



Policy Brief

VOLUME 7 No. 1 TAHUN 2013

Sistem Verifikasi Legalitas Kayu vs Lacey Act: Peluang dan Tantangan

Oleh: Magdalena, Andri Setiadi, Rachman Effendi

Latar Belakang

Pemerintah Indonesia, dalam hal ini Kementerian Kehutanan mengeluarkan kebijakan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK). Sistem ini bertujuan untuk menciptakan Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL). Tujuannya juga untuk memperbaiki penerapan tata kelola kehutanan, serta pemberantasan penebangan liar dan perdagangannya (Permenhut No. P.38/2009).

SVLK merupakan respon terhadap beberapa aturan di beberapa negara importir yang melarang perdagangan kayu ilegal, misalnya Uni Eropa dengan EUTR dan Amerika Serikat dengan Lacey Act (Peraturan ini mengacu pada kebijakan Pemerintah Amerika Serikat untuk mencegah peredaran produk kayu ilegal). Pada tahun 2009, SVLK mulai diberlakukan dengan disahkannya Permenhut No. P.38/Menhut-II/2009.

Dengan itu diharapkan kayu dan produk kayu Indonesia yang diekspor tidak memenuhi kesulitan di luar negeri. Indonesia telah menandatangani sebuah perjanjian sukarela (*Voluntary Partnership Agreement*) dengan Uni Eropa pada tahun 2013. Dalam perjanjian itu disepakati bahwa kayu-kayu ekspor Indonesia yang memiliki V-label (sesuai SVLK) dipertimbangkan sebagai kategori 'zero risk'. Namun bagaimana dengan negara tujuan ekspor produk kayu Indonesia lainnya.

Berkenaan dengan hal tersebut diperlukan kajian-kajian mendetail mengenai peluang dan tantangan pendistribusian dan penerimaan produk kayu berlabel SVLK di berbagai negara. Hal ini penting untuk mengoptimalkan keuntungan produk-produk ekspor kayu Indonesia yang bersertifikat SVLK.

Mengingat ada biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan sertifikasi mandatori ini.

Tulisan ini bertujuan untuk melihat peluang dan tantangan pendistribusian produk bersertifikat SVLK di Amerika Serikat dengan Lacey Actnya. Metode yang digunakan adalah mengkaji aturan legalitas kayu di negara Amerika Serikat dan membandingkannya dengan SVLK. Juga dilihat respon pemerintah Amerika Serikat terhadap pemberlakuan SVLK dari berbagai publikasi.

Penelitian ini merupakan bagian dari penelitian SVLK di Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan yang dilaksanakan bulan Januari-Desember 2012. Pengumpulan data sekunder dan primer dilaksanakan melalui studi literatur, wawancara dengan Kementerian Kehutanan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian dan asosiasi kehutanan terkait (ASMINDO, APKINDO) serta pelaksanaan *Focus Group Discussion* pada bulan Nopember 2012 di Bogor.

beberapa revisi. Pengesahan dan pelaksanaan SVLK dijabarkan pada Tabel 1.

Sistem Verifikasi Legalitas Kayu Indonesia

Sertifikasi SVLK merupakan sertifikasi mandatori yang awalnya disahkan pada tahun 2009, dan kemudian mengalami

Tabel 1. *Penyusunan dan Pengesahan SVLK*

No	Tahun	Proses Penyusunan dan Pengesahan	Keterangan
1	2003	Awal penyusunan SVLK	Melibatkan LSM, akademisi dan institusi terkait
2	2009	Permenhut No. P.38/Menhut-II/2009 disahkan	
3	2011	Permenhut No. P.68/ Menhut-II/2011 disahkan	Revisi pertama
4	2012	Permenhut No. P.45/Menhut-II/2012 disahkan	Revisi kedua
5	2013	Pelaksanaan SVLK per 1 Januari: sekelompok produk kehutanan yang diekspor harus memiliki dokumen V-legal, sebagaimana Gambar 1.	



