiatan yang terkait dengan pengelolaan keuangan dan pengurusan pemasukan yang dikemukakan dalam laporan audit BPK terhadap Kementerian Kehutanan dan lembaga lainnya yang terlibat dalam pengelolaan DR dan dana REDD+;
- Memperkuat kemampuan di bidang penganggaran, akunting keuangan, pengelolaan anggaran dan berbagai aspek pengelolaan pemasukan di berbagai lembaga penting melalui pelatihan staf dan pengembangan kemampuan profesional, investasi untuk perbaikan bidang teknis dan keorganisasian serta berbagi informasi;

- Memperkuat koordinasi antarlembaga dalam pengurusan DR dan pendapatan REDD+, baik di dalam satu tingkat maupun di berbagai tingkat pemerintahan;
- Memperjelas pembagian peran dan tanggung jawab di antara sejumlah lembaga pemerintahan, terutama terkait dengan pengelolaan DR dan mekanisme pembayaran REDD+ serta aliran pemasukan dana;
- Mendukung mekanisme akuntabilitas yang efektif dan koordinasi seimbang antara badan-badan yang mengelola dana REDD+ di tingkat kabupaten, provinsi dan nasional;
- Mengidentifikasi berbagai model efektif untuk memperbaiki akuntabilitas dalam mengelola keuangan publik melalui sistem pemeriksaan dan pemantauan serta pembagian wewenang di antara lembaga-lembaga kunci.

Rekomendasi 2: Memperkuat berbagai lembaga untuk memberantas bentuk-bentuk korupsi dan kecurangan

Sejumlah tindakan khusus yang dapat dilakukan meliputi:

- Memastikan adanya proses pemeriksaan dan pemantauan yang efektif untuk memberikan pengawasan yang memadai tentang cara-cara pengelolaan dan pemanfaatan DR dan dana REDD+;
- Memulai uji tuntas yang ketat dan kebutuhan untuk meninjau seluruh persyaratan pengeluaran DR dan dana REDD+ yang besarnya di atas batas yang disepakati;

- Mendorong terciptanya kemauan politis dan dukungan pendanaan yang terus berlanjut bagi lembaga independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi untuk menuntut berbagai kasus korupsi dan kecurangan tingkat atas;
- Memperkuat kemampuan dan mandat kelembagaan KPK, Pengadilan Tipikor dan badan-badan lain yang relevan untuk menyelidiki dan menuntut berbagai kasus korupsi dan penyelewengan terkait dengan hutan dan karbon;
- Mendorong pengarusutamaan prakarsa antikorupsi (yang secara umum dan khusus terkait dengan hutan dan karbon) melalui pengembangan kemampuan profesional, berbagi informasi dan koordinasi antara badan-badan dengan lembaga penegakan hukum dan peradilan;
- Mendukung peningkatan koordinasi Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dengan lembaga penegakan hukum dan antikorupsi untuk mengurangi kegiatan pencucian uang dalam praktik korupsi dan kecurangan yang terkait dengan hutan/karbon;
- Memperkuat kerja sama dan berbagi informasi antara lembaga-lembaga pemerintahan dan berbagai organisasi masyarakat madani yang terlibat dalam prakarsa antikorupsi;
- Memastikan bahwa badan-badan yang terlibat dalam pengelolaan DR dan dana REDD+ memiliki kebijakan yang efektif untuk menyampaikan informasi dugaan korupsi/kecurangan (termasuk kebijakan 'pembocoran', yaitu *'whistle-blower' policy*);
- Mendokumentasikan dan menyebarluaskan berbagai kasus korupsi dan penyelewengan yang terkait dengan hutan dan karbon.
- Memperkuat kemampuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa administrasi DR dan dana REDD+ pada badan-badan di setiap tingkat pemerintahan secara teratur, dan memastikan tersedianya sumber anggaran yang mencukupi untuk kegiatan pemeriksaan rutin DR dan proyek-proyek yang dibiayai REDD+;
- Mendorong pelaporan kepada publik, baik mengenai data keuangan maupun data operasional badan-badan yang mengelola DR dan dana REDD+ dan juga proyek-proyek yang mereka danai;
- Mempublikasikan hasil audit keuangan DR tahun 1999 oleh Ernst & Young, dan mendorong diskusi umum mengenai berbagai temuan penting dari audit tersebut serta berbagai pembelajarannya;
- Mendukung pelibatan aktif berbagai organisasi masyarakat madani Indonesia dan internasional dalam proses pemantauan, pelaporan dan verifikasi keuangan DR dan REDD+, terutama bagi mereka yang telah banyak terlibat dalam mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan publik;
- Melalui kerja sama dengan para pendukung REDD+ di tingkat nasional dan global, mendorong pengembangan panduan 'praktik terbaik' untuk pemantauan, pelaporan dan verifikasi keuangan yang terkait dengan REDD+ dan menyebarkan panduan ini secara meluas untuk dapat diadopsi dalam konteks nasional lainnya.

Rekomendasi 3: Mendukung pemantauan, pelaporan dan verifikasi transaksi keuangan

Sejumlah tindakan khusus yang dapat dilakukan meliputi:

- Menyertakan rancangan dan implementasi pengaturan pemantauan, pelaporan dan verifikasi keuangan (yaitu F-MRV) dalam proses 'kesiapan' REDD+ dan berbagai proses perencanaan pemanfaatan DR ke depannya;

Rekomendasi 4: Memperbaiki kebijakan untuk menghilangkan insentif yang tidak wajar dan merugikan

Sejumlah tindakan khusus yang dapat dilakukan meliputi:

- Meninjau berbagai rencana pembangunan sektor kehutanan oleh Kementerian Kehutanan dan mengkaji sejauh mana pembiayaan DR dalam program hutan tanaman 9 juta hektar dapat melemahkan REDD+ karena mendorong terjadinya konversi dan kerusakan hutan;
- Menaikkan iuran DR untuk kayu komersial, yang diambil dari areal berhutan yang dibuka untuk pengembangan HTI atau perkebunan, sampai ke nilai yang mendekati harga

sesungguhnya tegakan kayu yang dipanen (nilai iuran untuk kayu pulp sampai saat ini adalah US\$ 2,00 per ton);

- Mengintegrasikan REDD+ dengan kebijakan ekonomi makro Indonesia dan berbagai rencana bidang pembangunan di sektor kehutanan dan sektor-sektor lainnya yang berdampak pada hutan;
- Memperkuat koordinasi antara badan-badan yang mengelola REDD+ dan yang bertanggung jawab atas alokasi lahan, pemanfaatan hutan dan ijin perindustrian untuk mengurangi jumlah berbagai investasi baru yang akan mendorong konversi hutan;
- Meningkatkan koordinasi antara para pendukung REDD+ dan berbagai lembaga keuangan publik dan swasta, termasuk BLU-BPPH, dalam menurunkan investasi untuk proyek-proyek yang dapat menghasilkan emisi karbon tingkat tinggi;
- Memantau dan mengkaji berbagai indikator bahwa pengembangan sistem REDD+ kemungkinan dapat memberikan insentif yang tidak tepat dan merugikan bagi sektor swasta dan pemerintah untuk membuka lahan berhutan sebagai suatu strategi untuk memaksimalkan akses ke pendapatan REDD+.

Rekomendasi 5: Melakukan uji tuntas dan akuntabilitas bagi para penerima dana publik

Sejumlah tindakan khusus yang dapat dilakukan meliputi:

- Bagi lembaga-lembaga yang terlibat dalam perancangan mekanisme pendapatan REDD+ dan berbagai program ke depan yang dibiayai dari DR, mengkaji dengan seksama berbagai dampak *moral hazard* bila para pemilik proyek yang gagal mencapai tujuannya selama periode yang telah ditentukan;
- Bagi lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengelolaan DR dan dana REDD+, mengenalkan persyaratan uji tuntas (*due diligence*) untuk meninjau kinerja yang telah lalu dan mengkaji keandalan para sponsor sebelum proyek-proyek yang dibiayai dari DR dan dana REDD+ disetujui;
- Mendukung peningkatan akuntabilitas dengan menyertakan perorangan atau perusahaan yang

telah gagal mengembalikan pinjaman DR dan hutang-hutang lain yang terkait dengan hutan di masa lalu dalam daftar hitam sektor kehutanan dengan pembatasan ketat untuk dapat berpartisipasi dalam proyek-proyek yang akan didanai oleh DR dan REDD+;

- Memperkuat persyaratan mengenai jaminan pribadi dan perusahaan yang harus disediakan oleh para calon penerima DR dan dana REDD+;
- Mendukung terbentuknya kemauan politis dan kemampuan kelembagaan sebagai bagian dari pemulihan DR dan dana REDD+ pemerintah Indonesia bila para penerima dana gagal memenuhi kewajibannya;
- Melancarkan proses konsultasi publik yang meluas sebelum pemerintah melakukan suatu kesepakatan untuk menjamin kewajiban pribadi yang terkait dengan proyek-proyek yang akan didanai dari DR dan/atau REDD+.

Rekomendasi 6: Mendorong pembagian keuntungan yang berkeadilan dan meminimumkan dampak negatif bagi masyarakat

Sejumlah tindakan khusus yang dapat dilakukan meliputi:

- Mendukung proses-proses pengambilan keputusan yang partisipatif dan dapat dipertanggungjawabkan dengan mengintegrasikan prinsip-prinsip *Free, Prior, and Informed Consent* (FPIC) ke dalam proyek-proyek yang didanai oleh DR dan REDD+;
- Memperkuat persyaratan pelaksanaan analisis dampak lingkungan dan sosial oleh pihak ketiga yang independen sebelum usulan proyek-proyek DR dan REDD+ dapat disetujui dan didanai;
- Bilamana teridentifikasi dampak negatif yang cukup besar, maka proyek-proyek yang didanai oleh DR dan REDD+ dituntut untuk mengadopsi mekanisme perlindungan sosial dan lingkungan untuk memastikan bahwa dampak negatif tersebut dapat dihindari dan/atau dikurangi;
- Jika masyarakat yang bergantung pada hutan tertarik untuk berpartisipasi dalam proyek-

proyek yang didanai oleh DR atau REDD+, maka perlu dirancang suatu proyek untuk memastikan agar sejumlah keuntungan dapat dibagi secara adil dengan masyarakat yang berpartisipasi dan tidak hanya dinikmati oleh para pelaku elit dan/atau perusahaan besar;

- Bertindak proaktif dengan melibatkan perwakilan yang sah dari organisasi masyarakat hutan dalam merancang berbagai program yang didanai oleh DR, program-program pembayaran REDD+ dan program mitigasi perubahan iklim.

Daftar Pustaka

- Angelsen, A. Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W. D. dan Wertz-Kanounnikoff, S. (ed.) 2009 Realising REDD+: national strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonesia. 356p.
- Angelsen, A. 2008 Moving ahead with REDD: issues, options, and implications. CIFOR, Bogor, Indonesia. 172p.
- Anggadha, A. dan Rahardjo, Y. 2009 KPK periksa Sekjen Departemen Kehutanan. VivaNews.com, 20 Oktober.
- Antara News 2009 KPK to question two forestry ministry officials. 16 Desember.
- Ascher, W. 1999 Why governments waste natural resources: policy failures in developing countries. John Hopkins University Press, Baltimore dan London.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008a Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas kegiatan pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) tahun anggaran 2003 s.d. 2007 yang dibiayai dari Dana Reboisasi (DR) pada Departemen Kehutanan serta instansi terkait lainnya di DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan. Auditorat Utama Keuangan Negara IV. No. 16/LHP/XVII/02/2008. 14 Februari. 96p.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008b Hasil pemeriksaan semester I tahun anggaran 2008 atas pengelolaan rekening pemerintah TA 2006/TA 2007 pada Departemen Kehutanan. No. 22/LHP/XVII/04/2008. 15 April.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008c Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Provinsi Kalimantan Barat. Auditorat Utama Keuangan Negara IV. No. 06/LHP/XVII/01/2008. 31 Januari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008d Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Provinsi Kalimantan Tengah. Auditorat Utama Keuangan Negara IV. No. 07/LHP/XVII/01/2008. 31 Januari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008e Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Provinsi Riau. Auditorat Utama Keuangan Negara IV. No. 05/LHP/XVII/02/2008. 31 Januari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008f Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Provinsi Sulawesi Selatan. Auditorat Utama Keuangan Negara IV. No. 5/LHP/XVII/01/2008. 17 Januari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008g Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Provinsi Jawa Barat. Auditorat Utama Keuangan Negara IV. No. 02/LHP/XVII/01/2008. 31 Januari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008h Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas Kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Provinsi Jawa Tengah. Auditorat Utama

