

Rehabilitasi Setengah Hati

Hasil Analisis Perencanaan dan Anggaran Sektor Kehutanan Di Kabupaten Melawi – Provinsi Kalimantan Barat

Author:

Hadi Prayitno

**The Reform
Initiatives**

Phone

+62 811 99 5259

Email

hadi.prayitno@tri.or.id

Website

www.tri.or.id

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

Pengantar

The Reform Initiatives (TRI) bersama jaringan masyarakat sipil telah mengembangkan instrumen analisis untuk melihat kebijakan anggaran dalam pengelolaan hutan dan lahan. Analisis ini melihat sejauhmana pemerintah daerah mengelola keuangan publik untuk orientasi pembangunan kehutanan secara komprehensif yang bermanfaat kepada masyarakat keberlanjutan lingkungan hidup.

Adapun grand design pembangunan kehutanan dalam konteks kebijakan anggaran meliputi penurunan laju deforestasi, rehabilitasi lahan kritis, fasilitasi akses masyarakat terhadap pemanfaatan sumber daya hutan dan pengembangan kelembagaan kehutanan di tingkat daerah. Penelitian dilakukan dengan mengolah dan menganalisis anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada periode 2009 – 2013. Hasil kajian di Kabupaten Melawi telah ditulis dalam bentuk “budget brief” dengan judul ‘Rehabilitasi Setengah Hati’.

Tujuan utama studi tersebut antara lain: (i) Mengetahui Kontribusi Kebijakan Daerah (Perencanaan & Penganggaran) terhadap perbaikan kualitas pengelolaan hutan dan lahan; (ii) Menelaah potensi dan realisasi pendapatan daerah yang bersumber dari kegiatan industri berbasis hutan dan lahan (land based industries); (iii) Mengidentifikasi orientasi kebijakan belanja daerah terhadap upaya akselerasi perbaikan pengelolaan hutan dan lahan; dan (iv) Menggunakan instrumen anggaran sebagai bahan masukan bagi daerah dalam memperbaiki tata kelola hutan dan lahan.

Arah Kebijakan Memicu Alih Fungsi

Kabupaten Melawi memiliki luas wilayah 10.640,80 KM dengan 44,3 persen penduduk bermata pencaharian dari sektor pertanian. Daerah ini membangun visi jangka menengah dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2011 – 2015 yang menitik beratkan kepada “Terwujudnya masyarakat yang cerdas, dinamis, aman, adil, sejahtera, dan berkepribadian”.

Sebagai pemangku kawasan hutan seluas 819.654 hektar, tidak ditemukan satupun dari tujuh misi daerah yang menyebutkan arah kebijakan dan strategi pembangunan kehutanan. Bahkan pada misi keenam disebutkan bahwa demi meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang diharapkan memberikan dampak terhadap perluasan tenaga kerja, daerah ini menekankan pada kegiatan pertambangan selain pertanian.

Sebagai pemangku kawasan hutan seluas 819.654 hektar, tidak ditemukan satupun dari tujuh misi daerah yang menyebutkan arah kebijakan dan strategi pembangunan kehutanan. Bahkan pada misi keenam disebutkan bahwa demi meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang diharapkan memberikan dampak terhadap perluasan tenaga kerja, daerah ini menekankan pada kegiatan pertambangan selain pertanian.

Visi:

Terwujudnya masyarakat melawi yang cerdas, dinamis, aman, adil, sejahtera dan berkepribadian

Misi:

Meningkatkan kepribadian, pekerti dan kesalehan masyarakat dengan memasukkan pendidikan budi pekerti pada jenjang pendidikan dasar dan menengah
Meningkatkan kualitas dan pemerataan pendidikan dan kesehatan serta adanya jaminan pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar dan menengah terutama bagi masyarakat kurang mampu
Mengembangkan tata kelola pemerintahan dan pembangunan dengan melakukan reformasi birokrasi, transparansi serta system pengelolaan keuangan daerah yang merata dinikmati oleh seluruh wilayah dan seluruh lapisan masyarakat kabupaten melawi
Meningkatkan kualitas pelayanan public secara cepat, tepat dan murah
Memperlancar mobilitas barang dan jasa serta memperkecil kesenjangan antara kecamatan dengan cara mendorong percepatan pembangunan infrastruktur strategis baik fisik maupun non fisik
Meningkatkan pertumbuhan ekonomi berbasis **pertanian dan pertambangan** yang menjamin perluasan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan perkapita masyarakat
Menekan angka kemiskinan dan pengangguran melalui skema pemberdayaan social ekonomi masyarakat dan mempermudah akses dana bagi masyarakat miskin

