

Mendorong Perluasan Penggunaan DBH SDA Kehutanan – Dana Reboisasi untuk Perbaikan Tata Kelola Hutan dan Lahan

Author:

Hadi Prayitno

The Reform
Initiatives

Phone

+62 811 99 5259

Email

tri.indonesia01@gmail.com

Website

www.tri.or.id

Jl. Ki Mangun Sarkoro No. 7
Menteng, Jakarta Pusat

A. Dilema Earmarking DBH DR

Hasil pemanfaatan hutan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, dengan memperhatikan perimbangan pemanfaatannya untuk kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penetapan kewajiban bagi perusahaan untuk membayar dana reboisasi sendiri telah diatur secara tegas di dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan pasal 35 ayat (1), yang menjelaskan bahwa setiap pemegang izin usaha pemanfaatan hutan dikenakan iuran izin usaha, provisi, dan reboisasi, dan dana jaminan kerja. Di dalam penjelasan pasal tersebut juga diuraikan aspek penggunaan dana reboisasi dengan batasan hanya untuk membiayai kegiatan reboisasi dan rehabilitasi serta kegiatan pendukungnya.

Tata cara pemungutan, penyaluran, penggunaan, serta pengawasan dan pengendalian telah diatur secara operasional di dalam Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi. Peraturan ini menjadi dasar *earmarking* penggunaan dana reboisasi baik yang dikelola oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah penghasil. *Earmarking* tersebut ditegaskan kembali di dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, serta turunannya yaitu PP No. 55 tahun 2005.

Dilema kebijakan dana reboisasi timbul sejak masih menggunakan istilah Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagaimana diatur dalam UU No. 25 tahun 1999. Pada isi dan penjelasan Pasal 8 ayat 4 huruf a, tersirat bahwa daerah penghasil dibolehkan menggunakan DAK-DR hanya untuk pembiayaan kegiatan reboisasi dan penghijauan. Sebaliknya, dalam Pasal 8 ayat 16 huruf b yang mengatur penggunaan DR yang menjadi bagian Pemerintah Pusat kata hanya tidak tercantum.

Kesenjangan tersebut semakin dikuatkan dalam dalam pasal 16 ayat (2) PP No. 35 Tahun 2002, ketentuan tersebut terkesan kabur maknanya dengan menambah kata diutamakan. Kata diutamakan tersebut tentunya dapat dimaknai bahwa Pemerintah Pusat dapat menggunakan DR yang menjadi bagiannya untuk kegiatan bukan rehabilitasi lahan atau pun penghijauan.

Pada kenyataannya memang keleluasaan penggunaan DR antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten dimana DR itu dihasilkan adalah sangat berbeda. Pemerintah Kabupaten benar benar hanya dapat menggunakan DR untuk kegiatan teknis rehabilitasi lahan dan penghijauan. DR yang mereka terima bukan dalam bentuk uang/tunai melainkan proyek. Sebaliknya, Pemerintah Pusat memiliki peluang untuk menggunakan DR secara lebih leluasa, bukan saja untuk kegiatan teknis rehabilitasi lahan, melainkan juga untuk operasional UPT Departemen Kehutanan di Daerah, seperti kegiatan penelitian, publikasi hasil penelitian, penyelenggaraan Program D4 (pendidikan diploma kehutanan) dan bahkan untuk pengadaan kendaraan dinas¹.

Ketidakadilan dan kesenjangan dalam pemanfaatan DR tersebut berakibat luas, antara lain menjadi pemicu timbulnya kasus-kasus pelanggaran hukum oleh pelaksana kegiatan di tingkat daerah. Selama berlakunya otonomi daerah, banyak kasus korupsi dan penyalahgunaan DR. Penyimpangan dalam pencairan dan penggunaan DR terus terjadi pada masa otonomi daerah.

Melalui pemberitaan media maupun dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) untuk beberapa provinsi/kab/kota menunjukkan bahwa DR sering disalurkan untuk keperluan lain yang dananya tidak dialokasikan secara resmi. Kondisi ini sangat menyebabkan pelaksanaan reboisasi dan rehabilitasi oleh pemerintah pusat maupun daerah tidak efektif.

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).