- Keuangan Negara IV. 03/LHP/ XVII/01/2008. 31 Januari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2008i Hasil pemeriksaan semester II tahun anggaran (TA) 2007 atas kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di Provinsi Jawa Timur. Auditorat Utama Keuangan Negara IV. 04/LHP/ XVII/01/2008. 31 Januari.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) 2006. Resume hasil pemeriksaan atas Yayasan Sarana Wana Jaya (SWJ) dan unit usaha Badan Pengelola Gedung Manggala Wanabakti (BP GMW) pada Departemen Kehutanan di Jakarta dan Mataram. Tanpa tanggal.
- Barr, C. 2001 Profits on paper: the political economy of fiber, finance, and debt in Indonesia's pulp and paper sector. *Dalam*: Barr, C. (ed.) Banking on sustainability: structural adjustment and forestry reform in post-Suharto Indonesia, 60-99. CIFOR dan WWF Macroeconomic Program Office, Washington, DC.
- Barr, C. 1999 Discipline and accumulate: State practice and elite consolidation in Indonesia's timber sector, 1967-1998. MSc Thesis tidak diterbitkan, Cornell University, Ithaca, New York. 300p.
- Barr, C. 1998 Bob Hasan, the rise of Apkindo, and the shifting dynamics of control in Indonesia's timber sector. *Indonesia*, No. 65 (April). Cornell University Southeast Asia Program.
- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J., Moeliono, M. dan Setiono, B. (eds) 2006a Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, community livelihoods, and economic development. CIFOR, Bogor, Indonesia. 178p.
- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A. dan Setiono, B. 2006b Decentralization's effects on forest concessions and timber production. *Dalam*: Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J., Moeliono, M. dan Setiono, B. (eds) Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, community livelihoods, and economic development, 87-107. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Barr, C. dan Setiono, B. 2003 IBRA's forestry debt dales to Bank Mandiri overlooked at CGI. *Jakarta Post*. 4 Juni.
- Belagu.com 2008 Pembangunan website dan DAK Reboisasi—Hari ini sidang perdana dua kasus korupsi. 23 September.
- BersamaToba.com 2008 Proyek Tanam Reboisasi seluas 1.100 ha pada kawasan hutan register 86 perkebunan Toba Utara, dipertanyakan. 9 Desember.
- Bisnis Indonesia 2007 28 Pemprov benamkan Dana Reboisasi di SBI. 28 Juni.
- Brown, D.W. 1999 Addicted to rent: corporate and spatial distribution of forest resources in Indonesia. Implications for forest sustainability and government policy. Jakarta (Indonesia): Indonesia-UK Tropical Forest Management Program, Report No. PFM/EC/99/06, 7 September.
- Brown, T., Simangunsong, B. C. H., Sukadri, D., Brown, D. W., Sumirta, S., Dermawan, A. dan Rufi'ie. 2005. Restructuring and revitalization of Indonesia's wood-based industry: synthesis of three major studies. Department of Forestry, CIFOR dan DFID-Multistakeholder Forestry Programme. Consultative Group on Indonesia (CGI) 2003 Working group statement on forestry. Dipersiapkan untuk CGI Meeting, Bali, 21-22 Januari 2003.
- Contreras-Hermosilla, A. dan Fay, C. 2005 Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: issues and framework for action. *Forest Trends*, Washington, DC.
- Darmawan, I. 2003 Probosutedjo salahkan konsultan proyek HTI. *Tempo Interaktif*. 7 April.
- Departemen Kehutanan 2007a Eksekutif data strategis sektor kehutanan tahun 2007. Jakarta, Indonesia. (tersedia di <http://www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/2196>).
- Departemen Kehutanan 2007b Road map revitalisasi industri kehutanan Indonesia. Laporan oleh In-house Expert Working Group revitalisasi industri kehutanan. Departemen Kehutanan, Jakarta, Indonesia.
- Departemen Kehutanan 2007c Dephut alokasikan lahan hutan 5,4 juta hektar untuk usaha HTR dengan dukungan Dana Reboisasi. Siaran pers, 21 Februari Jakarta, Indonesia. (tersedia di <http://www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/2697>).
- Departemen Keuangan 2007 Pernyataan untuk Pers dari Kementerian Keuangan tanggal 2 Maret 2007 saat diperkenalkannya Badan Layanan Umum-Badan Pembiayaan Pembangunan

- Hutan (BLU BPPH). 2 Maret. (Tersedia di <http://www.bi.go.id>).
- Development Alternatives, Inc. (DAI) 2006 The Indonesia water revolving fund. Laporan disiapkan untuk the United States Agency for International Development di bawah kontrak No. 497-M-00-05-00005-00. Februari. 49p.
- Dipa, N., Sihite, E. dan Nugroho, T. 2009 Bumerang kasus radio panggil. Sorot, 9 Agustus.
- Dutschke, M. bersama Angelsen, A. 2008 How do we ensure permanence and assign liability? *Dalam*: Angelsen, A. (ed.) Moving ahead with REDD: issues, options, and implications, 77-86. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Elandis, M.H. 2009 KPK periksa Sekjen Dephut. Jurnal Nasional, 21 Oktober (tersedia di www.antikorupsi.org).
- Engel, S. dan Palmer, C. 2008 Painting the forest REDD?: prospects for mitigating climate change through reducing emissions from deforestation and degradation. Institute for Environmental Decisions. Working Paper No. 3. November.
- Eriandi 2008 Korupsi Dana Reboisasi, pimpinan proyek divonis. 3 Februari.
- Ernst & Young 1999 Special audit of the Reforestation Fund—Final report. Laporan audit yang tidak diterbitkan disiapkan oleh Ernst & Young Corporate Nominees Limited untuk Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 27 Desember. Jakarta, Indonesia.
- Fay, C. dan Sirait, M. 2004 Indonesia's agrarian and forestry legal frameworks: Challenging the national dual system of land administration. Makalah disampaikan pada international conference on land tenure. Jakarta, 11-13 Oktober 2004.
- Fogarty, D. 2009 Indonesia applies for World Bank forest CO₂ scheme. Reuters, 4 Maret. (tersedia di <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSSP394051>).
- Food and Agriculture Organization (FAO) 2008 Forestry country profiles. (tersedia di <http://www.fao.org/forestry/country/en/>).
- Forest Watch Indonesia/Global Forest Watch (FWI/GFW) 2002 The state of the forest: Indonesia. Forest Watch Indonesia, Bogor, Indonesia, dan Global Forest Watch, Washington DC.
- Fried, S. 2000 Tropical forests forever? A contextual ecology of Bontian rattan agroforestry systems. *Dalam*: Zerner, C. (ed.) People, plants, and justice: the politics of nature conservation, 203-233. Columbia University Press, New York.
- Fried, S. 1995 Writing for their lives: Bontian Dayak authors and Indonesian development discourse. Ph.D. dissertation, Cornell University, Ithaca, New York.
- Gillis, M. 1988 Indonesia: public policies, resource management, and the tropical forest. *Dalam*: Repetto, R. dan Gillis, M. (ed.) Public policies and the misuse of forest resources, 43-113. Cambridge University Press, New York.
- Hansen, M. C., dkk. 2008 Humid tropical forest clearing from 2000 to 2005 quantified by using multitemporal and multiresolution remotely sensed data. Proceedings of the National Academy of Sciences (USA) 105(27): 9439-9444.
- Hardjono, A. 2006 Makalah dan presentasi tentang bahan baku pulp di masa depan. Dalam seminar: Kebijakan pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan pengembangan industri Pulp di Indonesia. Disponsori oleh Dephut (Puslitsosek) dan CIFOR. Hotel Meridien, Jakarta.
- Harwell, E. 2009 Wild money: the human rights consequences of illegal logging and corruption in Indonesia's forestry sector. Human Rights Watch, New York. December (Laporan No. 1-56432-540-7). 81p.
- Harwell, E. 2003 Without remedy: human rights abuse and Indonesia's pulp and paper industry. Human Rights Watch, New York. Vol. 15, No. 1 (C). Januari. 93 pp.
- Holmes, D. 2002 Deforestation in Indonesia: a review of the situation in Sumatra, Kalimantan, and Sulawesi. World Bank, Jakarta.
- Houghton Mifflin Company 2008 The American heritage dictionary of the English language, 4th edition. Boston.
- HukumOnline.com 2007 Hakim kesampingkan perhitungan kerugian negara versi BPKP vonis Suwarna. 23 Maret.
- HukumOnline.com 2001 Bob Hasan divonis dua tahun penjara. 3 Februari.
- Indo Pos 2005a Kajari harus proaktif, pimpro proyek RHL mulai diperiksa. 25 Februari.
- Indo Pos 2005b Kajari periksa 25 orang terkait dugaan korupsi dana GN- RHL. 18 Februari.
- Indonesia Corruption Watch dan Greenomics 2006 Pemerintah diminta tidak setuju penghapusan piutang DR. Siaran pers tidak diterbitkan, 26 September.
- Inilah.com 2009 Hore! Hutan alam bisa digunakan sampai 2014. 12 Januari.

- International Monetary Fund (IMF) 1998 Indonesia—Memorandum of Economic and Financial Policies (tersedia di <http://www.imf.org/external/np/loi/011598.htm>).
- Jakarta Post 2009 Police probe of KPK graft overshadows Antasari murder case. 11 Agustus.
- Kanninen, M., Murdiyarso, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S. dan German, L. 2007 Do trees grow on money?: the implications of deforestation research for policies to promote REDD. CIFOR, Bogor, Indonesia. 61p.
- Kapanlagi.com 2007 Kejari Depok selidiki kasus dugaan korupsi reboisasi. 11 November.
- Kartodihardjo, H. 1999 Economic loss of the state in managing natural forest. Makalah disiapkan untuk Telapak Indonesia dan Environmental Investigation Agency. 24 Agustus.
- Kartodihardjo, H. dan Supriono, A. 2000 The Impact of sectoral development on natural forest conversion and degradation: the case of timber and tree crop plantations in Indonesia. Occasional Paper 26(E). CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Kedaulatan Rakyat 2005a Dugaan penyimpangan program GN-RHL di Dlingo: Kejari Bantul lakukan penyidikan. 4 Februari.
- Kedaulatan Rakyat 2005b Dibalik 'amburadul'nya proyek GN-RHL: ada kucuran dana ratusan juta ke pejabat. 25 Januari.
- Kedaulatan Rakyat 2005c Pelaksanaan GN-RHL kurang transparan. 24 Januari.
- Kindermann, G., Obersteiner, M., Sohngen, B., Sathaye, J., Andrasko, K., Rametsteiner, E., Schlamadinger, B., Wunder, S. dan Beach, R. 2008 Global cost estimates of reducing carbon emissions through avoided deforestation. *Proceedings of the National Academy of Sciences (USA)*. 105(30): 10302–10307.
- Komandjaja, E. 2005 Probosutedjo admits to bribing judges. *Jakarta Post*, 12 Oktober.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2008 Optimalisasi pelayanan publik—Public services optimized. Annual Report 2008. Corruption Eradication Commission of the Republic of Indonesia, Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2008 Regent of Pelalawan was sentenced to 11 years in jail. Siaran pers, 18 September.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2007 Pemberdayaan penegakan hukum—Empowering law enforcement. Annual Report 2007. Corruption Eradication Commission of the Republic of Indonesia, Jakarta.
- Kompas 2008a Bupati Pelalawan dituntut 12 tahun penjara. 27 Agustus. Kompas 2008b Ironis, Dephut hentikan Dana Reboisasi di Kaltim. 29 Januari.
- Kompas 2004 Kasus korupsi Dana Reboisasi Rokan Hilir, kejaksan periksa delapan pejabat. 11 Agustus.
- Kompas 2003 Terbukti korupsi, Probosutedjo divonis empat tahun. 23 April.
- Kompas 2000a Berkas Bob Hasan dilimpahkan ke kejaksan tinggi. 12 Agustus.
- Kompas 2000b Sekjen Dephutbun: Bob Hasan dan Tommy Selewengkan Dana Reboisasi. 24 Februari.
- Mahbubirrahman, N. 2009 Buron KPK Anggoro Wijoyo kabur ke luar negeri. *Primair Online*, 6 Juli.
- McCarthy, J., Barr, C., Resosudarmo, I.A.P. dan Dermawan, A. 2006 Origins and scope of Indonesia's decentralization laws. *Dalam*: Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., McCarthy, J. dan Dermawan, A. (ed) Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, community livelihoods and economic development, 31–57. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Montlake, S. 2008 Indonesia fights its reputation for graft. *The Christian Science Monitor*, 3 November.
- Nasution, A. 2008 Reform of public finance auditing in Indonesia. Naskah presentasi di depan Badan Pemeriksa Keuangan, tidak diterbitkan. 4 Oktober.
- Nasution, A. 2007 The Role of BPK in attaining the objectives of Indonesia's social system reform. Speech delivered in commemoration of BPK's 60th anniversary. 8 Januari (tersedia di <http://www.bpk.go.id>).
- Nilawaty, C. 2009a KPK sita 20 ribu dolar dari Sekjen Departemen Kehutanan. *Tempo Interaktif*, 12 Juli.
- Nilawaty, C. 2009b KPK tetapkan Anggoro Wijaya sebagai tersangka *Tempo Interaktif*, 23 Juni.
- Nurmasari, I. 2008 KPK didesak periksa Bupati Ketapang. *VHR Media.com*, 14 Februari.
- Obidzinski, K. 2008 HTR policy: towards a feasible timber plantation development in Indonesia. Draf naskah tidak diterbitkan.
- O'Rourke, K. 2002 Reformasi: the struggle for power in post-Soeharto Indonesia. Allen & Unwin, Singapore.
- Palmer, C. dan Obidzinski, K. 2009 Choosing avoided deforestation baselines in the context of government failure: the case of Indonesia's