Walhasil arah kebijakan daerah yang lebih berorientasi terhadap pertumbuhan tetapi tidak diikuti dengan strategi penyelamatan hutan dan perlindungan lingkungan hidup tersebut telah mempengaruhi terjadinya alih fungsi kawasan hutan untuk kepentingan pertanian, perkebunan, industri kehutanan dan pertambangan.

Kepentingan Pertanian. Seluas 187.701 hektar (22,9 persen) dari total kawasan hutan telah dialih fungsikan menjadi lahan pertanian. Alih fungsi semacam ini seharusnya bisa dihindari jika pemerintah daerah memiliki strategi integrasi dan fasilitasi agar masyarakat dapat secara resmi mendapatkan akses mengelola sumberdaya hutan melalui pendekatan PHBM. Sehingga fungsi hutan tetap dijaga dan dipertahankan, disisi lain masyarakat masih mendapatkan penghasilan yang memadai untuk menopang mata pencaharian dan kesejahteraan.

Perkebunan Sawit. Hingga tahun 2010 telah terdapat 10 izin perusahaan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Melawi dengan mengelola lahan seluas 136.878 hektar. Ada 2 perusahaan yang telah mendapatkan Sertifikat HGU dengan luas 44.600 hektar, sedangkan 3 perusahaan telah mendapatkan Izin Usaha Perkebunan seluas 47.197 hektar, dan 4 perusahaan sawit baru mendapatkan Izin Lokasi seluas 39.913 hektar serta 1 perusahaan lain mendapatkan pencadangan lahan dengan luas sebesar 5.118 hektar.

Industri Kehutanan. Berdasarkan buku Potret Hutan Kalimantan (2011), masih terdapat 3 Perusahaan HPH yang beroperasi secara aktif di Kabupaten Melawi dengan luas sebesar 111.570 hektar.

Kegiatan Pertambangan. Data Dinas Pertambangan Provinsi Kalimantan Barat tahun 2011 menyebutkan bahwa Kabupaten Melawi memiliki 69 Izin Usaha Pertambangan Batu Bara, termasuk pertambangan uranium di daerah Bukit Kalan, Kecamatan Ella Hilir. Di Kecamatan Menukung sendiri terdapat 7 Izin Usaha Pertambangan Batu Bara yang telah mendapat Izin Lokasi dari Bupati Melawi, dengan luas 91.500 hektar.

Selain persoalan alih fungsi hutan, masalah besar lain yang dihadapi oleh daerah ini adalah tingginya laju pertumbuhan lahan kritis seluas 534.224,26 hektar atau sebesar 65,2 persen dari total kawasan hutan. Sedangkan lahan kritis yang terdapat di areal penggunaan lain (APL) juga telah mencapai 216.247,62 hektar. Sehingga total lahan kritis di dalam kawasan hutan dan di APL jumlahnya sebesar 750.471,88 hektar.

Tabel 1. Luas Hutan dan Lahan Kritis

Jenis Hutan	2010	Luas Lahan Kritis ¹
Luas Kawasan Hutan	819.654	534.224,26
Hutan PPA/Taman Nasional	42.000	1.258,36
Hutan Lindung	219.500	128.713,59
Hutan Produksi Terbatas	333.200	191.179,80
Hutan Produksi Biasa	221.754	212.875,15
Hutan Produksi yang dapat dikonversi	3.200	197,36
Lain – lain	244.426	216.247,62
Total	1.064.080	750.471,88

¹ Bersumber dari http://www.melawikab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=85

Kehutanan Sumber Terbesar Dana Bagi Hasil SDA

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH-SDA) diperoleh dari sektor kehutanan sebagai sumber terbesar yaitu dengan kontribusi rata-rata 67,3 persen dalam empat tahun terakhir. Pendapatan kehutanan tersebut bersumber dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR).