Belakangan ini banyak terungkap pemerintah daerah telah membelanjakan DR tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, seperti yang terjadi di Kab. Berau, Kab. Kutai Timur, Kab. Paser dan Kab. Kutai Barat. Mengambil contoh di Kab. Kutai Barat, transaksi belanja pengeluaran dari Dana Reboisasi tersebut antara lain digunakan untuk belanja bantuan hibah dan subsidi, belanja pihak ketiga, belanja honor, dan setor pajak sebesar Rp278,7 miliar².

Rendahnya Kinerja Penyerapan

Pengendapan DBH DR pada medio tahun 2004 sampai 2016 di 236 Kabupaten dan 24 Kota sebesar Rp6,9 triliun serta potensi pengendapan DBH DR yang disalurkan langsung pada 27 provinsi tahun 2017 sebesar Rp699,5 miliar. Selain itu pengendapan DBH DR juga masih terdapat pada rekening pembangunan kehutanan yang dikelola pemerintah pusat sebesar lebih dari Rp10,14 triliun di luar piutang yang belum dibayarkan oleh perusahaan. Jadi total sisa dana reboisasi secara nasional sampai tahun 2017 adalah Rp17,7 triliun.

Tabel I Rekapitulasi sisa dana reboisasi di pusat dan daerah

Uraian	Anggaran (Rp Miliar)
Sisa Dana DBH DR di Kabupaten/Kota Penghasil (2004-2015)	6.869,0
Sisa Dana Reboisasi dalam Rekening Pembangunan Hutan (s.d 2016)	10.144,8
Sisa DR Mengendap (1)	17.013,8
Potensi Tidak Terserap (DBH DR Provinsi 2017)	699,5
Potensi Tidak Terserap (2)	699,5
Total DR Mengendap dan Potensi DR Tidak Terserap (1 + 2)	17.713,3

¹ Dikutip dari decentralization brief CIFOR No. 1 tahun 2004, berjudul: Dilema kebijakan perimbangan dana reboisasi

² Bersumber dari LHP BPK atas LKPD Kabupaten Kutai Barat Tahun Anggaran 2015. Dalam penjelasan BPKAD sudah dikembalikan ke rekening DBH DR sebesar Rp110 miliar per 30 Maret dan 4 April 2016. Sisanya 168,7 miliar akan dikembalikan pada tahun anggaran berikutnya

Rendahnya kinerja penyerapan DBH DR disebabkan oleh tujuh faktor utama yaitu: (i) lokasi hutan dan lahan kritis di dalam kawasan hutan yang masih terbebani izin, (ii) lokasi areal lahan kritis sangat jauh dari jangkauan dan tidak didukung infrastruktur yang memadai, (iii) terjadinya perubahan peruntukan kawasan hutan, (iv) tidak optimalnya pelaksanaan RPRHL dan RTnRHL,

(v) komoditas tanaman yang wajib dikembangkan tidak menarik minat masyarakat, (vi) ketentuan yang diatur pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah, dan (vii) tidak diperbolehkan untuk membiayai kebutuhan administrasi, honorarium serta pendampingan. Secara teknis pelaksanaan rehabilitasi lahan kritis minimal 60 persen di dalam kawasan hutan dengan status clean and clear tidak mudah, karena sebagian besar lahan kritis masih terbebani izin perusahaan. Di sisi lain, kegiatan reboisasi dan penanaman yang dibiayai tidak dapat diikuti dengan pemeliharaan untuk memastikan tegakan kayu masih terawat pada masa yang lebih lama. Akibatnya pada saat pemeriksaan dilakukan pada lahan yang dinyatakan telah ditanami, kondisi lahan masih dalam keadaan kritis karena banyak tanaman yang mati atau dirusak oleh oknum maupun binatang liar.

Rendahnya kemungkinan untuk merealisasikan kegiatan rehabilitasi dan reboisasi yang aman secara prosedural tersebut, di samping adanya trauma atas banyaknya kasus pemidanaan pejabat yang bertanggungjawab, menjadi pemicu dan penguat argumentasi bagi pemerintah daerah untuk tidak melaksanakan selama satu setengah dekade terakhir.

