

Tekanan Investasi di Kabupaten Konservasi

Hasil Analisis Perencanaan dan Anggaran Sektor Kehutanan
Di Kabupaten Malinau – Provinsi Kalimantan Timur

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) 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 sumberdaya 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 Malinau telah ditulis dalam bentuk “budget brief” dengan judul ‘Tekanan Investasi di Kabupaten Konservasi’.

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.

Komitmen Politik Konservasi Belum Diikuti Dengan Strategi Implementasi

Pada tahun 2007 telah diterbitkan Master Plan Kabupaten Malinau sebagai Kabupaten Konservasi yang diharapkan menjadi arah dan pedoman bagi implementasinya sesuai dengan jangka waktu dan prioritas program serta sejalan dengan visi dan misi daerah. Isi pokok dari master Plan ini lebih banyak bicara tentang dasar suatu Kabupaten Konservasi, Kriteria dan Indikator Kabupaten Konservasi dan Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten Malinau sebagai Kabupaten Konservasi.

Terbitnya Perda Nomor 4 Tahun 2007 tentang Kabupaten Malinau Sebagai Kabupaten Konservasi seharusnya merujuk sepenuhnya kepada Master Plan (MP) yang telah diolah sebagai naskah akademik yang selanjutnya dipergunakan sebagai acuan untuk proses penyusunan Ranperda tersebut. Faktanya perda ini lebih banyak membahas hal-hal yang berhubungan dengan penjelasan konservasi dalam arti luas, cakupan serta pelanggaran hukum. Sedangkan aktifitas yang seharusnya dimunculkan sebagai bagian dari MP serta Kriteria dan Indikator (K&I) yang telah ada, tidak dimunculkan sehingga aplikasi di tingkat Kabupaten Malinau tidak terlihat dalam berbagai program dari dinas/ badan yang ditunjuk sebagai pelaksana dan pendukung.

Beberapa faktor penghambat implementasi komitmen konservasi tersebut antara lain: *Pertama*, tidak adanya *action plan* yang mengakibatkan tidak optimalnya upaya “*mainstreaming*” dan integrasi konsep konservasi ke program-program sektoral. *Kedua*, terjadi tumpang-tindih kebijakan antar Perda karena adanya konflik kepentingan antara konservasi dengan pertumbuhan ekonomi lokal (investasi). *Ketiga*, sosialisasi konsep kabupaten konservasi tidak merata sehingga instansi pemerintah sering kesulitan menjabarkan dalam program di instansinya masing-masing. *Keempat*, bagi legislatif dan masyarakat konsep kabupaten konservasi dipandang membatasi akses masyarakat terhadap hutan dan selama ini tidak ada benefit (insentif) dari pemerintah pusat terhadap komitmen daerah dan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan konservasi.¹