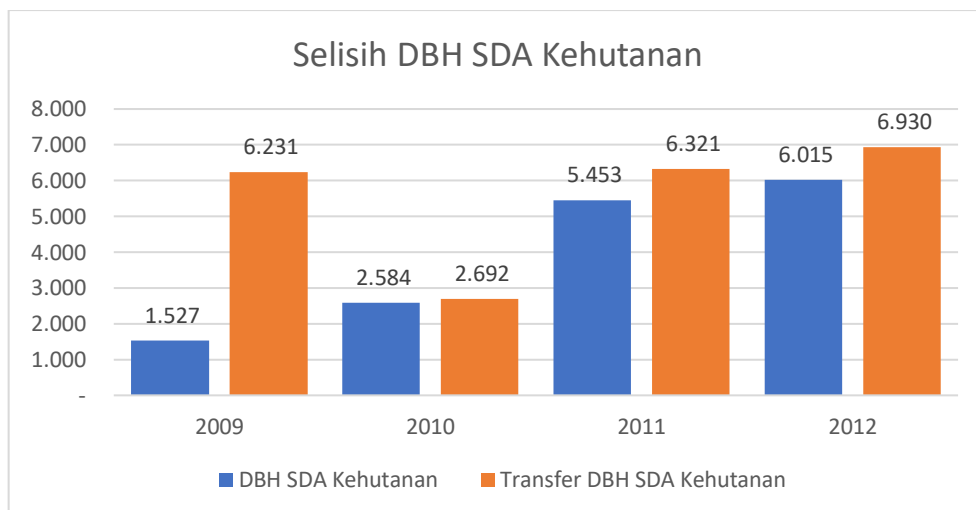
Komposisi pendapatan SDA Kehutanan terdiri dari Dana Reboisasi 70 persen sedangkan yang 30 persen berasal dari PSDH. Besarnya angka itu mengindikasikan terjadinya penebangan kayu dalam volume tinggi melalui kegiatan industri kehutanan yang massif sehingga menimbulkan deforestasi setiap tahun.

Tabel 2. Kontribusi Sektor Kehutanan terhadap DBH SDA

Uraian	2009R	2010R	2011R	2012R
Total DBH-SDA Hutan (Rp Juta)	1.526	2.583	5.452	6.014
Total DBH SDA (Rp Juta)	3.003	2.828	9.099	8.987
Kontribusi DBH – SDA Kehutanan	50,8%	91,4%	59,9%	66,9%

Sebagai bagian dari sumber penerimaan daerah yang memiliki dampak terhadap timbulnya resiko deforestasi, ironisnya pengelolaan SDA-Kehutanan juga diwarnai dengan adanya selisih antara realisasi transfer dari Kementerian Keuangan dengan data yang tercatat dalam dokumen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Grafik 1. Selisih DBH SDA – Kehutanan



Selisih pencatatan ini pada dasarnya tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah khususnya berkaitan dengan PSAP II Laporan Keuangan Konsolidasian.