Lahirnya UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dengan hanya membagi kewenangan urusan kehutanan kepada pemerintah pusat dan provinsi, tidak serta merta dapat menjadi solusi atas kerumitan penyerapan dana reboisasi. Pemerintah provinsi yang menerima langsung dana reboisasi pada tahun 2017 juga berpotensi tidak dapat menggunakan anggaran tersebut secara optimal. Menurut pengakuan Kepala Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Riau, sampai bulan Oktober 2017 pemerintah daerah tidak menggunakan dana reboisasi yang telah ditransfer oleh pemerintah pusat.

Penatausahaan SiLPA Dana Reboisasi di rekening kas umum daerah kabupaten/kota juga diindikasikan bermasalah. Dalam laporan hasil pemeriksaan BPK perwakilan Provinsi Kalimantan Timur tahun 2015 ditemukan selisih anggaran sebesar Rp1,31 triliun pada empat Kabupaten yaitu Berau, Kutai Barat, Kutai Timur, dan Paser. Dalam laporan keuangan pemerintah daerah disebutkan sisa Dana Reboisasi sebesar Rp1,66 triliun, akan tetapi dana yang masih tersimpan dalam rekening pembangunan kehutanan kabupaten hanya Rp357,1 miliar. Dari hasil uji petik tersebut ditengarai bahwa sebagian besar sisa Dana Reboisasi telah dipergunakan oleh pemerintah daerah secara tidak prosedural untuk membiayai kepentingan lain.

Besarnya sisa dana reboisasi yang terdapat pada rekening pembangunan kehutanan pemerintah pusat sebesar Rp10,14 triliun lebih banyak dipicu oleh kecilnya anggaran yang dialokasikan oleh kementerian terkait untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan, karena rendahnya target kinerja dalam satu periode pemerintahan yang seharusnya diutamakan di luar daerah penghasil. Menurut PP 35 tahun 2002, sisa dari anggaran yang dialokasikan oleh kementerian terkait akan disimpan di dalam rekening pembangunan kehutanan.

Pada periode pemerintahan 2010-2014 ditetapkan target kinerja rehabilitasi hutan dan lahan hanya sebesar 2,5 juta hektar, dengan realisasi pencapaian hanya sebesar 320 ribu hektar³. Padahal pada periode tersebut jumlah lahan kritis mencapai 81,6 juta hektar. Apabila target yang dibuat hanya berkisar antara 500 ribu hektar per/tahun atau 2,5 juta hektar dalam lima tahun, maka penyelesaiannya membutuhkan 163 tahun.

Di sisi lain penggunaan anggaran yang sudah masuk dalam rekening pembangunan kehutanan, hanya dapat melalui skema pinjaman sebagaimana dana bergulir sebagaimana diatur dalam PP No. 35 tahun 2005. Disebutkan bahwa pinjaman dana reboisasi melalui skema pinjaman tersebut disalurkan kepada koperasi, badan usaha berbadan hukum seperti BUMN, BUMN, dan BUMD, serta kelompok tani hutan.

Skema ini tidak dapat dimanfaatkan oleh tiga pihak tersebut, khususnya bagi kelompok tani dan koperasi disebabkan oleh beberapa faktor: (i) tata cara pengajuan pinjaman yang sangat kompleks, (ii) jauhnya lokasi pengurusan pinjaman di tingkat pusat, dan (iii) adanya bunga pinjaman yang dianggap tidak memberikan insentif bagi kelompok tani dan koperasi.

³ Hadi Prayitno dik dalam laporan kajian berjudul "Mengukur Komitmen: hasil analisis kebijakan perencanaan dan anggaran nasional terhadap tata kelola hutan dan lahan", yang diluncurkan pada tanggal 18 Desember 2013, di Jakarta.

Momentum Terobosan Kebijakan

Pemerintah mulai memberikan perhatian terhadap sisa dana reboisasi khususnya yang masih mengendap di rekening kas umum daerah kabupaten/kota sejak tahun 2004-2016. Sejauh ini belum ada pembahasan intensif terkait sisa dana reboisasi di tingkat pusat meskipun jumlahnya jauh lebih besar.

Inisiatif revitalisasi pengaturan penggunaan dana reboisasi di tingkat daerah tersebut mulai terlihat pada UU tentang APBN Perubahan tahun 2016, yang kemudian dilanjutkan pada UU APBN tahun 2017 dan perubahannya, serta rancangan UU APBN tahun 2018. Peran Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan – Kementerian Keuangan sangat signifikan dalam upaya revitalisasi pengaturan tersebut.