Tabel 1. Uraian Peraturan Daerah Kabupaten Malinau terkait Kebijakan Konservasi

<p>1. Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup</p> <p>2. Peraturan Daerah No. 4 tahun 2007 Tentang Kabupaten Malinau sebagai Kabupaten Konservasi</p> <p>3. Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pemanfaatan Kawasan Hutan Pada Hutan Lindung Di Kabupaten Malinau</p> <p>4. Perda No. 9 tahun 2011 tentang RPJPD 2005 – 2025</p>	
<p>5. Peraturan Daerah No. 17 tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2011 – 2016</p> <p>Visi: "Terwujudnya Kabupaten Malinau yang aman, nyaman dan damai melalui Gerakan Desa Membangun"</p> <p>Misi:</p> <ol style="list-style-type: none"> Meningkatkan Kualitas sumber daya manusia. Meningkatkan peran serta dan pemberdayaan masyarakat. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pembangunan infrastruktur daerah baik perkotaan, pedalaman maupun perbatasan. Meningkatkan perekonomian daerah dan pemerataannya yang bertumpu pada ekonomi kerakyatan. Meningkatkan peran pertanian (Tanaman Pangan, Perkebunan, Peternakan dan Perikanan) dalam perekonomian daerah. Mewujudkan kesamaan hak kepada seluruh pemeluk agama untuk dapat menurut agamanya masing-masing dengan senantiasa mengembangkan sikap toleransi. Meningkatkan kualitas lingkungan hidup serta mewujudkan efektifitas dan efisiensi penggunaan sumber daya alam dalam dimensi Kabupaten Konservasi. Mewujudkan supremasi hukum dan menciptakan pemerintah yang bersih, efektif, serta efisien guna mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Meningkatkan peran pemuda dan perempuan dalam pembangunan daerah. Mengembangkan seni, budaya dan pariwisata daerah 	<p>6. Peraturan Daerah Kabupaten Malinau No. 11 tahun 2012 tentang RTRW</p> <p>Memuat kebijakan yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> Pembangunan wilayah melalui pengembangan sumber daya manusia dan pemanfaatan kemajuan teknologi; Pengembangan pusat-pusat permukiman dan pusat-pusat kegiatan serta membuka keterisolasian kawasan perbatasan dan pedalaman dengan berwawasan lingkungan melalui pembangunan jaringan prasarana wilayah; Pengembangan pertanian dan perkebunan serta industri pengolahannya sebagai penghasil utama komoditas unggulan kabupaten; Pengelolaan sumber daya hutan dan pertambangan serta sumber daya alam potensial lainnya dengan memperhatikan daya dukung lingkungan; Pemantapan peran dan fungsi kawasan lindung sebagai kawasan penyangga dan penyeimbang ekosistem wilayah; Dan Peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara

¹ Disarikan dari buku “Kebijakan Kabupaten Konservasi dari Perspektif Daerah dan Masyarakat: Studi Kasus Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur”. Eddy Mangopo Angi, Kresno D Santosa dan Petrus Gunarso; Tropenbos International Indonesia Programme (2009)

Arah Kebijakan Belum Mendukung Konservasi

Pemerintah Kabupaten Malinau meletakkan visi jangka menengahnya dalam dokumen RPJMD tahun 2011-2016 yaitu "Terwujudnya Kabupaten Malinau yang aman, nyaman dan damai melalui Gerakan Desa Membangun". Dari 10 misi yang disusun sebagai upaya mewujudkan visi tersebut, komitmen konservasi hanya tercantum dalam misi ketujuh yang menyebutkan upaya peningkatan lingkungan hidup serta efektifitas dan efisiensi penggunaan sumber daya alam.

Dari uraian tujuan (sebagaimana dalam tabel di bawah), hanya ada dua sasaran yang relevan yaitu (i) Terjaganya fungsi dan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup, dan (ii) Terwujudnya kepastian hukum dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Dalam hal ini indikator yang dipergunakan sebagai ukuran adalah terkendalinya presentase kerusakan lahan.

Berdasarkan Perda No. 4 tahun 2008² disebutkan bahwa kebijakan teknis penyelenggaraan pelayanan kehutanan hanya meliputi perencanaan dan pengusahaan hutan, produksi dan bina hutan, pengolahan dan peredaran hasil hutan, keamanan dan penyuluhan kehutanan. Sehingga peran dan fungsi sektor kehutanan tidak memberikan dukungan signifikan terhadap komitmen konservasi sumber daya hutan dan juga tidak bisa mengakselerasi upaya rehabilitasi lahan kritis yang menjadi isu strategis di daerah ini.

Tabel 2. Uraian Tujuan, Sasaran dan Indikator dari Visi Ketujuh RPJMD Malinau 2011-2016

No	Tujuan	Sasaran		Indikator	
19	Memantapkan pengelolaan sumberdaya alam lingkungan hidup secara efektif, efisien dan ramah lingkungan	19.1	Terjaganya fungsi dan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup	19.1.1	Persentase kerusakan lahan
				19.1.2	Jumlah Penghargaan yang diterima dalam upaya pengelolaan lingkungan
		19.2	Terwujudnya kepastian hukum dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup	19.2.1	Jumlah kasus sengketa dalam pengelolaan tanah dan air
20	Memantapkan pemanfaatan dan penataan ruang wilayah termasuk pertanahan secara terpadu dan konsisten	20.1	Terwujudnya keterpaduan pemanfaatan ruang wilayah	20.1.1	Persentase ketaatan pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah
		20.2	Terjaminnya kepastian hukum dalam kepemilikan tanah	20.2.1	Persentase tanah dengan sertifikat
				20.2.2	Jumlah kasus sengketa tanah
				20.2.3	Jumlah surat tanah di SKPD, Kecamatan dan desa