Sumber: PT Mutu Hijau Indonesia, 2013 (http://mutuhijau.com/index.php?option=com_content&view=category&id=1&layout=blog&Itemid=177)

Gambar 1. *Logo V-legal*

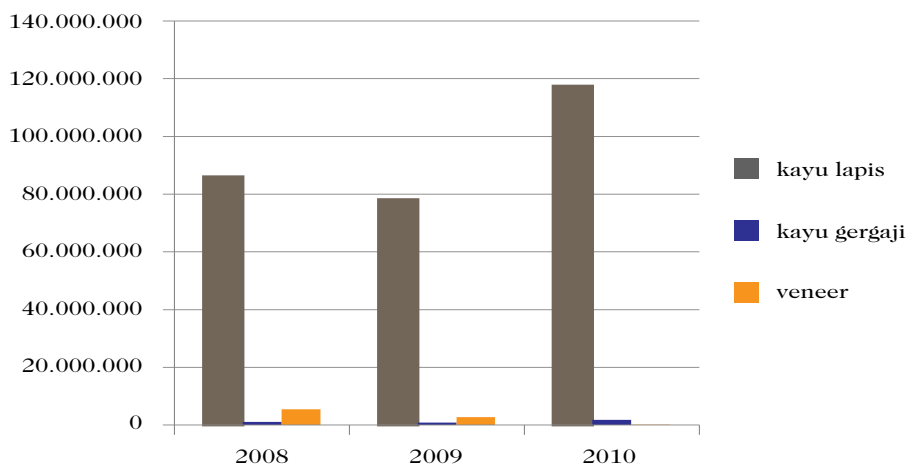
Amerika Serikat dan Lacey Act

Obyek-obyek penilaian SVLK yang sesuai dengan Pasal 4, Permenhut P.68/2011 adalah pemegang Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Alam /Hutan Tanaman /Restorasi Ekosistem; pemegang IUPHHK-Hutan Kemasyarakatan / Hutan Tanaman Rakyat/Hutan Desa/ Hutan Tanaman Hasil Reboisasi/Ijin Pemanfaatan Kayu; dan pemilik Hutan Hak; serta Pemegang IUIPHHK, Ijin Usaha Industri (IUI) dan Tanda Daftar Industri (TDI). Obyek penilaian tidak hanya di hutan tetapi sampai ke industri.

Indonesia dikenal sebagai pengeksport kayu besar di tingkat internasional. Negara tujuan ekspor termasuk Jepang, China, Uni Eropa dan Amerika Serikat. Berdasarkan Buku statistik yang

dikeluarkan Badan Pusat Statistika (2009, 2010, 2011a dan 2011b), total ekspor produk kayu olahan dari Indonesia ke Amerika Serikat mencapai 2.87 milyar USD pada tahun 2010, dan pada semester pertama tahun 2011 nilainya mencapai 1.83 milyar USD (Gambar 1).

Menurut Direktur Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Hutan, nilai ekspor ke Amerika Serikat sekitar 7.7 persen dari total nilai ekspor pada Semester I tahun 2013 (Dongoran, 2013). Walaupun bukan yang importir terbesar, Amerika merupakan salah satu negara yang berpengaruh dalam perdagangan kayu dan sertifikasi di dunia. Menembus pasar Amerika Serikat dapat dianggap suatu prestasi.



Sumber: Badan Pusat Statistika (2009, 2010, 2011a dan 2011b)

Gambar 2. *Ekspor Kayu Lapis, Kayu Gergajian dan Veneer ke Amerika Serikat Tahun 2008-2010 (USD)*

Setiap produk kayu yang masuk ke negara Amerika harus melewati aturan Lacey Act. Lacey Act awalnya diperkenalkan pada tahun 1900 untuk mengontrol perburuan dan penangkapan hewan secara ilegal di Amerika Serikat. *The Lacey Act* kemudian diamandemen beberapa kali. Section 8204 *Prevention*

of Illegal Logging Practices adalah bagian dari Lacey Act yang mengatur perdagangan tanaman. Section 8204 dapat dibagi menjadi dua bagian utama: 1. Bagian Definition: memasukan tanaman kedalam aturan Lacey Act. Selama ini Lacey Act terfokus untuk memerangi 'wildlife crime'.