- plantations policy. *Dalam*: Palmer, C. dan Engel, S. (ed) *Avoided deforestation: prospects for mitigating climate change*, 110-129. Routledge, Oxford.
- Peckinpugh, C. 1999 How does a revolving fund work? FCW.com, 15 September (tersedia di http://www.fcw.com/print/5_172/news/68407-1.html).
- Pirard, R. dan Cossalter, C. 2006 The Revival of industrial forest plantations in Indonesia's Kalimantan provinces: will they help eliminate fiber shortfalls at Sumatran pulp mills or feed the China market? Working Paper No. 47. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Pontianak Post Online 2005 Dana Gerhan 2004 dipertanyakan. 11 Mei.
- Poyry, G. 1993 Institutional strengthening for timber plantation development, Volume 1, Main Report. Asian Development Bank technical advisory assistance 1244-INO, Report No. 1993/108/1, Submitted to the Directorate of Industrial Timber Estates, Ministry of Indonesia.
- PT. Pelangi Energi Abadi Citra Enviro (PEACE) 2007 Indonesia and climate change—Current status and policies. Working Paper (tersedia di <http://apo.org.au/research/indonesia-and-climate-change-current-status-and-policies>).
- Purnomo, H., van Noordwijk, M., Peskett, L. dan Setiono, B. 2007 Payment mechanisms, distribution and institutional arrangements. Indonesian Forest Climate Alliance (IFCA), Jakarta, Indonesia.
- Qomariyah, N. 2007 BLU BPPH diluncurkan, akan salurkan DR Rp 20,4 triliun. DetikFinance, 2 March (tersedia di <http://www.detikfinance.com>).
- Ramli, R. dan Ahmad, M. 1993 Rente ekonomi perusahaan hutan Indonesia. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Jakarta. 78p.
- Raswa, E. 2005 Penunjukan langsung proyek Gerhan rawan korupsi. Tempo Interaktif, 29 November.
- Rayda, N. dan Arnaz, F. 2009 Indonesian lawmakers to issue summons over KPK bribery claim. Jakarta Globe, 6 Agustus.
- ReformasiHukum.org 2009 KPK akan tangani dugaan suap Anggodo. 25 November.
- Repetto, R. dan Gillis, M. 1988 Public policies and the misuse of forest resources. Cambridge University Press, New York.
- Resosudarmo, I.A.P., Barr, C., Dermawan, A. dan McCarthy, J. 2006 Fiscal balancing and the redistribution of forest revenues. *Dalam*: Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., McCarthy, J. dan Dermawan, A. (ed) *Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, community livelihoods, and economic development*, 58–86. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Reuters 2009 Indonesia forest CO2 rules need finance clarity. 8 Mei.
- Rieley, J. O., Wüst, R. A. J., Jauhiainen, J., Page, S. E., Wösten, H., Hooijer, A., Siegert, F., Limin, S., Vasander, H. dan Stahlhut, M. 2008 Tropical peatlands: carbon stores, carbon gas emissions and contribution to climate change processes. *Dalam*: Laine, J. dkk. (ed) *Peatlands and climate change*, 129–162. International Peat Society, Jyväskylä, Finland.
- Rieley, J. dan Page, S.E. 2008 Peat swamp forests of South East Asia—Do they have a future? ETFRN NEWS 45/46: Forests, water and livelihoods (tersedia di http://www.etfrn.org/ETFRN/newsletter/news4546/nl45_oip_29.htm).
- Rohadian, A. R., Evelina, L. dan Supriyantoro, B. 2004 Kado untuk Prajogo, Tutut, dan Djoko. Majalah Trust (tersedia di http://www.majalahtrust.com/hukum/figure_350.php).
- Rosenbaum, K. L. dan Lindsay, J. M. 2001 An overview of national forest funds: current approaches and future opportunities. International workshop of experts on financing sustainable forest management (Oslo, Norway, 22–25 January 2001). Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Ross, M. L. 2001 Timber booms and institutional breakdown in South East Asia. Cambridge University Press, UK.
- Ruzicka, I. 1979 Rent appropriation in Indonesian logging: East Kalimantan 1972/73–1976/77. Bulletin of Indonesian Economic Studies Vol. XV: 45–74.
- Sacerdoti, G. 1979 Where timber is booty. Far Eastern Economic Review, 30 November. pp. 64–65.
- Simamora dan Maulia 2009 Graft still homework for elected president. Jakarta Post, 10 Juni.
- Sinar Harapan 2007 Lima tersangka Dana Reboisasi Rp 80 miliar. 23 Maret.
- Sinar Indonesia 2005 Kasus penyelewengan dana GN-RHL Rp 2 miliar di Humbahas akan diklarifikasi. 24 Februari.
- Siswanto dan Anggadha, A. 2009 KPK tetapkan pejabat Dephut jadi tersangka. VivaNews.com, 6 November.

- Stibig, H.-J., Stolle, F., Dennis, R. dan Feldkötter, C. 2007 Forest cover change in Southeast Asia—The regional pattern. European Commission Joint Research Centre, Brussels.
- Suara Merdeka 2005 Petani adukan penyimpangan rehabilitasi hutan. 22 Maret.
- Subarudi dan Dwiprabowo, H. 2007 Otonomi daerah bidang kehutanan: implementasi dan tantangan perimbangan keuangan. Report No. 12/2007. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Sugiharto 2007a DR kembali ke pangkuan Dephut. *Agro Indonesia* 3(135): 4.
- Sugiharto 2007b Agenda baru memberantas kemiskinan. *Agro Indonesia* 3(131): 4.
- Suhardjo Hs., Hatta, A., Bey, A., Saat, E. dan Moera, M. 1988 Tunggak yang menggumpal. *Tempo*, 7 Mei.
- Suhardjo Hs., Moera, M. dan Gesury, A. D. 1989 DJR, piutangmu kini. *Tempo*, 18 Februari.
- Supriyanto, J. dan Suparjo. 2006 Badan layanan umum sebuah pola pemikiran baru atas unit pelayanan masyarakat (tersedia di www.rimbawan.com/april-06/).
- Surya. 2005 Proyek reboisasi Rp 7,8 miliar diduga diselewengkan. 12 Januari.
- Syaifullah, M. 2009 Eddy sarankan KPK jerat Anggodo dengan Pasal 21. *Okezone.com*, 3 Desember.
- Tambunan, E. 2007a Pungutan DR di Indonesia murah. *Bisnis Indonesia*, 17 Oktober.
- Tambunan, E. 2007b Dana Reboisasi diduga diputar di pasar modal. *Bisnis Indonesia*, 2 Juli.
- Tanjung, B. H. 2009 Kantor Bupati Siak digeledah KPK. *Okezone*, 13 Agustus.
- Tanjung, C.A. 2006 Dana Reboisasi Riau Rp 448 miliar diduga diselewengkan. *detikNews*, 2 Februari.
- Tempo 2003a Kejaksaan Agung cabut status tersangka Prajogo Pangestu. 25 Agustus.
- Tempo 2003b Probosutedjo mendapat 4 tahun penjara. 28 April–Mei.
- Tempo 2001a Prajogo Pangestu dan hutan kita yang merangas. 11 Juni.
- Tempo 2001b Mengurangi + menambah = laba besar. 11 Juni.
- Tempo 2001c Bob Hasan hari suram ‘Si Raja Hutan’. 19 Februari.
- Tempo 2000 Mereka dalam bidikan Dephutbun. 21 Mei.
- Tempo Interaktif 2009 Menteri Kaban: tunggakan Dana Reboisasi tanya Pak Harto. 6 Mei.
- Tempo Interaktif 2009 Pencairan HTR lewat BLU masih 0%. 17 Februari.
- Tempo Interaktif 2006 Kaban nilai penghapusan utang Dana Reboisasi wajar. 26 September.
- Transparency International 2008 Corruption perceptions index 2008 (tersedia di http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008).
- Van Klinken, G. 2008 Indonesian politics in 2008: The ambiguities of democratic change. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 44:3, 365–381.
- Van Klinken, G. 1997 Reforestation fund—Big bucks for cronies, but what about the environment? *Inside Indonesia*. No. 46. 8 Desember.
- Wangkar, M., Irawanto, D. S., Qodar, I., Haris, I., Djunaini K. S. dan Siregar. I. 1992 Mega-proyek hutan. *Tempo*, 28 Maret.
- Wangkar, M., Purnomowati, D., Napitupulu, S. dan Moera, M. 1990 Iming-iming Pak Hasjrul. *Tempo*, 21 April.
- Waspada Online. 2007 Bupati Samosir diadukan ke KPK. 2 Agustus.
- Watch Indonesia dan WALHI 2008 Aerial bombardment of peasants in Sumatran village. Siaran pers tidak diterbitkan, 23 Desember.
- World Bank 2009 Overview of Badan Layanan Umum (BLU)/Public services agencies in Indonesia. Publikasi tidak diterbitkan dipersiapkan oleh Public Financial Management Team, World Bank Jakarta Office. Februari.
- World Bank 2007 Sustaining economic growth, rural livelihoods, and environmental benefits: Strategic options for forest assistance in Indonesia. Washington, DC.
- Yuliasuti 2009a Bupati diminta sosialisasikan program dana hutan tanaman rakyat. *Tempo Interaktif*, 25 Februari.
- Yuliasuti 2009b Cadangan anggaran BLU belum terserap. *Tempo Interaktif*, 16 Februari.

Lampiran A. Daftar Negara yang Memiliki Dana Hutan Nasional, menurut Kajian Rosenbaum dan Lindsay (2001)

Negara	Nama Dana	Keterangan
Albania	Fund of the Directory General Of Forest and Pasture	Menyisihkan persentase pendapatan yang berasal dari Hutan dan Padang Penggembalaan untuk mendukung berbagai kegiatan yang terkait dengan hutan.
Bolivia	National Fund for Forest Development (FONDOBOSQUE)	Menyimpan persentase pendapatan yang berasal dari berbagai proyek yang terkait dengan hutan.
Brazil	Reforestation Fund Carajás Forest Fund	Menggunakan pendapatan dari pajak reboisasi untuk proyek-proyek reboisasi hutan.
Bulgaria	Concessions Cost Recovery Fund	Menyisihkan persentase pendapatan yang berasal dari ijin konsesi untuk berbagai biaya pengelolaan hutan.
Burkina Faso	Fonds forestier	Menyimpan sumbangan dan sumber pendapatan lainnya untuk proyek-proyek kehutanan, hidupan liar, dan perikanan.
Cameroon	Fonds Spécial de Développement Forestier	Sumber pendapatan sebelumnya beragam; tetapi sekarang mendapat dana dari anggaran negara untuk berbagai kepentingan yang terkait dengan hutan.
Canada	Forest Resource Improvement Association of Alberta	Badan semipublik di tingkat provinsi yang menarik berbagai bea dan iuran dan menggunakannya untuk reboisasi dan pengelolaan hutan.
	Forest RenewalBC (British Columbia)	Badan semipublik di tingkat provinsi yang mendapatkan sebagian dari royalti hutan yang berasal dari lahan milik negara dan menggunakannya untuk kepentingan proyek-proyek lingkungan, ekonomi dan sosial dan terkait dengan hutan.
Congo (Brazzaville)	Fonds d'aménagement et des ressources naturelles	Menerima pendapatan dari berbagai sumber; membiayai berbagai kegiatan di bidang kehutanan, hidupan liar dan kultur air.
Costa Rica	Forest Fund	Menerima pendapatan dari berbagai sumber; membiayai administrasi dan berbagai kegiatan yang mendorong pengelolaan hutan lestari.
	National Forest Financing Fund (FONAFIFO)	Pendapatan berasal dari berbagai sumber, termasuk pajak hidrokarbon. Fokusnya adalah untuk pemilik lahan berskala menengah dan kecil. Dapat membayar pemilik lahan untuk penyediaan jasa lingkungan dari lahan mereka.
Croatia	Simple Biological Reproduction Account	Mengumpulkan sebagian pendapatannya dari penjualan kayu dan keuntungan dari pajak industri umum (yang mewakili nilai jasa lingkungan) untuk membiayai reboisasi.
Cuba	National Fund for Forest Development (FONADEF)	Promosi berbagai kegiatan konservasi dan pembangunan sumber daya hutan, khususnya inventarisasi, pengelolaan, perlindungan dan penelitian.
Cyprus	Communal Forest Funds	Dana untuk masing-masing hutan masyarakat menerima pendapatan dari hasil hutan untuk membiayai pengelolaan hutan.
Republik Dominika	Special Fund	Menerima pendapatan dari berbagai sumber, termasuk penjualan perangkong khusus; digunakan untuk konservasi sumber daya hutan, reboisasi, wanatani, pencegahan kebakaran dan penyakit, dan penyuluhan.
	Forest Trust Fund	Menerima pendapatan dari berbagai sumbangan dan dari pembayaran jasa lingkungan, digunakan untuk pengelolaan hutan lestari.