² Peraturan Daerah ini mengatur tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah dengan tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah

Investasi Memicu Lahan Kritis dan Mengancam Konservasi

Luas wilayah Kabupaten Malinau adalah 3.979.990 hektar dengan luas kawasan hutan sekitar 3.894.136 hektar yang berarti bahwa ± 90 persen wilayah daerah ini merupakan kawasan hutan. Dengan kondisi hutan yang cukup luas, pemerintah daerah menetapkan dirinya sebagai kabupaten konservasi.

Disisi lain pemerintah daerah juga mengeluarkan perijinan baik sebelum dan sesudah terbitnya Perda Kabupaten Konservasi yang nyata-nyata bertentangan dari sisi konsep. Bertambahnya jumlah kawasan HPH pada tahun 2009 sebesar 765.491 hektar menjadi seluas 1.469.094 hektar³ pada tahun 2012, penerbitan ijin perusahaan perkebunan swasta skala besar dan bertambahnya ijin pertambangan batubara sesungguhnya tidak sesuai dengan semangat konservasi serta menambah tekanan terhadap lingkungan hidup. Apalagi ketiga jenis ijin tersebut tidak didukung dengan perbaikan lingkungan dan pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan.

Tabel 3. Pertumbuhan Penggunaan Kawasan Hutan

Keterangan	2009	2010	2011	2012
Perusahaan yg punya izin HPH	9	9	13	15
Luas Kawasan HPH	765.491,10	909.461,10	1.077.130	1.469.094
Perusahaan yg punya izin HTI	2	NA	NA	NA
Luas Kawasan HTI ⁴	209.464	NA	NA	NA
Jumlah Produksi Kayu bundar (m ³) ⁵	38.892,14	143.413,63	335.090,72	-

Sumber: Seknas FITRA diolah dari Statistik Kehutanan dan DDA 2012

Akibatnya jumlah lahan kritis menjadi terus meningkat hingga mencapai angka 491.528 hektar⁶ yang merupakan peringkat keenam terbesar di Kalimantan Timur⁷. Bahkan lahan kritis yang ada di Kabupaten Malinau saat ini menjadi yang terbesar jika dibandingkan dengan empat daerah lain di Provinsi Kalimantan Utara. Pada tahun 2012 secara khusus Kementerian Kehutanan merilis peta sebaran lahan pada kawasan hutan yang tidak dibebani izin juga sudah mencapai angka 2.059 hektar yaitu pada wilayah KPHP Model Malinau.

Pembangunan Dibiayai Industri Berbasis Hutan dan Lahan

Pendapatan Daerah Kabupaten Malinau mengalami pertumbuhan 40,6 persen dalam enam tahun terakhir sebagaimana terlihat pada tahun 2009 nilainya Rp1,07 triliun kemudian meningkat pada tahun 2014 menjadi Rp1,5 triliun. Setelah ditelusuri lebih mendalam besarnya pendapatan daerah tersebut yang dihasilkan melalui kegiatan investasi berbasis eksploitasi hutan dan lahan sebagaimana tercantum dalam Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam (DBH-SDA) kontribusinya rata-rata mencapai mencapai 49 persen.

³ Berdasarkan data yang dirilis oleh Waliyunu Herima, Peneliti Yayasan PADI Indonesia sebagaimana diberitakan melalui <http://www.antarakaltim.com/berita/20391/peneliti-perusahaan-tambang-ancaman-kelestarian-hutan-malinau> pada Kamis, 8 April 2014