Pada UU tentang Perubahan APBN tahun 2016 secara khusus mengatur perluasan penggunaan sisa dana reboisasi yang masih berada di rekening pemerintah daerah kabupaten/kota. Pada UU tentang APBN tahun 2017 dan perubahannya, selain mengatur penggunaan sisa dana reboisasi di kabupaten/kota, juga mengatur tentang perluasan penggunaan dana reboisasi yang langsung ditransfer kepada pemerintah daerah provinsi.

Tidak optimalnya pelaksanaan tiga kali UU tentang APBN tersebut menjadi acuan bagi dua kementerian tersebut untuk membuka opsi penggunaan secara lebih luas dan lebih mudah bagi daerah. Hal ini sebagaimana yang dibahas secara intensif dengan melibatkan pihak di luar pemerintah seperti organisasi masyarakat sipil, untuk mempersiapkan rancangan UU APBN tahun 2018.

Tabel 2 Isi Pengaturan Perluasan Penggunaan DR dalam UU APBN

Sasaran Daerah	UU No. 12 Tahun 2016 Tentang Perubahan APBN Tahun 2016	UU No. 18 Tahun 2016 Tentang APBN Tahun 2017	UU No. 8 Tahun 2017 Tentang Perubahan APBN Tahun 2017	UU APBN 2018 (Hasil Rapat Paripurna Tk.II, 25 Oktober 2017)
Kabupaten/ Kota	Perubahan Pasal 11 Ayat (5) huruf c berbunyi: DBH Kehutanan dari Dana Reboisasi yang merupakan bagian kabupaten/kota, baik yang disalurkan pada tahun 2016 maupun tahun-tahun sebelumnya yang masih terdapat di kas daerah dapat digunakan untuk: Pengelolaan taman hutan raya (tahura); Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan; Penataan batas kawasan; Pengawasan dan perlindungan; Penanaman pohon pada daerah aliran sunyai (DAS) kritis,	Pasal 11 Ayat (6) huruf c, berbunyi: DBH Kehutanan dari Dana Reboisasi yang merupakan bagian kabupaten/kota, baik yang disalurkan pada tahun 2016 maupun tahun-tahun sebelumnya yang masih terdapat di kas daerah dapat digunakan untuk: Pengelolaan taman hutan raya (tahura); Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan; Penataan batas kawasan; Pengawasan dan perlindungan; Penanaman pohon pada daerah aliran sungai (DAS) kritis, pada kanan kiri	Perubahan Pasal 11 Ayat (6) huruf c berbunyi: DBH Kehutanan dari Dana Reboisasi yang merupakan bagian kabupaten/kota, baik yang disalurkan pada tahun 2016 maupun tahun-tahun sebelumnya yang masih terdapat di kas daerah dapat digunakan oleh organisasi perangkat daerah yang ditunjuk oleh bupati/wali kota untuk: Pengelolaan taman hutan raya (tahura); Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan; Penataan batas kawasan; Pengawasan dan perlindungan;	Pasal 11 Ayat (7) huruf c berbunyi: DBH Kehutanan dari Dana Reboisasi yang merupakan bagian kabupaten/kota, baik yang disalurkan pada tahun 2016 maupun tahun-tahun sebelumnya yang masih terdapat di kas daerah dapat digunakan oleh organisasi perangkat daerah yang ditunjuk oleh bupati/wali kota untuk: Pengelolaan taman hutan raya; Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan; dan/atau Penanaman pohon pada daerah aliran sungai kritis,