2. Bagian *Prohibited Acts*: melarang perdagangan tanaman secara ilegal sesuai dengan hukum di Amerika Serikat dan negara lain. Bagian peraturan ini mengharuskan para importir mendeklarasikan produk kayu. Bagian ini juga menjelaskan hukuman bagi yang melanggar termasuk penyitaan, denda dan hukuman penjara. Hal-hal yang perlu dideklarasikan adalah nama jenis kayu yang digunakan, negara asal sumber bahan baku kayu, jumlah kubik dan ukuran kayu, serta nilainya.

Tulisan ini mencoba membandingkan pengertian legalitas Lacey Act dan SVLK secara umum (Tabel 2 dan 3). Pada bagian ‘definisi’ Lacey Act, pelanggaran serius adalah jika tidak dapat membuktikan tiga butir utama yaitu:

1. keabsahan asal tanaman
2. pelunasan pajak, royalty serta kewajiban lain sesuai aturan berlaku
3. serta pemenuhan aturan ekspor dan *transshipment*.

Tabel 2. *Perbandingan Definisi Legalitas dan Keabsahan Asal Tanaman*

Lacey Act	SVLK	Keterangan
<p>Pelanggaran I(ilegalitas) dalam Lacey act adalah:</p> <p>“(B) any plant—</p> <p>“(i) taken, possessed, transported, or sold</p> <p><i>in violation of any law or regulation of any State, or any foreign law, that protects plants or that regulates—</i></p> <p>“(I) the theft of plants;</p> <p>“(II) the taking of plants from a park, forest reserve, or other officially protected area;</p> <p>“(III) the taking of plants from an officially designated area; or</p> <p>“(IV) the taking of plants without, or contrary to, required authorization;</p>	<p>Kriteria PHL –SVLK:</p> <p>a. Prasyarat: keabsahan dan profil perusahaan</p> <p>b. Produksi: rencana jangka panjang, data potensi, SOP silvikultur, teknologi ramah lingkungan, realisasi penebangan, investasi dan perlindungan hutan dan konservasi</p> <p>c. Sosial pengakuan hak adat, penyertaan masyarakat dalam pengelolaan hutan, mekanisme meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar hutan, mekanisme resolusi konflik, peningkatan kesejahteraan tenaga kerja.</p>	<p>Pada bagian ini tuntutan Lacey Act khususnya keabsahan asal tanaman, sudah dimasukkan dalam kriteria PHL-SVLK dan kriteria VLK , khususnya butir a dan b, kriteria PHL serta butir a dan b kriteria VLK (Tabel 3)</p>



Lacey Act	SVLK	Keterangan
<p>Pelanggaran I(ilegalitas) dalam Lacey act adalah:</p> <p>“(B) any plant—</p> <p>“(ii) taken, possessed, transported, or sold</p> <p><i>without the payment of appropriate royalties, taxes, or stumpage fees required for the plant by any law or regulation of any State or any foreign law; or</i></p>	<p>Kriteria VLK (hutan)</p> <ol style="list-style-type: none"> Kepastian areal dan hak pemanfaatan Memenuhi sistem dan prosedur penebangan yang sah Keabsahan perdagangan dan pemindahtanganan kayu bulat Pemenuhan aspek lingkungan dan social Pemenuhan terhadap aturan ketenagakerjaan 	<p>Royalti dan pajak pada Lacey Act sudah termasuk dalam SVLK yaitu pada butir c (kriteria VLK)</p>
<p>“(iii) taken, possessed, transported, or sold</p> <p><i>in violation of any limitation under any law or regulation of any State, or under any foreign law, governing the export or transshipment of plants;</i></p>	<p>Kriteria VLK Industri :</p> <ol style="list-style-type: none"> Legalitas usaha Legalitas bahan baku Legalitas produksi Legalitas pemasaran dalam negeri Legalitas pemasaran ekspor Legalitas pemenuhan ketenagakerjaan. 	<p>Mengenai ekspor dan pemindahan (trans-portasi) tanaman (pada Lacey Act) dijelaskan dalam butir c (kriteria VLK-hutan) dan butir d,e (kriteria VLK industri)</p>