Negara	Nama Dana	Keterangan
Perancis	Fonds Forestier National	Menerima pendapatan dari pajak hasil hutan untuk mendukung penelitian, pembibitan, promosi kehutanan, pendidikan umum, reboisasi hutan umum dan perlindungan hutan serta reboisasi hutan produksi.
Gambia	National Forestry Fund	Menerima pendapatan dari berbagai sumber untuk perlindungan dan pemanfaatan hutan secara lestari dan menggalakkan kehutanan masyarakat.
Guatemala	Special Forest Fund	Dana yang berasal dari berbagai sumber ini digunakan untuk pembangunan hutan, industri kehutanan, pengelolaan hutan alam, wanatani, pemulihan daerah aliran sungai, reboisasi, penelitian, pendidikan wanatani dan sejumlah kepentingan lainnya.
Guinea	Fonds Forestier	Dana umum untuk pembangunan hutan yang bersumber dari sejumlah pendapatan yang terkait dengan hutan.
Indonesia	Reforestation Fund	Sumber pendapatan dari pajak kayu bulat, kayu cacah dan bahan mentah lainnya; digunakan untuk reboisasi, pengembangan hutan industri di hutan yang tidak produktif dan rehabilitasi lahan.
Laos	Forest and Forest Resource Development Fund	Menerima pendapatan dari anggaran nasional dan sumber-sumber lainnya; dapat digunakan untuk sejumlah kegiatan yang terkait dengan hutan, termasuk pendidikan masyarakat.
Lesotho	Forest Fund	Menerima pendapatan dari semua iuran yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang Kehutanan; dapat digunakan untuk pengelolaan dan penelitian hutan, termasuk pemberian bantuan kepada anggota masyarakat hutan.
Lithuania	Forest Fund	Menerima pendapatan dari hutan milik negara ditambah denda dan hukuman yang terkait dengan hutan; digunakan untuk pengelolaan administrasi hutan negara.
Madagaskar	Fonds Forestier National	Rekening khusus yang dikelola oleh swasta.
Malawi	Forest Development and Management Fund	Menerima pendapatan dari berbagai sumber; digunakan untuk pengelolaan hutan dengan penekanan pada kerja sama dengan masyarakat lokal.
Malaysia	Forest Development Funds	Dana yang dibentuk untuk masing-masing negara bagian. Menerima pendapatan dari berbagai sumber dan digunakan untuk administrasi dan pengelolaan hutan.
Mauritania	Fonds National de Développement Forestier	Menerima pendapatan dari pajak dan bea dan digunakan untuk reboisasi dan perlindungan hutan.
Nepal	User Group Funds	Para peserta program kehutanan masyarakat menyimpan dana yang diterima dari hasil penerimaan atas berbagai kegiatan hutan, sumbangan, dan dukungan dari pemerintah; digunakan untuk pengelolaan hutan dan pembangunan masyarakat.
Norwegia	Forest Trust Fund	Menerima pendapatan dari berbagai penjualan hasil hutan. Uang yang dikumpulkan harus digunakan untuk kepentingan hutan yang telah diambil hasil hutannya.
Filipina	Special Deposit Revolving Fund	Menerima pendapatan dari berbagai bea yang terkait dengan hutan; digunakan untuk berbagai proyek kehutanan.
Senegal	Fonds Forestier National	Menerima pendapatan dari penjualan berbagai hasil hutan dari hutan milik pemerintah, juga sumber-sumber lainnya, digunakan untuk sejumlah proyek kehutanan pemerintah dan mendukung kehutanan masyarakat dan hutan milik individu.
Solomon Islands	Forest Trust	Pendapatan dari berbagai sumber, termasuk denda yang terkait dengan hutan, iuran dan biaya ijin; digunakan untuk penanaman dan pemeliharaan pohon, reboisasi dan sejumlah tujuan lainnya.

Negara	Nama Dana	Keterangan
South Africa	National Forest Recreation and Access Trust	Dana khusus yang ditujukan untuk rekreasi, khususnya untuk mengembangkan partisipasi publik dan transparansi.
Sri Lanka	Forest Department Fund	Dana khusus yang ditujukan untuk sejumlah kegiatan penegakan hukum seperti pembayaran kompensasi bagi petugas hutan yang mengalami cedera ketika sedang menjalankan tugas.
Tanzania	Tanzania Forest Fund	Sebagaimana diusulkan dalam rancangan undang-undang, dana ini bersifat semi swadaya, dengan penerimaan dari berbagai sumber dan digunakan untuk pengembangan kehutanan, termasuk pendidikan, penelitian dan kehutanan masyarakat.
Tanzania (Zanzibar)	Forestry Development Fund	Pendapatan dari berbagai sumber digunakan untuk sejumlah proyek yang terkait dengan hutan; pembentukan badan dana ini memerlukan persetujuan dari Kementerian Keuangan.
Tunisia	Fund for Sylvo-pastoral Development	Mendukung berbagai upaya pribadi dan bersama untuk memperbaiki hutan dan padang rumput di luar wilayah hutan milik negara.
Amerika Serikat	Knutson-Vandenberg Fund	Menerima pendapatan dari penjualan kayu di hutan-hutan nasional dan menggunakannya untuk pengelolaan hutan dan proyek-proyek di hutan yang menghasilkan pendapatan.
	Reforestation Trust Fund	Pendapatan berasal dari tarif dan bea hasil kayu yang diimpor untuk mendanai reboisasi dan perbaikan tegakan di hutan publik.
	Rural Fire Disaster Fund	Membantu pemerintah sub-nasional dalam mengatasi kebakaran.
	Land and Water Conservation Fund	Menerima pendapatan dari royalti penambangan minyak dan gas lepas pantai dan mendukung pembelian hutan publik oleh pemerintah nasional dan sub-nasional
	America the Beautiful Act	Suatu contoh pembentukan dana untuk penanaman pohon di perkotaan yang dikelola oleh suatu LSM mandiri.
	Woodland Incentive Program, fund, Maryland	Mengenakan pajak untuk jual beli tanah; digunakan untuk mendukung pemilik lahan berskala kecil untuk pengelolaan hutan.
	Chesapeake Bay Trust, Maryland	Pendapatan bersumber dari sumbangan dan penjualan pelat nomor mobil istimewa; mendukung reboisasi untuk meningkatkan kualitas air.
Amerika Serikat	Forest Resource Trust, Oregon	Mendukung reboisasi hutan milik pribadi sebagai imbalan atas sebagian pendapatan yang akan diperoleh di masa depan; juga memasarkan kredit karbon yang diserap oleh hutan yang bersangkutan.
	Forest Fund	Menerima pendapatan dari berbagai sumber; digunakan untuk memberi pinjaman kepada pemilik lahan hutan dan industri ringan, pembelian lahan hutan dan pengelolaan hutan publik. Penggunaan dana mengikuti rencana jangka panjang.
Uruguay	Forest Fund	Menerima pendapatan dari penerimaan pemerintah dan sumbangan; digunakan untuk menanami hutan, reboisasi dan penghijauan.
Vanuatu	Forestry Fund	Menerima pendapatan dari berbagai pungutan terhadap semua hasil hutan, digunakan untuk menanami hutan baru, memulihkan hutan yang rusak dan melindungi hutan yang ada.
Vietnam	Forest Regeneration Fund	Menerima pendapatan dari berbagai pungutan terhadap semua hasil hutan, digunakan untuk menanami hutan baru, memulihkan hutan yang rusak dan melindungi hutan yang ada.
Zambia	Forest Revenue Fund	Menerima pendapatan dari berbagai biaya, iuran dan bea untuk konsesi hutan.
	Forest Development Fund	Mendukung industri pengolahan kayu dan reboisasi serta berbagai program penghijauan di dalam sektor kehutanan.
	Fund for Joint Forest Management	Mendukung berbagai upaya perlindungan hutan lokal.

Lampiran B. Sejarah Dana Reboisasi Indonesia, 1980–2009

Tahun	Peristiwa	Komentar
Era Soeharto		
1980	Dana Jaminan Reboisasi (DJR) diperkenalkan, semula dirancang sebagai jaminan bagi para pemegang HPH untuk melakukan penghutanan kembali lahan hutan yang telah mereka tebang dan merehabilitasi hutan yang rusak.	DJR terbukti tidak efektif sebagai insentif bagi pemegang HPH untuk melakukan penghutanan kembali. Kebanyakan pemilik HPH memilih untuk kehilangan dana jaminan daripada harus merehabilitasi hutan di areal hutan mereka.
1989	DR diperkenalkan sebagai retribusi berdasarkan volume kayu yang ditebang untuk mendukung reboisasi dan rehabilitasi hutan yang rusak.	Dikelola oleh Kementerian Kehutanan sebagai dana di luar anggaran negara, DR menjadi salah satu sumber pendapatan terbesar, dengan jumlah pendapatan melebihi US\$ 500 juta.
1990–1999	DR digunakan untuk membiayai subsidi pengembangan Hutan Tanaman Industri.	Kementerian Kehutanan memberikan subsidi kepada perusahaan kehutanan swasta dan milik pemerintah sebesar US\$ 1 miliar berupa hibah dan pinjaman berbunga rendah. Sebagian besar dana ini lenyap karena korupsi dan penyelewengan, sementara HTI yang dikembangkan masih jauh di bawah target.
1994–1998	Sejumlah US\$ 600 juta DR dialokasikan untuk membiayai berbagai proyek non-kehutanan yang terkait dengan para elit politik.	Proyek non-kehutanan mencakup: <ul style="list-style-type: none"> • US\$ 190 juta untuk perusahaan pesawat terbang PT Industri Pesawat Terbang Nusantara • US\$ 250 juta untuk pengembangan lahan gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah. • US\$ 47 juta untuk program Kesejahteraan Keluarga Takesra • US\$ 109 juta untuk pembangunan pabrik pulp PT Kiani Kertas milik Bob Hasan di Kalimantan Timur. • US\$ 15 juta untuk membiayai keikutsertaan delegasi Indonesian dalam SEA Games. • US\$ 10 juta untuk perusahaan jasa PT Gatari Utama Air Service milik Tommy Soeharto.
Era Pasca Soeharto		
1998–1999	Selama krisis keuangan di Asia, paket penyelamatan IMF mengharuskan pemenuhan persyaratan berikut: <ul style="list-style-type: none"> • Pengalihan DR kepada Kementerian Keuangan • Audit DR oleh pihak ketiga 	Penetapan tata kelola keuangan, termasuk uji ketelitian dan ketuntasan, serta konsolidasi penerimaan dan pengeluaran DR melalui anggaran Negara. Audit oleh Ernst & Young selesai pada Desember 1999, tetapi belum diterbitkan untuk umum (sampai Desember 1999)
1999	Pencairan DR untuk membiayai pengembangan HTI dihentikan oleh Menteri Kehutanan dan Perkebunan untuk memenuhi persyaratan IMF.	Pemicu penting konversi hutan dihentikan.
1999	Undang-Undang Perimbangan Keuangan mengubah pembagian DR, 60% untuk pemerintah pusat dan 40% pemerintah daerah kabupaten dan provinsi sebagai bagian dari Dana Alokasi Khusus.	Undang-Undang Perimbangan Keuangan meningkatkan pemerataan pembagian DR antara pemerintah pusat dan daerah. Namun kemampuan kelembagaan di kabupaten dan provinsi sangat terbatas untuk mengelola dana yang diterima dalam jumlah besar.

