

Pasang Surut Kebijakan Anggaran Kehutanan di Indonesia

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

Kebijakan kehutanan tidak bisa diepaskan dari isu besar perubahan iklim. Berdasarkan data yang dirilis oleh Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) menunjukkan bahwa hutan, lahan dan gambut sebagai penyumbang hampir 80 persen emisi di Indonesia menuntut lahirnya skenario kebijakan pemerintah melalui Kementerian Kehutanan yang mencerminkan adanya desain mitigasi terhadap perubahan iklim secara komprehensif.

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN GRK) telah diturunkan menjadi 10 program prioritas bidang kehutanan yaitu meliputi: (i) Percepatan pengukuhan kawasan, (ii) Pembentukan dan penguatan KPH, (iii) Pengelolaan lahan gambut untuk pertanian berkelanjutan, (iv) Rehabilitasi, reklamasi dan revitalisasi lahan gambut terlantar dan terdegradasi, (v) Penetapan areal pengelolaan hutan kemasyarakatan dan hutan desa, (vi) Rehabilitasi hutan dan lahan, (vii) Pengendalian kebakaran hutan, (viii) Penyidikan dan pengamanan hutan, (ix) Peningkatan usaha hutan tanaman yang dibangun di areal tidak berhutan, dan (x) Pengembangan kawasan konservasi.

Mandat yang tertuang dalam Perpres tentang RAN GRK berfungsi sebagai dokumen rencana kerja yang disusun lebih spesifik pada aspek pemenuhan target penurunan emisi gas rumah kaca sesuai dengan target pembangunan nasional dengan periode waktu terbatas yaitu 2011 – 2014. Pada bidang kehutanan isi dari dokumen tersebut sebagian disarikan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan.

Kebijakan pembangunan kehutanan telah dijamin pelaksanaannya melalui dukungan dari sumber dana publik yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, Kabupaten dan Kota setiap tahun. Sehingga pendekatan yang paling mudah digunakan untuk mengukur kualitasnya dapat dilihat dari dokumen perencanaan tahunan pemerintah pusat yang secara teknokratis diturunkan ke dalam rencana kerja kementerian terkait.

Dibalik Teknokrasi Kebijakan Kehutanan

Perencanaan merupakan bagian paling fundamental dari proses pembuatan kebijakan karena di dalamnya terjadi proses penetapan tujuan, kebijaksanaan, program kegiatan, target capaian dan proyeksi anggaran. Sehingga pada level inilah kualitas sebuah kebijakan dapat diukur melalui pendekatan konsistensi dan capaian target kinerja.

Arah kebijakan pemerintah telah menyisipkan agenda pembangunan kehutanan di dalam misi keenam pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010 – 2014 yang berbunyi ‘Mewujudkan Indonesia Asri dan Lestari’¹. Secara eksplisit sektor kehutanan hanya disebutkan dalam dua aspek kebijakan strategis yaitu perubahan iklim dan pengendalian kerusakan lingkungan yang merupakan penjabaran dari prioritas ke-sembilan dari seluruh prioritas pembangunan lima tahunan tersebut.

Tabel 1. Uraian Target Kehutanan dalam RPJMN 2010-2014

Aspek Kebijakan	Uraian Target
Perubahan Iklim	Peningkatan keberdayaan pengelolaan lahan gambut Peningkatan hasil rehabilitasi seluas 500,000 ha per tahun Penekanan laju deforestasi secara sungguh-sungguh Indikator tersebut akan dicapai melalui kerja sama lintas kementerian serta optimalisasi dan efisiensi sumber pendanaan seperti dana luran Hak Pemanfaatan Hutan (IHPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi
Pengendalian Kerusakan Lingkungan	Penurunan beban pencemaran lingkungan melalui pengawasan ketaatan pengendalian pencemaran air limbah dan emisi di 680 kegiatan industri dan jasa pada 2010 dan terus berlanjut; Penurunan jumlah hotspot kebakaran hutan sebesar 20% per tahun dan penurunan tingkat polusi keseluruhan sebesar 50% pada 2014; Penghentian kerusakan lingkungan di 11 Daerah Aliran Sungai yang rawan bencana mulai 2010 dan seterusnya

Dari dua aspek diatas menunjukkan bahwa target pencapaian yang langsung berhubungan dengan pengurangan kerusakan lingkungan hidup adalah pengelolaan lahan gambut, rehabilitasi lahan seluas 500,000 ha/per tahun, penekanan laju deporestasi secara sungguh-sungguh, penurunan jumlah hotspot kebakaran hutan 20% per tahun dan penghentian kerusakan lingkungan di 11 Daerah Aliran sungai yang rawan bencana.