Ketiga butir utama pengertian legalitas Lacey Act, umumnya sudah termasuk dalam kriteria SVLK (lihat kolom keterangan Tabel 2 dan 3). SVLK terlihat lebih komprehensif dengan memasukkan legalitas usaha dan legalitas ketenagakerjaan. Pengakuan hak adat, penyertaan masyarakat dalam pengelolaan hutan, mekanisme meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar hutan, mekanisme resolusi konflik, peningkatan kesejahteraan tenaga kerja, juga wajib dipenuhi oleh pengusaha (Tabel 2).

SVLK hadir satu tahun setelah Amandemen Lacey Act. Belum ada ketentuan kemudahan ekspor kayu Indonesia akan mendapatkan kemudahan ekspor produk kayu Indonesia ke Amerika Serikat. Lacey

Act tidak menyebutkan bahwa sertifikat manapun (mandatori maupun sukarela) akan menjamin bahwa produk tersebut memenuhi aturan Lacey Act.

Tanggapan pihak-pihak yang berkepentingan di Amerika Serikat terhadap pemberlakuan SVLK cukup beragam dan cukup berhati-hati. Menurut Linscott (Assistant of United Trade Representative (USTR)), diperlukan analisis lebih jauh untuk melihat apakah sertifikat SVLK memenuhi tuntutan Lacey Act (Wordpress, 2012).

Ian Lifshitz (North American Director of Sustainability and Public Affairs for Asia Pulp and Paper) mengeluarkan pernyataan positif terhadap SVLK sebagai berikut:

“SVLK certifications provide chain of custody verification, administered by independent agencies and in line with government protocols, to ensure the products coming from APP mills are from legal and sustainable sources”

SVLK sebagai Peluang dan Tantangan

Walaupun gaung promosi SVLK di Amerika Serikat tidak sekuat di Uni Eropa (jika dikaitkan dengan proses negoisasi VPA), pihak terkait di Amerika telah memberi respon terhadap pemberlakuan SVLK. Namun demikian, hingga sekarang negosiasi antara Amerika dan Indonesia seperti Indonesia Uni Eropa belum ada.

Beberapa pihak berharap memperoleh peluang pasar dari pelaksanaan SVLK. Dalam FGD, salah satu pengurus APKINDO optimis bahwa SVLK akan dapat menjadi jaminan legalitas produk kayu di Indonesia dan selanjutnya dapat meningkatkan daya saing ekspor produk Indonesia. Peluang ekspor di negara negara maju seperti Amerika Serikat diharapkan lebih terbuka untuk produk Indonesia. Sehingga, produk kayu Indonesia kembali mendapatkan jaman keemasannya.

Namun demikian beberapa pengrajin kecil diberitakan enggan mengurus dokumen V-legal (Fauziah, M 2013). Hal ini disebabkan mereka tidak terbiasa dengan pengarsipan dokumen penjualan dan dokumentasi terhadap nilai kayu. Pengrajin kecil masih memerlukan peningkatan kapasitas pengarsipan dokumen-dokumen mereka.

Sejak Lacey Act diberlakukan, belum terdengar adanya kasus pelanggaran Lacey Act yang tertangkap basah dan melibatkan perusahaan kayu Indonesia. Hal ini dapat menunjukkan, bahwa produk Indonesia mampu melalui aturan Lacey Act walaupun tanpa SVLK. Diharapkan, dengan adanya SVLK, produk ekspor Indonesia lebih mendapat tempat di hati konsumen di Amerika.

Terkait dengan kesiapan industri kayu di Indonesia, sebuah studi yang dilakukan oleh Adam dan Asycarya (2012) menemukan beberapa hambatan pelaksanaan SVLK. Hambatan dimaksud adalah kesulitan industri pulp dan kertas dalam memenuhi SVLK (khususnya mengidentifikasi bahan mentah). Serta kurangnya kepedulian dan pengertian industri skala kecil terhadap SVLK.