Menuju Percepatan Rehabilitasi Lahan Kritis

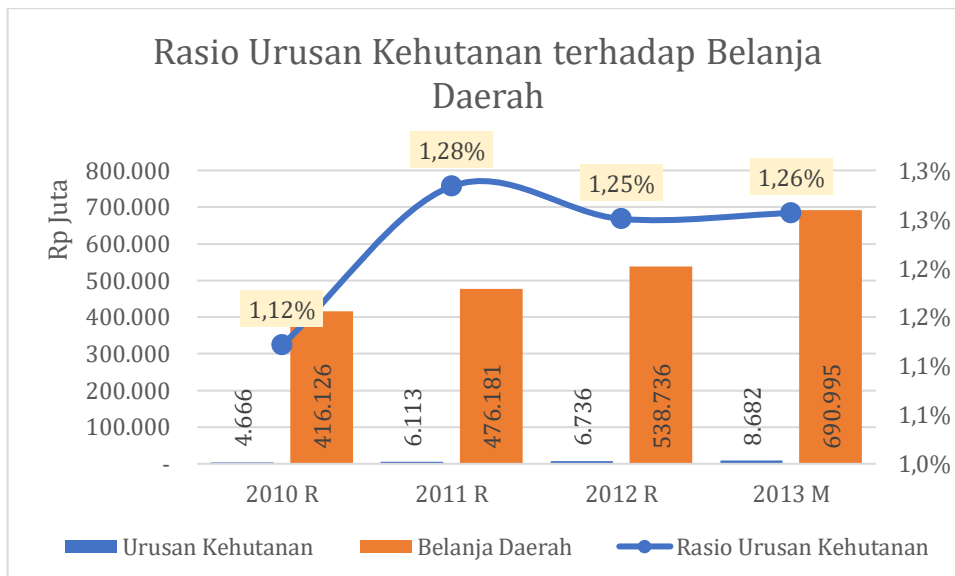
Dari besaran jumlahnya, lahan kritis menjadi isu strategis yang harus diperhatikan karena luasnya telah mencapai 750.471,88 hektar atau 70,5 persen dari total luas hutan di dalam kawasan dan APL. Artinya persoalan tersebut sepatantasnya mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah daerah untuk diselesaikan.

Pada konteks makro arah kebijakan pembangunan daerah yang tercantum dalam RPJMD 2011-2015 tidak mencerminkan adanya prioritas terhadap penyelesaian persoalan kehutanan secara komprehensif. Jika ditelaah pada konteks yang lebih mikro, alokasi anggaran sektor Kehutanan selama periode tahun 2010 – 2013 hanya sebesar rata-rata 1,23 persen yang peruntukannya juga diarahkan untuk tujuan pembiayaan perkebunan karena dua sektor ini tergabung dalam satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bernama Dinas Kehutanan dan Perkebunan.

Sebenarnya distribusi terbesar dari belanja urusan terdapat pada belanja pegawai. Di Melawi beban belanja pegawai dalam Urusan Kehutanan mencapai rata-rata 40 persen dalam empat tahun, sehingga sesungguhnya rasio alokasi anggaran untuk pembangunan kehutanan hanya tersisa 0,7 persen dari total belanja daerah.

Temuan ini menjelaskan bahwa persoalan-persoalan mendasar kehutanan tidak dapat dijawab dan diselesaikan secara signifikan melalui pendekatan program dan kegiatan. Artinya isu-isu strategis seperti lahan kritis, laju deforestasi, kelembagaan pengelola hutan dan jaminan aksesibilitas masyarakat terhadap pemanfaatan sumber daya hutan, terancam ‘terbengkalai’.

Grafik 2. Rasio Urusan Kehutanan terhadap Belanja Daerah



Adapun temuan-temuan lebih mendalam dan terperinci dari orientasi kebijakan anggaran sektor kehutanan di Kabupaten Melawi pada periode tahun 2010 – 2013 adalah sebagai berikut:

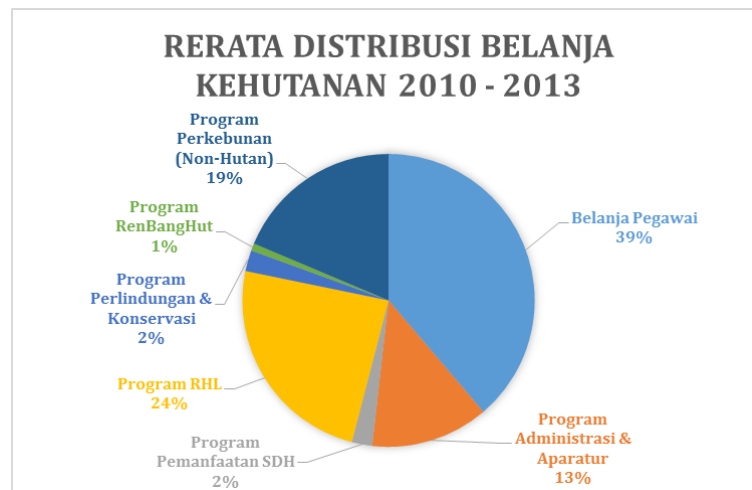
Belanja pegawai menyerap 39 persen anggaran sektor kehutanan. Penggabungan sektor kehutanan dan perkebunan dalam satu organisasi mengakibatkan timbulnya beban pegawai yang cukup besar. Otomatis alokasi anggaran yang diarahkan untuk memfasilitasi terlaksananya program dan kegiatan pada sektor kehutanan (dan perkebunan) tidak memiliki daya dukung yang memadai.