Tahun	Peristiwa	Komentar
2001	Bob Hasan terbukti bersalah dalam penyelewengan DR, dengan pidana kurungan selama enam tahun dan denda US\$ 243 juta.	Hukuman terhadap Bob Hasan mewakili langkah besar dalam menangkap para kroni Soeharto dalam kasus korupsi dan penyelewengan selama pemerintahan Orde Baru.
2003–2004	Pemerintah menghapus hutang sektor kehutanan senilai miliaran dolar melalui BPPN.	Penghapusan hutang mencerminkan akuntabilitas yang rendah di kalangan penghutang di sektor kehutanan dan mendorong perilaku investasi berisiko tinggi di masa depan.
2004	Probosutedjo, adik tiri Soeharto, terbukti bersalah dalam kecurangan terhadap DR, dijatuhi pidana empat tahun dan didenda Rp 30 juta.	Hukuman terhadap Probosutedjo mewakili langkah besar dalam menangkap para kroni Soeharto dalam kasus korupsi dan penyelewengan selama masa pemerintahan Orde Baru.
2004	Peranan BPK jauh diperkuat melalui penunjukannya sebagai auditor tunggal keuangan negara, termasuk DR.	Kehadiran BPK merupakan langkah penting dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam administrasi DR dan sumber dana negara lainnya. Selama tahun 2004-2008 BPK telah melakukan setidaknya 29 audit keuangan yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan DR.
2005	Komisi Pemberantasan Korupsi dan Pengadilan Tindakan Pidana Korupsi dibentuk.	Keberhasilan penuntutan kasus-kasus korupsi dan penyelewengan DR berprofil tinggi. Pemberantasan korupsi masih belum masuk ke arus utama penegakan hukum dan sistem peradilan.
2007–2008	Hasil audit BPK secara rutin menemukan bahwa pemerintah nasional dan daerah tidak mengoptimalkan penggunaan anggaran DR, sering kali hanya mencapai 50% atau kurang dari itu.	Pemerintah nasional dan daerah terus menunjukkan kelemahan mereka dalam mengelola keuangan dan administrasi penerimaan, yang mendorong lemahnya pelaksanaan proyek-proyek yang didanai DR.
2007	Hasil audit BPK menemukan bahwa Kementerian Kehutanan masih menanggung hutang senilai US\$ 65 juta yang terkait dengan DR, yaitu dari pinjaman berbunga rendah kepada perusahaan HTI selama tahun 1990-an.	Kegagalan Kementerian Kehutanan mendapatkan kembali tunggakan DR menunjukkan ketidakmampuannya atau tidak adanya kemauan politik untuk menuntut akuntabilitas sejumlah perusahaan yang berhutang.
2007	Kementerian Keuangan mengalihkan bagian penerimaan DR untuk pemerintah pusat ke BLU-BPPH untuk mendanai pembangunan 9,0 juta hektar hutan tanaman sampai tahun 2016.	Insentif keuangan untuk mengembangkan hutan tanaman dapat mempercepat penggundulan hutan alam dan membahayakan target pengurangan emisi karbon hutan. Lemahnya transparansi dan mandat untuk 'keluwesan' dalam pengelolaan dana oleh BLU-BPPH dapat meningkatkan risiko pencapaian kemajuan di bidang transparansi dan akuntabilitas.
2009	Hingga bulan Juni 2009, BLU-BPPH masih belum melepaskan US\$ 450 juta yang telah dianggarkan untuk dicairkan selama tahun 2008-2009.	Kemampuan administrasi BLU-BPPH dalam mengelola penerimaan dalam jumlah besar dari sektor kehutanan masih dipertanyakan. Masih belum jelas apakah BLU-BPPH akan berperan dalam pengurusan sejumlah dana REDD+.

Lampiran C. Daftar Perusahaan yang Menerima subsidi DR untuk Pembangunan HTI selama Tahun 1990-99 dan Status Hutang Terkait DR sampai 15 Juli 2007

No	Usaha Patungan	BUMN	Bank	Provinsi	Luas Total (ha)	Luas Ditangani di Akhir 2007 (ha)	PMP	Pinjaman 0-%			Kewajiban yang Telah Jatuh Tempo per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Sudah Dibayar per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Masih Perlu Dibayar per 15 Juli 2007	Keterangan	Penilaian Lembaga Penilaian Independen	Teknis		Finansial
								Nilai DR yang Disalurkan	Pinjaman Komerisial	Pinjaman 0-%						Teknis	Finansial	
1	PT Fendi Hutani Lestari	PT Inhutani I	Bank Mandiri	NIT	48.000	10.278	20.096.000.000	11.853.177.000	-	-	-	-	-	Lunas	n.a	n.a		
2	PT Dirga Rimba	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	n.a	n.a	148.500.000	-	-	-	-	-	-	Lunas	n.a	n.a		
3	PT Kelawit Hutani Lestari	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	9.180	5.585	3.683.000.000	2.408.171.373	-	2.479.516.270	2.478.492.128	1.024.142	-	Lunas per Juli 15, 2007	n.a	n.a		
4	PT Intraca Hutani Lestari	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	42.050	4.982	2.810.000.000	3.042.478.000	-	3.042.478.000	3.042.478.000	-	-	Lunas per Juli 15, 2007	n.a	n.a		
5	PT Estetika Rimba	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	5.000	1.124	148.500.000	-	-	-	-	-	-	Lunas	n.a	n.a		
6	PT Menara Hutani Buana	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Kalimantan Selatan	268.585	205.701	66.764.774.000	100.931.585.000	-	100.931.585.000	100.931.585.000	-	-	Lunas per Juli 15, 2007	n.a	n.a		
7	PT Finanmtara Intiga	PT Inhutani III	Bank BNI	Kalimantan Barat	299.700	58.440	20.437.424.000	27.625.807.000	-	27.625.807.000	27.625.807.000	-	-	Lunas	n.a	n.a		
8	PT Indadi Setia	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	23.560	3.341	569.956.000	-	-	-	-	-	-	Lunas	n.a	n.a		
9	PT Silva Inhutani Lampung	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Lampung	43.100	21.755	9.566.762.150	22.209.996.195	-	22.318.608.212	22.318.608.212	-	-	Lunas per Juli 15, 2007	n.a	n.a		
10	PT Musi Hutani Persada	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Sumatera Selatan	296.400	270.982	54.863.638.061	127.371.464.448	164.640.674.991	340.867.332.243	340.867.332.243	-	-	Lunas per Juli 15, 2007	n.a	n.a		
Total I					1.035.575	582.188	179.088.554.211	295.442.679.016	164.640.674.991	497.265.326.725	497.264.302.582	1.024.142						
11	PT Aceh Nusa Indrapuri	PT Inhutani IV	Bank BNI	Aceh	111.000	31.329	17.638.109.000	40.948.098.000	-	23.441.931.926	-	23.441.931.926	-	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
12	PT Sinar Belantara Indah	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Sumatera Utara	6.200	6.723	2.493.339.000	5.177.580.000	-	355.023.456	-	355.023.456.03	-	Reschedule	Layak	Layak		
13	PT Rimba Lazuardi	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Riau	12.600	13.765	4.999.946.789	11.648.614.903	-	76.968.986	-	76.968.986	-	Reschedule	Layak	Layak		
14	PT Hutani Mahligai	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	5.000	10.261	4.302.139.000	8.653.418.000	-	9.987.438.278	-	9.987.438.278	-	Reschedule	Layak	Layak		
15	PT Gunung Medang RU	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Aceh	7.300	4.008	1.874.110.000	3.344.938.000	-	1.106.235.157	-	1.106.235.157	-	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
16	PT Rimba Swasembada S	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Sumatera Barat	6.675	2.945	1.778.315.000	3.181.997.690	-	1.222.800.732	-	1.222.800.732	-	Reschedule	Layak	Layak		

No	Usaha Patungan	BUMN	Bank	Provinsi	Luas Total (ha)	Luas Ditanami di Akhir 2007 (ha)	PMP		Nilai DR yang Disalurkan		Pinjaman Komerisial	Kewajiban yang Telah Jatuh Tempo per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Sudah Dibayar per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Masih Perlu Dibayar per 15 Juli 2007	Keterangan	Penilaian Lembaga Penilaian Independen	Teknis	Finansial
							PMP	Pinjaman 0-%	PMP	Pinjaman 0-%								
17	PT Rimba Wawasan Permai	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Aceh	8.120	2.050	1.563.808.000	3.210.032.000	-	2.513.551.375	-	2.513.551.375	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
18	PT Rimba Penyangga Utama	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Aceh	6.150	2.174	1.996.141.000	3.558.536.000	-	4.334.589.861	-	4.334.589.861	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
19	PT Rimba Rokan Hulu	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Riau	12.500	9.079	2.892.522.000	5.831.453.800	-	5.791.627.454	-	5.791.627.454	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
20	PT Rimba Seraya Utama	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Riau	12.600	5.533	3.647.274.800	6.050.002.000	-	6.995.718.145	-	6.995.718.145	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
21	PT Rimba Dwipantara	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	9.930	2.756	1.142.632.000	1.329.526.000	-	1.524.797.162	-	1.524.797.162	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
22	PT Kusuma Puspawana	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	9.614	4.098	2.585.600.000	4.650.663.000	-	5.777.838.498	-	5.777.838.498	Reschedule	Layak	Layak			
23	PT Kusuma Perkasawana	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	9.614	5.298	3.579.420.000	6.450.184.000	-	8.502.200.739	-	8.502.200.739	Reschedule	Layak	Layak			
24	PT Poba Inti Rimba	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	4.900	5.054	2.797.775.000	5.007.130.000	-	7.023.492.949	-	7.023.492.949	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
25	PT Kirana Rimba	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Kalimantan Selatan	4.000	1.921	314.835.200	1.201.824.000	-	1.846.358.873	-	1.846.358.873	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
26	PT Kalpika Wanatama	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Maluku	11.242	15.233	5.690.082.000	10.076.939.000	-	14.768.013.707	-	14.768.013.707	Reschedule	Layak	Layak			
27	PT Taman Daulat Wananusa	PT Inhutani I	Bank BNI	Kalimantan Timur	13.400	5.848	3.105.409.000	6.382.544.000	-	6.973.463.955	-	6.973.463.955	Reschedule	Layak	Tidak Layak			
28	PT Belantara Persada	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	17.150	5.384	1.816.545.000	3.036.399.000	-	2.719.258.772	-	2.719.258.772	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
29	PT Bhineka Wana	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	9.945	5.388	3.317.363.860	4.793.142.350	-	6.203.809.507	-	6.203.809.507	Reschedule	Layak	Layak			
30	PT Surya Hutani Jaya	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	183.300	197.410	36.553.011.250	84.860.979.900	86.406.729.000	36.573.153.506.45	28.049.282.844	8.523.870.662	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
31	PT Tanjung Redeb Hutani	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	180.330	89.230	42.770.825.000	82.260.970.000	-	55.916.182.959	10.958.891.500	44.957.291.459	Reschedule	Layak	Layak			
32	PT ITCI Hutani Manunggal	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	161.127	112.144	46.030.975.420	95.151.761.000	-	11.025.947.197	7.775.947.454	3.249.999.743	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
33	PT Sumalindo Hutani Jaya	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	10.000	14.195	5.903.278.800	6.739.424.250	6.447.827.200	6.436.506.229	4.436.506.229	2.000.000.000	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
34	PT Belantara Subur	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	16.475	8.839	4.107.120.000	7.285.679.000	-	3.078.332.618	2.030.000.000	1.048.332.618	Reschedule	Layak	Layak			
35	PT Rimba Berlian Hijau	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	13.700	7.411	2.657.570.000	6.113.439.000	-	2.681.473.894	1.681.473.894	1.000.000.000	Reschedule	Layak	Layak			