⁴ Daerah Dalam Angka (DDA) Provinsi Kalimantan Timur tahun 2012

⁵ Daerah Dalam Angka (DDA) Kabupaten Malinau tahun 2012

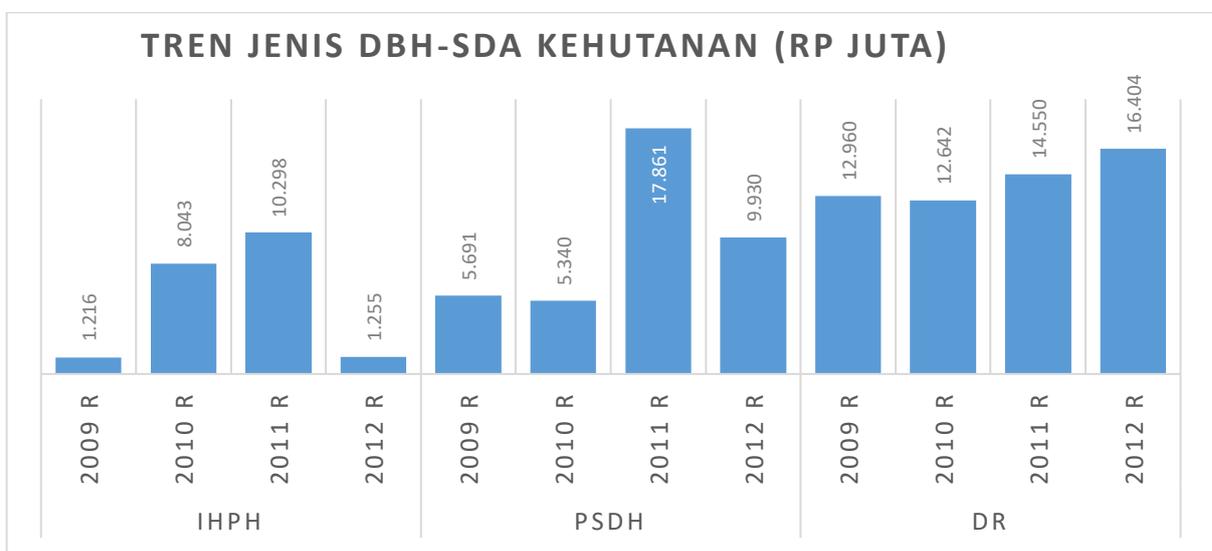
⁶ Presentasi Gubernur Kalimantan Timur tentang Gerakan Penanaman Pohon Dalam Rangka *One Man Five Tress* (OMFiT) di Provinsi Kalimantan Timur sebagaimana telah dideklarasikan pada tanggal 7 Januari 2010.

⁷ Kabupaten Malinau telah menjadi bagian dari Provinsi Kalimantan Utara yang disahkan sebagai Daerah Otonomi Baru melalui UU No. 20 tahun 2012

Pertumbuhan DBH-SDA juga mengalami peningkatan sangat signifikan yaitu 100,2 persen atau hal ini menunjukkan adanya pertumbuhan sebesar dua kali lipat dalam empat tahun. Pada tahun 2012 nilainya telah mencapai nominal Rp910,4 miliar, padahal pada tahun 2009 baru sebesar Rp454,7 miliar.

Di sisi lain DBH-SDA tersebut kemudian diperlakukan sebagai penopang rata-rata 55 persen untuk membiayai belanja daerah dalam empat tahun. Meskipun secara empiris kebutuhan pembiayaan pembangunan daerah tersebut sebagian besar diperoleh melalui penerimaan sektor hutan dan lahan, ironisnya arah kebijakan daerah tidak mengindikasikan adanya upaya untuk melakukan mitigasi resiko kerusakan lingkungan hidup dan pengendalian eksploitasi melalui akselerasi program yang komprehensif pada sektor kehutanan, pertambangan, perkebunan, penataan ruang dan lingkungan hidup.