Juga dilaporkan masih minimnya pengenalan dan pengakuan dari negara importir terhadap keberadaan SVLK. Ketua Asmino dalam sebuah wawancara dengan Menteri Kehutanan (wawancara tanggal 30 Juli 2012 di Metro TV) mengeluhkan seringnya pembeli menuntut sertifikasi lainnya untuk pembuktian legalitas. Masalah ini berimplikasi pada biaya, dimana pengusaha masih harus memiliki sertifikasi lainnya diluar SVLK.

Hambatan-hambatan tersebut harus segera disikapi semua pihak, jika SVLK diberlakukan. Sehingga peluang keterbukaan pasar di Amerika Serikat dapat dicapai. Beberapa aspek yang dapat dijadikan latar belakang negosiasi Indonesia Amerika.

Saran Kebijakan

Pada dasarnya, kriteria yang diminta Lacey Act telah tercantum dalam tuntutan SVLK. Sehingga jika SVLK dilaksanakan dengan baik dan benar sesuai aturan yang berlaku, seharusnya juga memenuhi aturan Lacey Act. Argumen ini bisa menjadi awal negoisasi formal antara Indonesia dan Amerika. Negoisasi yang bertujuan meningkatkan penerimaan kayu berlogo V-label di negara adi daya tersebut.

Sementara itu, Pemerintah Indonesia diharapkan lebih meningkatkan usahanya untuk mempromosikan SVLK di Amerika Serikat dan negara lainnya. Sehingga produk SVLK akan mendapat kompensasi yang layak dari konsumen di Amerika. Untuk

itu penting dilaksanakan kerjasama berbagai pihak dalam kampanye dan sosialisasi SVLK di negara importir, termasuk Australia yang telah mengikuti jejak Amerika Serikat dan Uni Eropa dengan memberlakukan Austrlia Illegal Logging Prohibition Act.

Selanjutnya, disarankan agar pemerintah lebih meningkatkan kredibilitas pelaksanaan SVLK. Hal ini dapat dilakukan melalui penyempurnaan akuntabilitas, transparansi dan pengawasan. Dengan demikian, diharapkan biaya sertifikasi SVLK yang ditanggung pengusaha dapat tertutupi melalui peningkatan perdagangan kayu di luar negeri.



Kemenhut, 2010

- Referensi** Adams M dan Asycarya, D, 2012. Timber Industry Stakeholders' Mapping. Laporan Proyek EUROPEAID/127054/C/SV/multi Framework contract Beneficiaries – Lot n°10 – Trade, Standards and Private Sector. Ecorys, Rotterdam.
- Badan Pusat Statistik, 2009. Direktori Eksportir. Menurut HS. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 2010. Statistik Perdagangan Luar Negeri Indonesia: Ekspor 2009 Jilid I. *Indonesia Foreign Trade : Exports 2009 Volume 1*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 2011a. Buletin Statistik Perdagangan Luar Negeri: Ekspor. Desember 2010. *Foreign Trade Statistical Bulletin: Exports*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 2011b. Buletin Statistik Perdagangan Luar Negeri: Ekspor . Juli 2011. *Foreign Trade Statistical Bulletin: Exports*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Dongoran, A, 2013. Ekspor Produk Kayu Nasional Capai Rp 28 T. <http://economy.okezone.com/read/2013/06/26/320/827679/redirect>
- Fauziah, M. 2013. Mengapa Pengrajin Enggan Mengurus Dokumen V-Legal?. www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah/di-nasional/13/06/2004/mnubvc-mengapa-pengrajin-enggan-mengurus-dokumen-vlegal.
- Workspres, 2012. Timber Legality Verification System. Steps to Prevent Illegal Logging Timber Trade. www.timberlegality.wordpress.com



Kementerian Kehutanan
Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan
Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor
Telp.: 0251 8633944; Fax: 0251 8634924;
Email: publikasipuspijak@yahoo.co.id; Website: www.puspijak.org