Program dan kegiatan yang berkaitan khusus dengan pembangunan kehutanan hanya mendapatkan alokasi sebesar 42 persen. Temuan ini merupakan akumulasi sisa anggaran di dalam SKPD Kehutanan dan Perkebunan setelah dikurangi oleh jumlah anggaran untuk kepentingan Perkebunan sebesar 19 persen dan belanja pegawai sebesar 39 persen. Dengan hanya memiliki sisa anggaran sebesar 42 persen, maka hal itu akan menjadi hambatan besar untuk menjawab persoalan sektor kehutanan.

Rerata unit cost program rehabilitasi lahan kritis sebesar Rp2.499 per hektar/ tahun dalam periode 2010-2013. Luas lahan kritis sebesar 70,5 persen dari total kawasan hutan menunjukkan bahwa persoalan ini menjadi problem terbesar dari sektor kehutanan di Kabupaten Melawi. Merujuk kepada perhitungan unit cost program rehabilitasi hutan dan lahan terhadap kebutuhan lahan kritis yang harus ditanggulangi, besarnya hanya

mencapai rata-rata Rp2.499 per hektar/ tahun. Meskipun unit cost pada tahun 2013 mengalami peningkatan dari pada tiga tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp5.043 per hektar/ tahun, tetapi pada dasarnya nilai tersebut masih belum memadai untuk mempercepat rehabilitasi lahan kritis di daerah tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa rehabilitasi lahan kritis cenderung masih ‘Setengah Hati’.

Grafik 3. Rerata Distribusi Belanja Kehutanan periode 2010-2013



Pemerintah daerah tidak memiliki prioritas program untuk Menjamin Aksesibilitas Masyarakat terhadap Pemanfaatan Sumberdaya Hutan, Pencegahan Deforestasi dan Pembangunan Lembaga Pengelola Hutan. Grand design pembangunan kehutanan tidak disusun secara komprehensif dengan indikasi hanya membiayai program RHL, perlindungan dan konservasi serta pemanfaatan sumberdaya hutan.

Rekomendasi

Merespon temuan-temuan di atas, maka kami mendukung pemerintah daerah untuk menyempurnakan kebijakan khususnya pada sektor kehutanan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

1. Dinas Kehutanan dan Perkebunan menyusun *grand design* pembangunan kehutanan secara komprehensif, kemudian menginternalisasikan dalam RKA SKPD melalui realisasi program RHL, Pencegahan Deforestasi, Penguatan Kelembagaan Pengelola Hutan dan Jaminan aksesibilitas sumberdaya hutan melalui PHBM serta pengelolannya secara berkelanjutan.
2. Bupati selaku Kepala Daerah bersama DPRD memberikan persetujuan terhadap tambahan alokasi anggaran untuk membiayai program pembangunan kehutanan secara komprehensif, dengan memanfaatkan potensi SILPA setiap tahun yang mencapai rata-rata 237 persen terhadap total belanja urusan kehutanan.
3. Memberikan proporsi minimal 40 persen anggaran sektor kehutanan untuk rehabilitasi lahan kritis secara terencana, terukur, sistematis dan capaiannya bisa diperoleh setiap tahun melalui pendekatan belanja tahun jamak (*multi-years expenditures approach*).