Grafik I. Tren DBH-SDA Kehutanan Berdasarkan Jenis 2009-2012



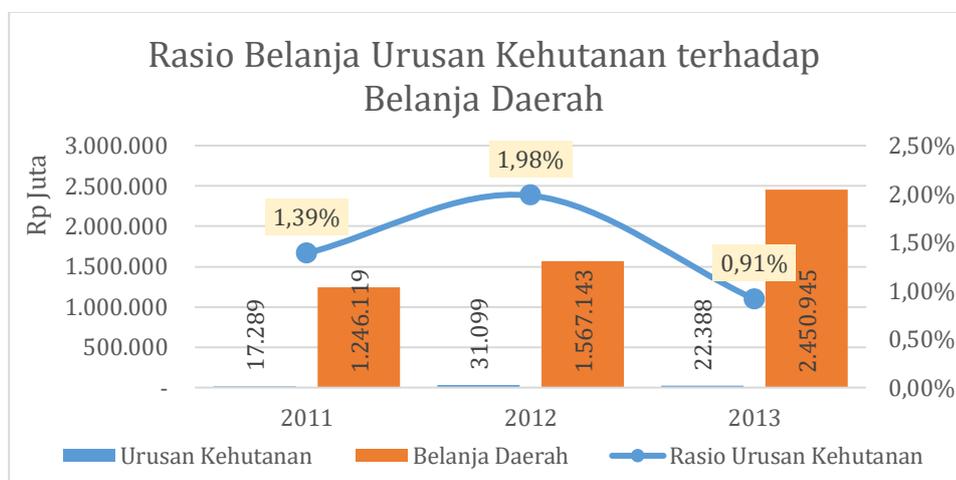
Secara rata-rata sektor Kehutanan berkontribusi 5 persen terhadap DBH-SDA. Jenis penerimaan sektor Kehutanan terdiri dari tiga jenis yaitu luran Hasil Penguasaan Hutan (IHPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR). Berdasarkan pertumbuhannya, tiga jenis pendapatan tersebut telah memberikan pengaruh signifikan terhadap laju deforestasi dan lahan kritis dari tahun ke tahun.

Efektifitas Program Prioritas Sektor Kehutanan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.38 tahun 2007 bahwa urusan kehutanan merupakan urusan pilihan. Secara teknis penganggaran pemerintah daerah kemudian merujuk kepada ketentuan yang terdapat pada Permendagri No.13 tahun 2006 tentang tata cara penyusunan anggaran daerah. Dalam regulasi teknis tersebut urusan pilihan dikelompokkan dalam kode rekening 2 (dua) dan dua puluh lima urusan wajib dikelompokkan dalam kode rekening 1 (satu).

Berdasarkan pengalaman sepuluh tahun terakhir, ternyata pengelompokan tersebut berpengaruh terhadap penentuan prioritas kebijakan dan prioritas alokasi anggaran. Sebagai kelompok urusan pilihan, kehutanan tidak pernah menjadi prioritas perhatian meskipun memiliki persoalan yang besar dan menjadi tumpuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan ekonominya. Sehingga hal itu mempengaruhi alokasi anggaran bagi urusan kehutanan yang tidak pernah lebih dari 2 persen dalam periode tahun anggaran 2011 – 2013 sebagaimana terlihat dalam grafik 2 dibawah ini.

Grafik 2. Rasio Belanja Urusan Kehutanan terhadap Belanja Daerah



Pada konteks keberpihakan, pola kebijakan yang dibuat dalam tiga tahun terakhir ini mengindikasikan komitmen yang dijalankan masih rendah. Jika belanja urusan kehutanan dimaknai sebagai instrumen pembangunan kehutanan, maka *unit cost* pembangunan kehutanan per-hektar/ tahun hanya memperoleh nominal sebesar Rp5.749. Sedangkan *unit cost* program rehabilitasi juga bahkan hanya memperoleh biaya lebih kecil yaitu sebesar Rp1.932 per-hektar/ tahun.