	<p>penanaman bambu pada kanan kiri sungai (kakisu), dan pengadaan bangunan konservasi tanah dan air; Pengembangan perbenihan; dan/atau Penelitian dan pengembangan, antara lain, pemanfaatan areal, penanaman pohon hutan unggulan lokal, dan penerapan sistem tebang pilih tanam jalur.</p>	<p>sungai (kakisu), dan pengadaan bangunan konservasi tanah dan air; Pengembangan perbenihan; dan/atau Penelitian dan pengembangan, antara lain, pemanfaatan areal, penanaman pohon hutan unggulan lokal, dan penerapan sistem tebang pilih tanam jalur.</p>	<p>Penanaman pohon pada daerah aliran sungai (DAS) kritis, penanaman bambu pada kanan kiri sungai (kakisu), dan pengadaan bangunan konservasi tanah dan air; Pengembangan perbenihan; dan/atau Penelitian dan pengembangan</p> <p>Yang dimaksud dengan "Penelitian dan pengembangan", antara lain, pemanfaatan areal, penanaman pohon hutan unggulan lokal, dan penerapan sistem tebang pilih tanam jalur.</p> <p>Perubahan Pasal 11 Ayat (5), berbunyi:</p>	<p>penanaman bambu pada kanan kiri sungai, dan pengadaan bangunan konservasi tanah dan air.</p>
Provinsi	-	<p>Pasal 11 Ayat (5) berbunyi:</p> <p>DBH Kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c, khusus Dana Reboisasi yang sebelumnya disalurkan ke kabupaten/kota penghasil, mulai Tahun Anggaran 2017 disalurkan ke provinsi penghasil untuk membiayai kegiatan reboisasi dan rehabilitasi hutan di wilayah provinsi tersebut.</p>	<p>DBH Kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c, khusus Dana Reboisasi yang sebelumnya disalurkan ke kabupaten/kota penghasil, mulai Tahun Anggaran 2017 disalurkan ke provinsi penghasil dan digunakan untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan yang meliputi: Perencanaan; Pelaksanaan; Monitoring; Evaluasi; dan Kegiatan pendukungnya.</p> <p>Penambahan Ayat (5A), berbunyi: Kegiatan pendukung rehabilitasi hutan</p>	<p>Pasal 11 Ayat (5) berbunyi:</p> <p>DBH Kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c, khusus Dana Reboisasi yang sebelumnya disalurkan ke kabupaten/kota penghasil, mulai Tahun Anggaran 2017 disalurkan ke provinsi penghasil dan digunakan untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan yang meliputi: Perencanaan; Pelaksanaan; Monitoring; Evaluasi; dan Kegiatan pendukungnya.</p> <p>Ayat (6) berbunyi: Kegiatan</p>

		<p>dan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) meliputi: Perlindungan dan pengamanan hutan; Teknologi rehabilitasi hutan dan lahan; Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan; Penataan batas kawasan; Pengembangan perbenihan; Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan serta pemberdayaan masyarakat setempat dalam kegiatan reboisasi hutan;</p> <p>g. Pembinaan; dan/atau</p> <p>h. Pengawasan dan pengendalian.</p>	<p>pendukung rehabilitasi hutan dan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) meliputi: Perlindungan dan pengamanan hutan; Teknologi rehabilitasi hutan dan lahan; Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan; Penataan batas kawasan; Pengembangan perbenihan; Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan serta pemberdayaan masyarakat setempat dalam kegiatan rehabilitasi hutan;</p> <p>g. Pembinaan; dan/atau</p> <p>h. Pengawasan dan pengendalian</p>
--	--	--	---

Adanya pengaturan perluasan penggunaan DBH DR bagi provinsi penghasil dan penggunaan sisa dana reboisasi oleh Kabupaten/Kota, tidak serta merta dapat digunakan oleh pemerintah daerah. Tidak adanya pengaturan mengenai pedoman teknis terhadap terobosan UU APBN tersebut membuat pemerintah daerah “tidak berani” untuk menganggarkan dalam APBD dan melaksanakannya. Hal ini membuat DBH Dana Reboisasi berpotensi tidak terpakai dan kembali menjadi SiLPA pada tahun-tahun berikutnya.

Mengatasi kendala pelaksanaan UU APBN, Kementerian Keuangan dan Badan Anggaran DPR dalam UU APBN 2018 berhasil memunculkan kebijakan baru berupa pengaturan pedoman teknis penggunaan DBH DR. Kebijakan tersebut diatur dalam Pasal 11 Ayat (16) UU APBN 2018, yang berbunyi:

”Pedoman teknis atas penggunaan DBH Kehutanan dari Dana Reboisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan penggunaan sisa DBH Kehutanan dari Dana Reboisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) huruf c diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan”.