No	Usaha Patungan	BUMN	Bank	Provinsi	Luas Total (ha)	Luas Ditanami di Akhir 2007 (ha)	PMP	Nilai DR yang Disalurkan	Pinjaman Komerisial	Pinjaman 0-%	Kewajiban yang Telah Jatuh Tempo per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Sudah Dibayar per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Masih Perlu Dibayar per 15 Juli 2007	Keterangan	Penilaian Lembaga Penilaian Independen	Teknis		Finansial
																Tidak Layak	Tidak Layak	
36	PT Berkat Hutan Pusaka	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Sulawesi Tengah	13.400	8.742	3.566.876.343	8.280.866.085	-	8.280.866.085	11.924.667.745	1.000.000.000	10.924.667.745	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
37	PT Adindo Hutani Lestari	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	201.821	44.409	25.703.477.000	41.835.735.000	-	41.835.735.000	47.503.609.431	1.000.000.000	46.503.609.431	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
38	PT Rimba Elok	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	18.820	6.233	2.976.919.000	5.381.246.000	-	5.381.246.000	589.208.741	466.577.830	122.630.911	Reschedule	Layak	Layak		
39	PT Kirana Cakrawala	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Maluku	21.265	25.573	6.535.408.000	13.518.072.000	-	13.518.072.000	3.690.628.534	400.000.000	3.290.628.534	Reschedule	Layak	Layak		
40	PT Tusam Hutani Lestari	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Aceh	97.300	25.283	10.398.900.000	17.404.713.000	-	17.404.713.000	190.903.267	140.903.267	50.000.000	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
41	PT Arangan Hutani Lestari	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Jambi	9.400	1.531	1.160.482.000	1.739.909.000	-	1.739.909.000	1.580.633.453	50.000.000	1.530.633.453	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
42	PT Sam Hutani	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Jambi	35.955	15.940	7.205.688.000	16.129.403.000	10.840.380.000	16.129.403.000	39.972.556.940	25.000.000	39.947.556.940	Reschedule	Layak	Layak		
43	PT Lingga Tejawana	PT Inhutani III	Bank BNI	Kalimantan Barat	13.600	1.158	1.016.065.000	1.531.892.000	-	1.531.892.000	2.630.822.726	50.000.000	2.580.822.726	Reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
	Total III				1.254.433	696.944	264.121.962.462	522.767.110.978	103.694.936.200	522.767.110.978	334.959.746.771	58.064.583.018	276.895.163.753					
44	PT Intan Hutani Lestari	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Sumatera Selatan	13.300	3.930	1.176.560.000	1.674.077.243	-	1.674.077.243	2.472.804.048	-	2.472.804.048	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
45	PT Hutan Kusuma	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	13.325	6.622	3.648.458.000	5.764.886.000	-	5.764.886.000	7.409.663.000	-	7.409.663.000	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
46	PT Belantara Pusaka	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	15.610	8.740	4.405.169.860	8.431.960.350	-	8.431.960.350	10.090.915.541	-	10.090.915.541	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak		
47	PT Kiani Hutani Lestari	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	53.083	39.963	12.124.950.095	27.733.768.668	24.045.503.132	27.733.768.668	76.164.870.752	-	76.164.870.752	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
48	PT Taman Hutani Asri	PT Inhutani I	Bank BNI	Sulawesi Tengah	5.300	-	338.476.800	785.808.000	-	785.808.000	926.967.166	-	926.967.166	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
49	PT Jati Cakrawala	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Maluku	17.210	2.473	1.994.268.500	3.527.602.882	-	3.527.602.882	3.888.795.373	-	3.888.795.373	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		
50	PT Janggala Semesta	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Kalimantan Selatan	12.380	5.989	2.985.747.000	5.862.009.000	-	5.862.009.000	5.922.747.399	-	5.922.747.399	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak		
51	PT Eritani Buana Lestari	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Maluku	n.a	n.a	1.025.260.580	2.380.247.100	-	2.380.247.100	3.652.107.140	-	3.652.107.140	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak		

No	Usaha Patungan	BUMN	Bank	Provinsi	Luas Total (ha)	Luas Ditanami di Akhir 2007 (ha)	PMP		Nilai DR yang Disalurkan		Pinjaman Komersial	Kewajiban yang Jatuh Tempo per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Sudah Dibayar per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Masih Perlu Dibayar per 15 Juli 2007	Keterangan	Penilaian Lembaga Penilaian Independen	Teknis	Finansial
							PMP	Pinjaman 0-%	Pinjaman 0-%	Pinjaman Komersial								
52	PT Hutani Sembada	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Kalimantan Selatan	10.260	6.166	3.146.209.400	6.109.825.000	1.106.516.000	8.032.629.708	8.032.629.708	-	8.032.629.708	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak	Layak	
53	PT Wanatani Lestari	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Sulawesi Tengah	-	5.867	4.278.175.000	5.040.574.000	-	615.065.365	615.065.365	-	615.065.365	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
54	PT Lahan Mahkota	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	8.900	1.086	1.232.978.500	1.966.277.000	-	2.639.620.608	2.639.620.608	-	2.639.620.608	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
55	PT Mayang Adiwana	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	8.060	1.172	1.874.730.000	2.270.825.500	-	2.727.383.755	2.727.383.755	-	2.727.383.755	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
56	PT Dwima Intiga	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Selatan	22.500	8.130	4.148.675.959	9.172.522.800	-	10.856.222.545	10.856.222.545	-	10.856.222.545	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
57	PT Puspawarna Cemerlang	PT Inhutani III	Bank Mandiri	I Kalimantan Tengah	4.300	2.813	2.091.919.000	3.405.130.000	-	4.509.027.930	4.509.027.930	-	4.509.027.930	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
58	PT Wana Damai	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	4.500	1.938	973.308.000	1.717.612.000	-	1.932.871.804	1.932.871.804	-	1.932.871.804	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
59	PT Lahan Sukses	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	14.460	2.771	1.527.565.000	2.223.181.500	-	2.734.214.902	2.734.214.902	-	2.734.214.902	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak	Layak	
60	PT Rimba Equator Permai	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	17.068	6.917	3.276.723.630	6.780.207.885	-	5.503.014.549	5.503.014.549	-	5.503.014.549	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
61	PT Pundwana Semesta	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	5.000	3.556	2.918.822.000	4.908.561.000	-	4.363.617.564	4.363.617.564	-	4.363.617.564	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak	Layak	
62	PT Perwata Rimba	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	11.450	7.371	3.262.528.500	5.093.269.000	-	4.015.619.705	4.015.619.705	-	4.015.619.705	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak	Layak	
63	PT Lembah Jatimutara	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	16.800	1.547	1.314.785.000	1.406.685.000	-	1.609.418.625	1.609.418.625	-	1.609.418.625	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	
64	PT Meranti Sembada	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Tengah	15.995	6.127	3.645.047.000	6.567.271.000	-	2.880.221.243	2.880.221.243	-	2.880.221.243	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak	Layak	
65	PT Perintis Adiwana	PT Inhutani III	Bank BNI	Kalimantan Tengah	18.400	16.595	2.658.516.000	4.917.437.000	-	6.013.105.386	6.013.105.386	-	6.013.105.386	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak	Layak	
66	PT Rimba Argamas	PT Inhutani III	Bank BNI	Kalimantan Tengah	9.300	3.969	2.424.022.000	4.176.138.000	-	4.914.971.039	4.914.971.039	-	4.914.971.039	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak	Tidak Layak	

No	Usaha Patungan	BUMN	Bank	Provinsi	Luas Total (ha)	Luas Ditanami di Akhir 2007 (ha)	PMP	Nilai DR yang Disalurkan	Pinjaman Komersial	Kewajiban yang Telah Jatuh Tempo per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Sudah Dibayar per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Masih Perlu Dibayar per 15 Juli 2007	Keterangan	Penilaian Lembaga Penilaian Independen	Teknis		Finansial	
															Tidak Layak	Layak	Tidak Layak	Layak
67	PT Rimba Timur Sentosa	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Aceh	8.250	2.785	1.771.313.470	3.744.337.825	-	3.739.110.209	-	3.739.110.209	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
68	PT Aceh Swaka WNP	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Aceh	7.050	1.410	1.131.080.200	2.018.258.000	-	1.851.313.539	-	1.851.313.539	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
69	PT Rimba Peranap Indah	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Riau	11.620	11.909	4.085.282.900	7.280.684.420	-	1.189.932.986	-	1.189.932.986	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak			
70	PT Dyera Hutani Lestari	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Jambi	8.000	2.778	3.097.753.000	4.174.362.112	-	4.170.780.758	-	4.170.780.758	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
71	PT Wana Perintis	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Jambi	6.900	9.818	2.091.961.000	4.118.742.485	-	1.197.681.466	-	1.197.681.466	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak			
72	PT Wana Mukti Wisesa	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Jambi	9.264	4.876	2.025.472.000	2.540.223.000	-	1.193.718.373	-	1.193.718.373	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak			
73	PT Darma Hutani Lestari	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Lampung	41.210	4.071	2.881.930.000	1.628.777.000	-	1.771.838.366	-	1.771.838.366	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
74	PT Tunas Bental	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Sumatera Selatan	9.180	1.997	1.397.444.303	767.701.641	-	672.665.721	-	672.665.721	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
75	PT Riau Abadi Lestari	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Riau	12.000	9.615	4.487.124.000	7.109.291.000	-	6.281.639.039	5.331.703.397	949.935.642	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak			
76	PT Anangga Pundinusa	PT Inhutani I	Bank Mandiri	Kalimantan Timur	29.728	10.731	5.568.154.500	7.563.842.500	-	6.027.960.772	1.832.458.246	4.195.502.526	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
77	PT Mayawana Persada	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	14.000	3.136	2.532.862.420	4.412.571.450	-	2.249.969.969	1.774.866.450	475.103.519	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak			
78	PT Wana Teladan	PT Inhutani V	Bank Mandiri	Jambi	9.800	3.956	1.880.659.000	3.887.040.000	-	3.393.693.869	1.463.980.198	1.929.713.672	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak			
79	PT Lahan Megah	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan Barat	10.000	-	524.640.990	1.546.037.000	-	1.375.047.500	1.375.047.500	-	Tidak mengajukan reschedule	Khusus	-			
80	PT Kirana Khatulistiwa	PT Inhutani II	Bank Mandiri	Kalimantan Selatan	14.400	6.869	2.937.259.000	5.168.795.575	-	5.365.722.730	1.072.324.575	4.293.398.155	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Tidak Layak			
81	PT Purwa Permai	PT Inhutani III	Bank Mandiri	Kalimantan	20.500	4.440	2.830.844.000	6.572.087.000	-	2.262.167.044	750.053.000	1.512.114.044	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak			

No	Usaha Patungan	BUMN	Bank	Provinsi	Luas Total (ha)	Luas Ditanami di Akhir 2007 (ha)	PMP		Nilai DR yang Disalurkan	Pinjaman Komerisial	Pinjaman 0-%	Kewajiban yang Jatuh Tempo per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Sudah Dibayar per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Masih Perlu Dibayar per 15 Juli 2007	Keterangan	Penilaian Lembaga Penilaian Independen
							PMP	Pinjaman 0-%								
82	PT Wanakasita Nusantara	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Jambi	9.030	6.310	3.194.607.000	4.874.714.704	-	-	4.253.214.928	40.024.000	4.213.190.928	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak
83	PT Meranti Laksana	PT Inhutani III	Bank BRI	Kalimantan Barat	17.300	2.660	1.781.066.000	3.618.404.000	-	-	-	-	-	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak
84	PT Meranti Lestari	PT Inhutani III	Bank BRI	Kalimantan Barat	16.500	2.912	2.408.532.000	4.351.155.000	-	-	-	-	-	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak
85	PT Hutan Barumon Perkasa	PT Inhutani IV	Bank Mandiri	Sumatera Utara	11.845	9.536	773.291.000	1.040.738.000	-	-	-	-	-	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak
86	PT Nusa Wana Raya	PT Inhutani IV	Bank BNI	Riau	21.870	12.246	5.115.234.000	10.479.418.000	-	-	-	-	-	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak
87	PT Hutani Trans Kencana	PT Inhutani II		Kalimantan Timur	9.300	895	727.220.000	-	-	-	-	-	-	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak
88	PT Meranti Delta	PT Inhutani III		Kalimantan Barat	6.700	-	198.800.000	-	-	-	-	-	-	Tidak mengajukan reschedule	Tidak Layak	Tidak Layak
89	PT Sumatera Silva Lestari	PT Inhutani IV		Sumatera Utara	42.530	40.277	4.049.733.000	-	-	-	-	-	-	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak
90	PT Lahan Cakrawala	PT Inhutani III	Bank BNI	Kalimantan Barat	11.328	5.365	3.450.355.900	6.451.992.500	-	-	5.746.330.500	5.746.330.500	-	Tidak mengajukan reschedule	Layak	Layak
Total III		655.506	302.333	127.415.513.507	215.265.049.140	25.152.019.132	225.547.662.914	19.386.787.865	206.160.875.049							
91	PT Ryani Hutani Sipatuo	PT Inhutani I			n.a	n.a.	1.634.948.000	3.795.519.000	-	-	-	-	-	-	-	-
92	PT Wahijau Lestari	PT Inhutani V			21.000	13.531	5.106.494.604	11.854.802.422	-	-	14.924.342.336	12.154.802.422	2.769.539.914	-	-	-
93	PT PIR Inti Indo Rayon		Bank Mandiri	Sumatera Utara	30.000	17.568	-	10.960.000.000	-	-	20.391.878.889	20.391.878.889	-	-	Khusus	-
	PT Rimba Mujur Mahkota		Bank Mandiri		n.a	n.a.	-	-	-	-	981.778.000	981.778.000	-	-	-	-
	PT Inhutani II		Bank Mandiri	Kalimantan Selatan	100.420	66.713	60.084.196.718	10.965.162.000	6.363.443.500	-	17.330.946.819	17.330.946.819	-	-	-	-
	PT Inhutani V		Bank Mandiri	Lampung	56.547	38.797	28.365.114.000	28.856.390.000	15.342.349.000	-	85.644.896.231	-	85.644.896.231	-	-	-
	PT Inhutani I		Bank Mandiri	Kalimantan Timur	163.676	57.602	63.608.178.820	39.211.145.150	3.363.459.000	-	13.334.103.859	1.000.000.000	12.334.103.859	-	-	-

No	Usaha Patungan	BUMN	Bank	Provinsi	Luas Total (ha)	Luas Ditanami di Akhir 2007 (ha)	PMP	Pinjaman 0-%	Pinjaman Komersial	Kewajiban yang Telah Jatuh Tempo per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Sudah Dibayar per 15 Juli 2007	Kewajiban yang Masih Perlu Dibayar per 15 Juli 2007	Keterangan	Penilaian Lembaga Penilaian Independen
	PT Inhutani III				377.980	88.513	214.254.978.539	-	-	-	-	-		
	PT Inhutani IV				n.a	n.a	16.358.247.250	-	-	-	-	-		
	Total IV				749.623	282.724	389.412.157.931	105.643.018.572	25.071.251.500	152.607.946.135	51.859.406.130	100.748.540.004		
	TOTAL I sampai dengan IV				3.695.137	1.864.189	960.038.188.111	1.139.117.857.706	318.558.881.823	1.210.380.682.544	626.575.079.596	583.805.602.948		

Sumber: Departemen Kehutanan (2008) untuk data jumlah luas HTI dan luas ditanam, kecuali angka-angka Inhutani; BPK-RI (2008) untuk data lain.