Tabel 4. Unit Cost Pembangunan Kehutanan & Rehabilitasi Lahan Kritis

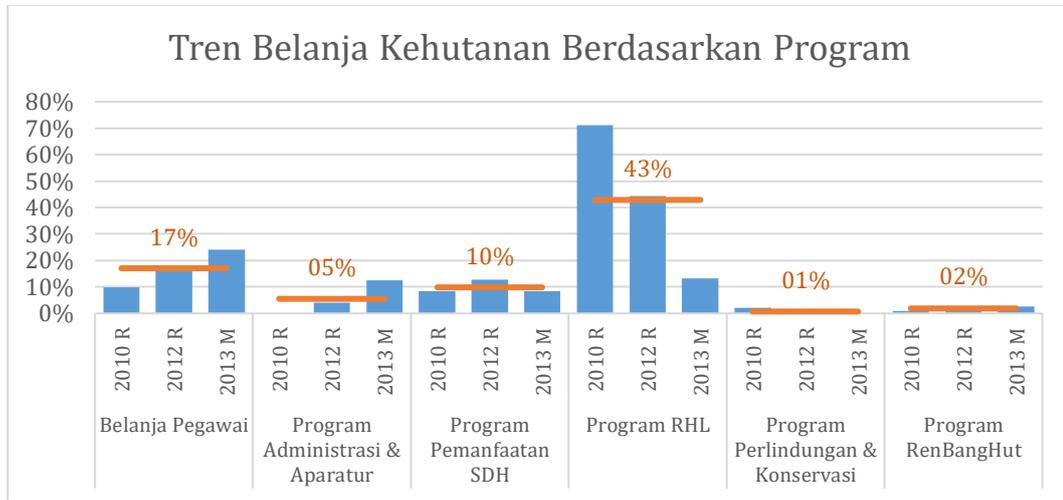
Uraian	2013M
Belanja Urusan Kehutanan (Rp)	22.388.365.304
Luas Kawasan Hutan (Ha)	3.894.136
Unit Cost Biaya Pembangunan Kehutanan (Rp)	5.749
Program Rehabilitasi Hutan dan Lahan (Rp)	949.789.200
Luas Lahan Kritis per-tahun	491.528
Unit cost per hektar lahan kritis (Rp)	1.932

Selain persoalan tidak memadainya proporsi untuk pembangunan kehutanan dan khususnya program rehabilitasi, kinerja pengelolaan anggaran pada sektor ini juga masih bersifat parsial dan tidak komprehensif. Berdasarkan komposisinya dalam periode 2010-2013, belanja sektor kehutanan terdistribusi untuk belanja pegawai rata-rata 17 persen, program administrasi-aparatur 5 persen, program pemanfaatan SDH 10 persen, program RHL 43 persen, program perlindungan & konservasi 1 persen dan program perencanaan dan pengembangan hutan 2 persen.

Pada dasarnya skenario pembangunan kehutanan⁸ di tingkat daerah seharusnya mencakup beberapa program prioritas sebagai berikut: (i) Program Rehabilitasi Hutan dan Lahan; (ii) Program Pencegahan Deforestasi, meliputi kegiatan pengawasan, inventarisasi, perlindungan dan konservasi; (iii) Program Penguatan Kelembagaan; (iv) Program Fasilitasi Akses Masyarakat terhadap Sumberdaya Hutan.

⁸ Instrumen Analisis Anggaran Sektor Hutan dan Lahan. Disusun oleh Hadi Prayitno dkk, Seknas FITRA, Jakarta 2012.

Grafik 3. Tren Belanja Sektor Kehutanan Berdasarkan Program



Dari potret anggaran dalam tiga tahun seperti tersebut diatas, ada dua program yang tidak dimasukkan sebagai bagian dari target pembangunan yaitu Program Penguatan Kelembagaan dan Program Fasilitasi Akses Masyarakat terhadap Sumberdaya Hutan. Adapun program RHL sudah dibiayai meskipun unit cost-nya masih kecil, sedangkan Program pencegahan deforestasi hanya mencapatakan alokasi 1 persen dan kegiatan di dalamnya tidak mengindikasikan adanya upaya inventarisasi, pengawasan dan perlindungan secara komprehensif.

Rekomendasi

1. Pemerintah Pusat memberikan insentif bagi daerah yang berupaya melakukan konservasi kehutanan
2. Pemerintah daerah perlu mengeluarkan aturan teknis sebagai turunan dari Perda No.4 tahun 2007 tentang Kabupaten Malinau sebagai Kabupaten Konservasi. Hal ini untuk memberikan panduan operasional kepada sektor terkait dalam merumuskan program konservasi secara optimal.
3. Pemerintah Daerah dan DPRD memiliki otoritas untuk melakukan review terhadap RPJMD 2011-2016 untuk memastikan target, sasaran dan strategi konservasi yang lebih jelas dan komprehensif untuk dicapai setiap tahun.
4. Dinas Kehutanan wajib menyempurnakan Renstra yang sudah ada dengan cara memasukkan grand design pembangunan kehutanan yang komprehensif, sehingga peningkatan alokasi anggaran yang dikelola bisa lebih efisien, efektif dan menghasilkan target yang terukur setiap tahun.