Hadirnya pengaturan PMK sebagai instrument baru untuk mengatur lebih teknis penggunaan DBH DR seharusnya dapat mendorong daerah untuk menggunakan dan mengoptimalkan dana reboisasi secara efektif. Namun hal ini tidak lepas dari sejumlah potensi masalah dan tantangan kedepan, diantaranya: (a) kewenangan pemerintah provinsi dalam pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan hanya untuk di luar kawasan hutan (Lampiran BB, UU No. 23 Tahun 2014); (b) pemerintah kabupaten dan kota belum memiliki Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang ditunjuk oleh Bupati dan Walikota untuk melaksanakan penggunaan atas sisa DBH DR pada kas daerah; dan (c)

momentum penyusunan APBD telah lebih dulu selesai dari ketetapan pengaturan pedoman teknis pelaksanaan DBH DR untuk tahun anggaran 2018 sehingga pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) diperkirakan belum menganggarkannya dalam APBD TA 2018.

Olehnya itu kementerian keuangan dan kementerian lingkungan hidup dan kehutanan perlu melibatkan para stakeholders agar PMK yang dihasilkan mampu menjawab permasalahan penggunaan DBH DR dan SiLPA DR sehingga dapat dilaksanakan secara efektif oleh pemerintah daerah.

Mengurai Pengendapan DBH DR

besarnya dana reboisasi di pusat, provinsi dan kabupaten/kota tersebut sangat potensial untuk dipergunakan dalam rangka mendukung pencapaian target kinerja prioritas khususnya pada sektor hutan dan lahan pada masa pemerintahan kabinet kerja. Di dalam RPJMN 2015-2019 telah ditetapkan sasaran pembangunan sektor unggulan yang terkait perubahan iklim yaitu meliputi berkurangnya lahan kritis seluas 5,5 juta hektar melalui rehabilitasi, berkurangnya titik panas

sebesar 10 persen dibandingkan data dasar tahun 2014, dan pencadangan areal untuk perhutanan sosial seluas 12,7 juta hektar.

Tabel 4.

Visi, Misi, Prioritas Nasional dan Sasaran Pembangunan 2015-2019

<p>Visi: Terwujudnya Indonesia Yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong</p> <p>Misi 1: Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan</p> <p>Misi 2: Mewujudkan masyarakat maju, berkeadilan, dan demokratis berlandaskan negara hukum</p> <p>Misi 3: Mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jatidiri sebagai negara maritim</p> <p>Misi 4: Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera</p> <p>Misi 5: Mewujudkan bangsa yang berdaya saing</p> <p>Misi 6: Mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional</p> <p>Misi 7: Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan</p>	<p>Prioritas Nasional: Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga Negara</p> <p>Membuat Pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya</p> <p>Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan</p> <p>Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi system dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya</p> <p>Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia.</p> <p>Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya</p> <p>Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik</p> <p>Melakukan revolusi karakter bangsa</p> <p>Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia</p>	<p>Sasaran Pembangunan Sektor Unggulan (Ketahanan Air & Perubahan Iklim):</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Berkurangnya lahan kritis seluas 5,5 juta hektar melalui rehabilitasi dalam KPH <input type="checkbox"/> Pulihnya 15 DAS Prioritas <input type="checkbox"/> Tambahan rehabilitasi hutan seluas 750 ribu hektar di dalam kawasan <input type="checkbox"/> Realisasi penurunan emisi gas rumah kaca sebesar 26 persen <input type="checkbox"/> Luas hutan yang dicadangkan untuk HKM, HD, HTR, Hutan adat dan kemitraan seluas 12,7 juta ha secara kumulatif dalam 5 tahun
--	--	--

Celah Earmarking

Pemerintah telah membatasi penggunaan dana reboisasi hanya dapat membiayai reboisasi dan rehabilitasi hutan sebagaimana termaktub dalam penjelasan pasal 35 ayat (1) UU Kehutanan. Di dalam UU yang sama pada pasal 41 dijelaskan bahwa reboisasi dan merupakan bagian dari rehabilitasi hutan dan lahan. Artinya penggunaan dana reboisasi secara luas –meskipun terbatas- adalah untuk membiayai kegiatan terkait rehabilitasi hutan dan lahan dengan berbagai macam klasifikasinya.

Jika dicermati lebih dalam terbitnya PP No. 35 tahun 2002 juga lebih merujuk kepada uraian pasal 41 UU Kehutanan tersebut yang menyatakan rehabilitasi hutan dan lahan meliputi kegiatan reboisasi, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanaman, atau penerapan teknik konservasi tanah serta vegetatif dan sipil teknis pada lahan kritis dan tidak produktif.