Catatan: Angka luas HTI yang ditanam termasuk luas bersih yang dilaporkan telah ditanam oleh perusahaan dan tidak termasuk luas tanaman yang hilang.

Lampiran D. Daftar Audit Terkait DR yang Dilakukan oleh BPK selama 2004-2008

No.	Sasaran Audit	Lembaga	Lokasi	Periode Audit	Nomor Audit	Tanggal Audit	No. Referensi BPK
1	Yayasan Sarana Wana Jaya (SWJ) dan Unit Usaha Badan Pengelola Gedung Manggala Wanabhakti (BP GMW)	Departemen Kehutanan	Jakarta dan Mataram		Tidak ada	2006 (tanpa tanggal)	63
2	Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Berupa Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR)	Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Pasir, Kutai Kertanegara, Kutai Timur, Kota Samarinda dan Kota Balikpapan	Kalimantan Timur		Tidak ada	2006 (tanpa tanggal)	64
3	Sama dengan atas	Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Kotawaringin Barat, Kotawaringin Timur, Katingan dan Seruyan	Kalimantan Tengah		Tidak ada	2006 (tanpa tanggal)	65
4	Sama dengan atas	Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Selatan, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Tabalong, Tanah Bumbu, Barito Kuala, Barito Muara	Kalimantan Selatan	2004-2005	Tidak ada	2006 (tanpa tanggal)	66
5	Sama dengan atas	Dinas Kehutanan Provinsi Papua, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Yapen Waropen, Nabire, Waropendan Bagian Kehutanan dari Dinas Pertanian Kota Jayapura	Papua	2004-2005	Tidak ada	2006 (tanpa tanggal)	67
6	Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	Departemen Kehutanan	DKI Jakarta	TA 2005-2006	Tidak ada	Tanpa tanggal	86
7	Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Berupa Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR)	Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara	Sumatera Utara	2005-2006	Tidak ada	2006 (tanpa tanggal)	87

No.	Sasaran Audit	Lembaga	Lokasi	Periode Audit	Nomor Audit BPK	Tanggal Audit	No. Referensi BPK
8	Sama dengan atas	Dinas Kehutanan Provinsi Riau, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Pelalawan, Siak, Bengkalis, Rokan Hilir dan Indragiri Hilir	Riau	2005-2006	Tidak ada	2006 (tanpa tanggal)	88
9	Sama dengan atas	Dinas Kehutanan Provinsi/ Kabupaten/Kota dan lembaga-lembaga terkait lain	Jambi	2005-2006	Tidak ada	tanpa tanggal	89
10	Sama dengan atas	Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Ketapang, Kapuas Hulu, Sintang dan Melawi	Kalimantan Barat	2005-2006	Tidak ada	tanpa tanggal	90
11	Laporan Keuangan	Departemen Kehutanan	DKI Jakarta	TA 2006	Tidak ada	tanpa tanggal	32
12	Belanja Barang dan Belanja Modal	Departemen Kehutanan	Jakarta, Bogor, Yogyakarta dan Palu.	TA 2005 dan TA 2006	Tidak ada	tanpa tanggal	85
13	Kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL)	Direktorat Jenderal Rehabilitasi Lahan dan Hutan	Provinsi Sulawesi Selatan		5/LHP/XVII/01/2008	17 Januari 2008	
14	Sama dengan atas		Riau Province		05/LHP/XVII/02/2008	31 Januari 2008	
15	Sama dengan atas		DKI Jakarta		01/LHP/ XVII/01/2008	31 Januari 2008	
16	Sama dengan atas		Jawa Barat		02/LHP/XVII/01/2008	31 Januari 2008	
17	Sama dengan atas		Jawa Tengah		03/LHP/XVII/01/2008	31 Januari 2008	
18	Sama dengan atas		Kalimantan Barat		06/LHP/XVII/01/2008	31 Januari 2008	
19	Sama dengan atas		Kalimantan Tengah		07/LHP/XVII/01/2008	31 Januari 2008	
20	Kegiatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan		Riau		15/LHP/XVII/02/2008	8 Februari 2008	24-10
21	Kegiatan Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI) yang Dibiayai dari Dana Reboisasi (DR)	Departemen Kehutanan dan lembaga-lembaga terkait lain	DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan	TA 2003-2007	16/LHP/XVII/02/2008	14 Februari 2008	24-9
22	Pengelolaan Rekening Milik Pemerintah	Departemen Kehutanan	DKI Jakarta	TA 2006 dan TA2007	22/LHP/XVII/04/2008	15 April 2008	139
23	Laporan Keuangan	Departemen Kehutanan	DKI Jakarta	TA 2007	29a/LHP/ XVII/04/2008	30 April 2008	35

No.	Sasaran Audit	Lembaga	Lokasi	Periode Audit	Nomor Audit BPK	Tanggal Audit	No. Referensi BPK
24	<i>Manajemen Hutan yang Terkait dengan Kegiatan Inventarisasi Hutan, Pengukuhan Kawasan Hutan, Mitigasi Perubahan Iklim, Perizinan Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, Penebangan Hutan dan Pelaporannya, Pengelolaan PNB, serta Pengamanan dan Perlindungan Kawasan Hutan</i>	Departemen Kehutanan dan lembaga-lembaga terkait lain	DKI Jakarta dan Bogor		32/LHP/XVII/02/2009	23 Februari 2009	
25	Sama dengan atas	Departemen Kehutanan termasuk Unit Pelaksana Teknis (UPT), Dinas Kehutanan Provinsi/ Kabupaten /Kota, Perusahaan Kehutanan dan lembaga-lembaga terkait lain	Riau		33/LHP/XVII/02/2009	23 Februari 2009	
26	Sama dengan atas	Departemen Kehutanan termasuk Unit Pelaksana Teknis (UPT), Dinas Kehutanan Provinsi/ Kabupaten /Kota, Perusahaan Kehutanan dan lembaga-lembaga terkait lain	Kalimantan Barat		34/LHP/XVII/02/2009	23 Februari 2009	
27	Sama dengan atas	Departemen Kehutanan termasuk Unit Pelaksana Teknis (UPT), Dinas Kehutanan Provinsi/ Kabupaten /Kota, Perusahaan Kehutanan dan lembaga-lembaga terkait lain	Kalimantan Timur		35/LHP/XVII/02/2009	23 Februari 2009	
28	Sama dengan atas	Departemen Kehutanan termasuk Unit Pelaksana Teknis (UPT), Dinas Kehutanan Provinsi/ Kabupaten /Kota, Perusahaan Kehutanan dan lembaga-lembaga terkait lain	Kalimantan Tengah		36/LHP/XVII/02/2009	23 Februari 2009	
29	<i>Kegiatan Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI)</i>	PT Inhutani V dan Departemen Kehutanan termasuk Dinas Kehutanan Provinsi/ Kabupaten /Kota, dan lembaga-lembaga terkait lain	DKI Jakarta dan Lampung		37/LHP/XVII/02/2009	23 Februari 2009	

Sumber: BPK (<http://www.bpk.go.id>)

Lampiran E. Tinjauan mengenai Dana Bergulir

Dalam peraturan yang diterbitkan untuk membentuk Rekening Pembangunan Hutan dan BLU-BPPH, disyaratkan bahwa dana-dana yang dikelola oleh lembaga ini akan diberikan sebagai 'dana bergulir'. Namun demikian, tidak banyak informasi yang tersedia tentang bagaimana mekanisme pelaksanaan suatu dana bergulir di sektor kehutanan Indonesia, atau mengapa program tersebut dipilih untuk konteks kepentingan ini. Di sektor-sektor lainnya, dana bergulir umumnya berfungsi sebagai perantara keuangan yang menyediakan pembiayaan bersama dan peningkatan kredit bagi berbagai proyek yang didukung pemerintah.

Secara umum, dana bergulir adalah 'dana yang dibentuk untuk tujuan tertentu, seperti untuk pinjaman, dengan ketentuan bahwa pembayaran pinjaman tersebut akan digunakan lagi untuk tujuan yang sama' (Houghton Mifflin 2008). Dana-dana seperti ini juga telah digunakan untuk berbagai keperluan, mulai dari penyediaan kredit kecil bagi beberapa kelompok petani sampai untuk membiayai berbagai proyek infrastruktur berskala besar. Dana bergulir yang disediakan pemerintah biasanya dibentuk untuk melancarkan pembiayaan proyek-proyek tertentu serta mendukung tujuan kebijakan tertentu. Dana ini biasa disebut dana modal kerja, dana industri atau dana pinjaman.

Selama dekade terakhir berbagai lembaga pendanaan bilateral dan multilateral telah mendorong penggunaan dana bergulir yang disediakan pemerintah Indonesia untuk membiayai berbagai proyek infrastruktur besar, termasuk menanam investasi untuk pembangunan jalan tol, pembangkit listrik serta jaringan air bersih dan sarana kebersihan.

Suatu kajian kelayakan mengenai *Indonesia Water Revolving Fund* (IWRP) disiapkan pada tahun 2006 untuk United States Agency for International Development (USAID). Kajian ini menawarkan sebuah tipologi dana bergulir dan menjelaskan berbagai fungsinya untuk 'menurunkan biaya [keuangan] dan memperbaiki persyaratan kredit bagi pemerintah daerah dan bisnisnya' (DAI

2006). Berikut adalah tiga jenis dana bergulir serta berbagai tingkat kerumitannya.

- **Model Pinjaman Langsung:** Hibah pemerintah ini 'disetorkan ke rekening yang telah ditetapkan dan tersedia sebagai sumber pinjaman proyek untuk setiap pemerintah kota. Ketika pinjaman ini dilunasi, dananya akan dijadikan pinjaman baru lagi. Jumlah pinjaman proyek tidak pernah lebih besar dari jumlah total hibah yang tersedia. Namun Model Pinjaman Langsung memiliki kelemahan karena tidak bisa dimanfaatkan oleh pihak swasta.'
- **Model Aliran Kas:** Dana bergulir dimodali dari dua sumber pendanaan, yaitu '(i) hibah; dan (ii) obligasi yang dijual kepada publik. Penjualan obligasi akan meningkatkan dana pemerintah. Pembayaran kembali pinjaman ini pertama kali akan digunakan untuk menjamin pembayaran kembali obligasi. Selanjutnya pembayaran kembali bagian dana hibah [dari dana bergulir] itu sendiri akan meningkatkan nilai obligasi [dana bergulir] tersebut. Dengan demikian, biaya modal untuk pinjaman kepada pemerintah daerah di masa depan akan menurun. Pembayaran ke dalam [dana bergulir] yang melebihi dari yang diperlukan untuk membayar para pemegang obligasi akan digunakan untuk mengisi kembali pendanaan tersebut.'
- **Model Dana Cadangan:** Dalam model ini dana bergulirnya 'terdiri dari dua rekening yang saling terkait: (i) Dana Cadangan, dan (ii) Dana Proyek. Hibah dari pemerintah disetorkan ke dalam Dana Cadangan, yang digunakan hanya sebagai cadangan kredit untuk Dana Proyek. Peningkatan dana cadangan ini dicapai melalui penjualan obligasi, dengan proses yang digunakan dalam menyediakan modal [dana bergulir], yang akan membiayai berbagai pinjaman proyek.' Pengalaman dengan model ini di Amerika Serikat menunjukkan bahwa Model Dana Cadangan akan melipatgandakan Dana Cadangan yang harus dikumpulkan untuk pinjaman bagi pemerintah daerah.'