Pengelompokan kegiatan reboisasi dan pemeliharaan yang diutamakan pada hutan produksi, hutan lindung, dan/atau hutan konservasi kecuali cagar alam dan zona inti taman nasional, dapat menjadi acuan teknis penggunaan dana reboisasi dalam membiayai dua kegiatan tersebut selama berada di dalam tiga kriteria hutan dimaksud. Adapun penghijauan juga diuraikan salah satu kegiatan utamanya adalah untuk pembangunan hutan hak atau hutan milik.

Hal itu sebenarnya dapat dijadikan celah untuk memperluas pengertian atas penggunaan dana reboisasi untuk membiayai kegiatan pengembangan perhutanan sosial baik melalui skema hutan desa, hutan kemasyarakatan, dan hutan tanaman rakyat yang notabene pelaksanaannya pada areal hutan lindung dan hutan produksi. Bahkan secara spesifik pembangunan hutan adat sebagai areal hutan hak atau hutan milik adalah salah satu kegiatan yang menjadi bagian dari ruang lingkup penghijauan.

Selain itu adanya pernyataan bahwa penggunaan dana reboisasi juga dapat untuk membiayai kegiatan pendukung rehabilitasi hutan dan lahan yang meliputi salah satunya untuk membiayai pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan.

Skenario Perluasan Pemanfaatan DBH DR

Potensi sisa dana reboisasi yang dapat diakumulasi sampai pada triwulan keempat tahun 2017 pada rekening pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mencapai kurang lebih Rp. 17,6 triliun tersebut telah menjadi rapor merah kinerja secara umum pada sektor kehutanan.

Merespon pada tujuh kendala yang diasumsikan sebagai penghambat penyerapan seperti uraian sebelumnya, maka seyogyanya pemerintah segera mengambil langkah-langkah terobosan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut secara efektif dan bertanggungjawab.

Secara umum hambatan yang paling mendasar adalah berkaitan dengan terlalu sempitnya ruang lingkup aturan pembatasan penggunaan. Oleh karena itu skenario utama perluasan pemanfaatan dana reboisasi adalah melalui perubahan atau penggantian PP No. 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi.

Adapun elemen perubahan terhadap peraturan tersebut harus mampu menjangkau aspek perbaikan tata kelola hutan dan lahan dalam arti luas, sehingga tidak hanya pada kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan dalam pengertian yang sangat terbatas. Adapun ruang lingkup yang harus diperhatikan dan diakomodir dalam perubahan PP No. 35 tahun 2002 adalah meliputi:

Perhutanan Sosial

Perhutanan sosial merupakan kebijakan prioritas nasional dengan target seluas 12,7 juta hektar sebagaimana disebutkan dalam RPJMN tahun 2015-2019 melalui skema hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, kemitraan dan hutan adat. Upaya untuk mewujudkan target tersebut harus didukung dengan pendekatan kinerja kolaborasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ketercukupan anggaran setiap tahun, serta ketersediaan sumberdaya manusia dan kelembagaan di setiap tingkatan.

Sampai bulan November tahun 2017 perkembangan realisasi perhutanan sosial masih sangat rendah yaitu baru mencapai 1,088 juta hektar atau hanya setara dengan 8,6 persen dari target yang ditetapkan. Capaian tersebut terdiri dari 494,6 ribu hektar hutan desa (HD), 256,3 ribu hektar hutan kemasyarakatan (HKm), 236,9 ribu hektar

hutan tanaman rakyat (HTR), 84,1 ribu hektar kemitraan, 11,3 ribu hektar hutan adat (HA), dan 5,5 ribu hektar perhutanan sosial di wilayah kerja Perum Perhutani.

Perhutanan Sosial juga memiliki keterhubungan dengan skema rehabilitasi hutan dan lahan sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan maupun pada PP tentang Dana Reboisasi sebelumnya. Skema HD, HKm dan HTR yang dilaksanakan di dalam areal hutan lindung dan hutan produksi selaras dengan ruang lingkup kegiatan reboisasi dan pemeliharaan. Sedangkan skema pembangunan hutan adat (HA) yang merupakan hutan hak atau hutan milik merupakan salah satu bagian dari ruang lingkup penghijauan itu sendiri.