Fungsi penting dari dana bergulir terutama model Aliran Kas dan Dana Cadangan adalah

pembentukannya ditujukan untuk meningkatkan pembiayaan yang jauh lebih besar dari modal yang disumbangkan melalui hibah pemerintah. Kajian kelayakan *Indonesia Water Revolving Fund* yang dibiayai oleh USAID, sebagai contoh, diharapkan akan dapat meningkat delapan kali lipat dari jumlah yang disumbangkan oleh hibah pemerintah untuk membiayai berbagai proyek air dan sanitasi (lihat Kotak E-1). Dana bergulir biasanya dapat mencapai peningkatan ini dengan cara menarik pembiayaan bersama dengan pemberi pinjaman bilateral dan multilateral serta dengan bank-bank komersial. Pada beberapa kasus, mereka juga mengizinkan pihak pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana tambahan dengan cara memperluas akses ke pasar obligasi daerah.

Berbagai lembaga donor bilateral dan multilateral serta lembaga pemberi pinjaman sering memberikan dukungan bagi dana bergulir yang didukung pemerintah untuk membantu pemerintah negara berkembang mencapai tujuan kebijakan bersama. Dukungan seperti ini dapat berupa:

- Pembiayaan bersama modal cadangan dana bergulir, dengan demikian akan meningkatkan tingkat dana kredit dan/atau meningkatkan jumlah dana yang dialokasikan untuk pinjaman.
- Pembiayaan bersama untuk memulai program, mengumpulkan modal dan studi kelayakan.
- Menyediakan jaminan risiko kredit yang akan menurunkan risiko dan biaya kredit untuk pinjaman jangka panjang (DAI 2006).

Bank-bank komersial juga sering termotivasi untuk berpartisipasi dalam pinjaman dengan pembiayaan bersama melalui dana bergulir yang didukung pemerintah karena adanya jaminan risiko kredit dan tambahan likuiditas. Dengan penjaminan pembayaran yang efektif, dan bila peminjam tidak memenuhi kewajiban atas pinjaman, dana bergulir secara signifikan dapat membatasi kerentanan terhadap risiko kredit bank tersebut. Hal ini sangat penting untuk kasus pembiayaan pinjaman jangka panjang dan/atau berbagai proyek yang berisiko tinggi. Dalam sektor kehutanan, misalnya, yang

melibatkan sejumlah besar proyek berukuran kecil dan menengah, dana bergulir juga dapat mendukung skala ekonomi dengan menguatkan kredit kecil ke ukuran yang lebih hemat biaya untuk dikelola oleh bank-bank komersial tersebut. Selain itu, dana bergulir biasanya dikembangkan sebagai lembaga keuangan koperasi, sehingga 'tekanan perorangan' di antara anggota dapat menurunkan risiko bahwa peminjam perorangan akan gagal mengembalikan pinjaman mereka (DAI 2006).

Pada beberapa kasus, dana bergulir juga memungkinkan berbagai lembaga pemerintahan untuk berpartisipasi dan memperluas akses pada pasar obligasi. Biasanya mereka melakukannya dengan menyiapkan mekanisme peningkatan kredit yang akan membatasi risiko kegagalan untuk lembaga pemerintah yang ingin menerbitkan obligasi. Contohnya antara lain adalah pemerintah daerah yang berusaha memasuki pasar Indonesia yang belum berpengalaman untuk obligasi daerahnya. Hal ini belum sepenuhnya jelas apakah lembaga pemerintahan nasional, seperti Kementerian Kehutanan atau bahkan BLU-BPPH itu sendiri, berhak untuk menerbitkan obligasi lembaganya.

Dalam hal pengelolaan anggaran, ciri penting dana bergulir yang didukung pemerintah adalah bahwa lembaga yang mengelola dapat menggunakan dana yang ada tanpa ada pembatasan tahun anggaran. Sebagaimana penjelasan Peckinpaugh (1999) mengenai status dana bergulir di bawah hukum AS:

Pembentukan dana bergulir merupakan pengecualian khusus dari aturan umum bahwa Kongres mengizinkan pemakaian dana oleh suatu lembaga berdasarkan tahun fiskal. Dengan demikian, pengelolaan dan penggunaan dana tersebut terbatas dan harus berdasarkan persyaratan peraturan pembentukan dana tersebut. ... Uang yang tersisa dalam dana bergulir di akhir tahun dapat digunakan untuk tahun selanjutnya. Uang ini tidak dikembalikan ke bendahara umum seperti biasanya, seperti peruntukan tahun fiskal yang belum digunakan.

Kotak E-1. Indonesia Water Revolving Fund: Bagaimana Cara Kerjanya?

Suatu kajian kelayakan yang disiapkan untuk USAID pada tahun 2006 menjelaskan bagaimana Indonesia Water Revolving Fund (IWRF) yang diusulkan akan menggunakan dana-dana dari pemerintah untuk menarik dana tambahan dari badan pemberi pinjaman bilateral dan multilateral serta bank-bank komersial dalam negeri. Kajian ini menjelaskan tiga langkah berikut ini yang harus ditempuh agar IWRF dapat mencapai pengumpulan dana sampai 8 kali lipat dari modal awal sumbangan pemerintah.

Langkah 1: Pembentukan modal dasar. Pemerintah Indonesia dan pemerintah daerah akan menyediakan sumber daya untuk pembentukan dana modal sebagai imbalan hak suara dalam IWRF atas dasar hukum yang tepat. Pada awalnya hanya 50 pemerintah daerah yang paling layak kredit yang akan diundang untuk berpartisipasi. Setiap pemerintah daerah yang masuk dalam 'tahap pertama' ini diasumsikan akan berkontribusi sebesar Rp 5 miliar untuk Dana Modal IWRF, dan menghasilkan kontribusi sebesar $(50 \times \text{Rp } 5 \text{ miliar}) = \text{Rp } 250 \text{ miliar}$. Pemerintah Indonesia akan menggenapi kontribusi ini, sehingga pemerintah pusat dan daerah akan menyiapkan Rp 500 miliar (atau US \$50 juta) sebagai awal modal dasar dana ini.

Langkah 2: Memulai pengaturan pembiayaan bersama (*co-financing arrangements*) dengan lembaga pemberi pinjaman bilateral dan multilateral. Japan Bank for International Cooperation (JBIC) telah menunjukkan, bahwa pada prinsipnya mereka tertarik untuk memberikan pinjaman dengan sistem pembiayaan bersama kepada IWRF, sehingga dana ini dapat menaikkan partisipasi keuangan dari Pemerintah Indonesia dan pemerintah daerah. Lembaga pemberi pinjaman bilateral dan multilateral lainnya mungkin akan tertarik dengan pengaturan pembiayaan bersama dengan IWRF. Dengan asumsi bahwa JBIC akan menggenapi kontribusi dari pemerintah pusat dan daerah, maka modal awal IWRF dapat mencapai $(2 \times \text{US } \$50 \text{ juta}) = \text{US } \100 juta . Pinjaman bilateral dan multilateral akan disalurkan ke IWRF melalui Departemen Keuangan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Langkah 3: Memulai pengaturan pembiayaan bersama dengan bank-bank komersial dalam negeri. Bank-bank komersial dalam negeri akan diundang untuk menggenapi kontribusi Dana Modal IWRF. Pengaturan pembiayaan bersama ini akan meningkatkan modal dasar IWRF lebih lanjut. Dengan asumsi bahwa bank-bank tersebut akan membiayai bersama 50% dari nilai proyek dengan Dana Modal IWRF, maka dana modal yang dapat dimobilisasi adalah $(2 \times \text{US } \$100 \text{ juta}) = \text{US } \200 juta . Dengan kata lain, sebuah investasi partisipasi sebesar Rp 250 miliar akan memungkinkan pemerintah daerah 'tahap pertama' ini memobilisasi pinjaman hingga Rp 2 triliun (rasio peningkatan 8:1). Pinjaman dari bank komersial, dan pembiayaan bersama dengan IWRF, dapat disalurkan melalui IWRF atau langsung kepada peminjam.

Mekanisme peningkatan kredit. IWRF akan memperpanjang pinjaman jangka panjang yang berasal dari Dana Modal IWRF (termasuk pinjaman bank bilateral/multilateral) di bawah pengaturan pembiayaan bersama dengan bank-bank komersial. Dana ini akan mengurangi risiko bagi pemodal komersial dengan menggunakan kredit berikut ini dan likuiditas tambahannya:

- Jaminan kredit dari pemerintah AS (*Development Credit Agreement*) dan donor asing lainnya.
- Dana Cadangan IWRF, yang berfungsi sebagai jaminan likuiditas bagi bank-bank komersial.
- Suatu perwalian, yang ditunjuk oleh para pemberi pinjaman untuk setiap transaksi pinjaman, yang berfungsi untuk mewakili kepentingan para kreditur dengan mengawasi modal yang diberikan.

Sumber: Development Alternatives Inc. (2006)

Kajian ini menganalisis pengalaman Indonesia dalam mengelola Dana Reboisasi (DR) dan meneliti sejumlah implikasinya bagi REDD+. Dana Reboisasi yang dibentuk pada tahun 1989 merupakan pendanaan hutan nasional yang dibayarkan oleh setiap pemegang Hak Pengusahaan Hutan berdasarkan volume kayu yang ditebang. Selama lebih dari 20 tahun, DR yang telah diterima mencapai sekitar US\$ 5,8 miliar, dan merupakan sumber pemasukan pemerintah yang terbesar dari sektor kehutanan komersial Indonesia.

Selama pemerintahan Soeharto, Kementerian Kehutanan telah mengalokasikan hibah berupa uang tunai dan pinjaman tanpa bunga senilai lebih dari US\$ 1,0 miliar dari DR untuk mendukung pembangunan Hutan Tanaman Industri. Dengan berbagai bentuk kecurangan dan penyelewengan, para penerima subsidi ini melambungkan biaya dan melebihi-lebihkan luas hutan yang telah mereka tanami. Hal ini mengakibatkan rendahnya pencapaian target program pengembangan HTI. Selain itu Kementerian Kehutanan juga mencairkan dana sebesar US\$ 600 juta untuk membiayai berbagai proyek yang bersifat politis tetapi tidak terkait sama sekali dengan reboisasi dan rehabilitasi hutan. Hasil audit keuangan yang dilakukan oleh Ernst & Young pada tahun 1999 mendokumentasikan miliaran dolar kerugian negara dan mengindikasikan adanya kesalahan pengelolaan keuangan yang mendasar.

Sejak tahun 1998, pemerintahan setelah Soeharto telah mengambil berbagai langkah perbaikan untuk meningkatkan tata kelola keuangan negara. Beberapa tindakan yang penting adalah memindahkan pengelolaan DR ke Kementerian Keuangan; memperkuat kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk memantau aset keuangan milik publik; serta membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi dan Pengadilan Tipikor yang telah berhasil mengadili sejumlah pejabat senior pemerintah yang terlibat korupsi.

Namun berbagai masalah yang terkait dengan pengelolaan DR masih terus berlangsung dan implikasinya sangat penting bagi program penerimaan dana REDD+ di masa mendatang. Kajian ini menyoroti bagaimana sejumlah strategi nasional untuk mengelola DR dan aliran penerimaan dari REDD+ harus mengakomodir hal-hal sebagai berikut:

- Meningkatkan kemampuan untuk mengelola keuangan dan administrasi penerimaan;
- Mengatasi berbagai bentuk korupsi, penyelewengan dan kehilangan sejumlah aset negara;
- Memantau, melaporkan dan memverifikasi transaksi keuangan;
- Menghilangkan insentif yang tidak selaras dan merugikan;
- Memastikan adanya akuntabilitas dan menghilangkan *moral hazard*; dan
- Mendistribusikan keuntungan secara berkeadilan.

CIFOR Occasional Papers berisi hasil-hasil penelitian yang penting mengenai hutan tropis. Isi dari penelitian ini telah dikaji secara internal dan eksternal.

www.cifor.cgiar.org

www.ForestsClimateChange.org



Center for International Forestry Research

CIFOR memajukan kesejahteraan manusia, konservasi lingkungan dan kesetaraan melalui penelitian yang berorientasi pada kebijakan dan praktik kehutanan di negara berkembang. CIFOR merupakan salah satu dari 15 pusat penelitian dalam Kelompok Konsultatif bagi Penelitian Pertanian Internasional (Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR). CIFOR berkantor pusat di Bogor, Indonesia dengan kantor wilayah di Asia, Afrika dan Amerika Selatan.