Di sisi lain, urgensi untuk melakukan percepatan realisasi perhutanan sosial juga membutuhkan anggaran yang sangat besar di masa mendatang. Berdasarkan hasil kajian Indonesia Budget Center (IBC) tahun 2017 disebutkan bahwa satuan biaya pengembangan perhutanan sosial adalah sebesar Rp. 327.000/hektar/tahun. Sehingga kebutuhan anggaran perhutanan sosial sampai tahun 2019 yang menyisakan areal seluas 11,6 juta hektar tersebut adalah mencapai Rp. 3,79 triliun.

Oleh karena itu, perluasan pemanfaatan atau penggunaan sisa DBH DR yang ada saat ini sangat strategis untuk diarahkan sebagiannya dalam rangka percepatan realisasi perhutanan sosial.

Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Kejadian kebakaran hutan dan lahan tahun 2015 yang terjadi pada 17 provinsi di Indonesia telah menimbulkan kerugian ekonomi sebesar Rp. 221 triliun. Dahsyatnya dampak atas bencana alam tersebut secara mutlak harus dikendalikan oleh pemerintah dari tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Merespon kejadian tersebut, pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 11 tahun 2015 tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Konsekuensi dari terbitnya Inpres tersebut adalah bahwa kementerian dan lembaga negara terkait, pemerintah daerah provinsi, serta pemerintah daerah kabupaten/kota diperintahkan untuk menyelenggarakan upaya-upaya taktis dalam rangka pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan.

Kegiatan pencegahan dan penanggulangan sebagai elemen utama pengendalian Karhutla juga harus ditopang dengan alokasi anggaran yang memadai oleh semua tingkat pemerintahan yang disebut dalam Inpres tersebut. Bagi pemerintah daerah, sumber dana yang dapat dislokasikan untuk dua kegiatan tersebut belum jelas, sehingga menjadi hambatan setiap tahun.

Oleh karena itu revitalisasi pengaturan terkait perluasan penggunaan DBH DR tetap harus menegaskan ruang lingkungannya untuk mendukung percepatan pengendalian Karhutla sebagai kegiatan utama, sehingga tidak lagi hanya diletakkan sebagai kegiatan pendukung sebagaimana yang ada dalam peraturan yang ada saat ini.

Selain ruang lingkup perluasan penggunaan DBH DR melalui dua kegiatan prioritas utama di atas, pemerintah juga seyogyanya memberikan ruang penggunaan lebih luas khususnya bagi kabupaten/kota yang masih memiliki SiLPA DBH DR namun tidak lagi memiliki kewenangan khusus pada urusan kehutanan sebagai konsekuensi atas terbitnya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sehingga di dalam perubahan PP tentang Dana Reboisasi juga harus diberikan pilihan kegiatan- kegiatan secara terbuka bagi pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota untuk dibiayai dengan DBH DR yang mereka kelola.

Adapun DBH DR yang disalurkan kepada pemerintah daerah provinsi penghasil dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan, kegiatan pendukung, serta kegiatan lainnya yang meliputi:

- a) Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan
- b) Penataan batas kawasan
- c) Pengembangan perbenihan
- d) Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan serta pemberdayaan masyarakat setempat;
- e) Penyiapan dan pengembangan perhutanan sosial
- f) Penguatan, pengembangan dan pengelolaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)
- g) Pengembangan dan pengelolaan Taman Hutan Raya (TAHURA) Provinsi

- h) Penanganan konflik tenurial
- i) Pembinaan dan/atau
- j) Pengawasan dan pengendalian

Sedangkan DBH DR yang masih menjadi SiLPA di kabupaten/kota, selain untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan serta kegiatan pendukung, juga seharusnya masih dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan lain yang relevan yaitu antara lain:

- a) pengelolaan taman hutan raya dan/atau kebun raya, dan/atau ruang terbuka hijau, dan/atau hutan kota
- b) pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan
- c) penanaman pohon pada daerah aliran sungai kritis, penanaman bambu pada kanan kiri sungai, dan pengadaan bangunan konservasi tanah dan air
- d) normalisasi sungai
- e) pembangunan bendungan dan/atau bendungan pengendali
- f) pembagunan turap abrasi sungai dan pantai
- g) penguatan dan pendampingan masyarakat hukum adat
- h) penyiapan percepatan usulan izin perhutanan sosial
- i) pengembangan usaha perhutanan sosial
- j) mendukung pengembangan ekowisata