Hasil analisa kebijakan perencanaan dalam RPJMN dengan RKP tahun 2010, 2011 dan 2012 khususnya berkaitan dengan target pencapaian sektor lahan dan hutan dinilai masih konsisten². Artinya target yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam dokumen RKP tahun 2010, 2011 dan 2012 tidak mengalami perubahan, pengurangan atau penambahan jika dibandingkan dengan dokumen perencanaan jangka menengah nasional.

Namun, pada aspek penekanan laju deforestasi, penurunan jumlah hotspot kebakaran dan penghentian laju kerusakan lingkungan tidak disertai dengan target yang jelas dan pasti. Dengan kata lain, target pencapaian masih belum terukur dengan variabel yang dapat dipertanggung jawabkan.

¹ Dikutip dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014

² Mengutip tulisan berjudul “Konsistensi Perencanaan Sektor Kehutanan” yang disusun oleh Dadan Ramdan, Gunawan dan Hadi Prayitno (*unpublished*; 2013) sebagai bahan masukan terhadap proses penyusunan laporan Analisis Anggaran Nasional (AAN) oleh Seknas FITRA.

Tabel 2. Perbandingan Target antara Rencana Kerja Kementerian Kehutanan dan RKP

Target	Renja Kemenhut 2010	RKP 2010	Renja Kemenhut 2011	RKP 2011	Renja Kemenhut 2012	RKP 2012
Penanaman Pohon /Rehabilitasi	100.000 Ha	100.000 ha	500.000 ha	200.000 ha	399.000 ha	499.000 ha
Hutan Kemasyarakatan	420.000 Ha	420.000 ha	400.000 ha	800.000 ha	400.000 ha	1.2 Juta ha
HTI dan HTR	800.000 Ha	100.000 ha	550.000 ha	100.000 ha	500.000 ha	150.000 ha
Indonesia Menanam	320 Juta Pohon	320 Juta Pohon	tidak ada	tidak ada	tidak ada	tidak ada
Hutan Desa	400.000 Ha	200000 ha	100.000 ha	200.000 ha	100.000 ha	300.000 ha
IUPHHK- HA/RE pada LOA	tidak ada	tidak ada	350.000 ha	tidak ada	450.000 ha	tidak ada

Sumber: RKP (2010, 2011, 2012) dan Renja Kemenhut (2010, 2011, 2012)

Garis besar kebijakan pemerintah yang tersurat di dalam RPJMN juga tidak merespon isu-isu strategis di bidang kehutanan seperti konflik penataan batas kawasan hutan, konversi kawasan hutan menjadi wilayah pertambangan dan non-tambang, kerusakan lahan dan hutan, prioritas kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan, hak kelola rakyat atas hutan (Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa dan Hutan Tanaman Rakyat), kebakaran hutan dan resiko bencana.

Realisasi Capaian Kinerja Kehutanan

Sebagai salah satu sektor pembangunan, kehutanan memiliki tanggungjawab yang dapat diukur melalui kinerjanya. Target yang ditetapkan dalam scenario pembangunan jangka menengah akan diperbandingkan dengan realisasi yang dicapai setiap tahun. Sedangkan keseriusan dan kualitas target tersebut pada dasarnya juga dapat diuji kapasitas serta jangkauannya dengan permasalahan krusial atau isu strategis yang terjadi pada sektor kehutanan.

Menurut Bagian Kebijakan Kehutanan, Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor (IPB) setelah merujuk kepada pendekatan pengelolaan hutan lestari, maka kinerja akan diukur dalam dimensi kelestarian yaitu ekonomi, sosial dan lingkungan³.

Dimensi Ekonomi. Statistik kehutanan 2011 menunjukkan bahwa kontribusi sektor kehutanan terhadap PDB menurun dari 1,18 persen tahun 2000 menjadi 0,70 persen pada tahun 2011. Sementara kawasan hutan yang dikuasai negara tetap sangat luas yaitu 129 juta hektar⁴. Penguasaan sumberdaya lahan yang besar oleh sektor kehutanan ternyata tidak memberikan peran yang nyata bagi pembangunan, setidaknya jika dilihat dari perannya terhadap PDB.

Dimensi Sosial. Kementerian Kehutanan telah menyelenggarakan Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yaitu meliputi skema Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan

³ Makalah berjudul Membangkitkan Kehutanan Indonesia: Kristalisasi Konsep dan Strategi Implementasi. Disusun oleh Bagian Kebijakan Kehutanan, Departemen Manajemen Kehutanan, Fakultas Kehutanan IPB. Disampaikan pada Seminar dalam rangka 50 tahun Fahun IPB 2013.

⁴ Data diambil dari Statistik Kehutanan tahun 2011 yang diterbitkan oleh Kementerian Kehutanan pada bulan Juli 2012

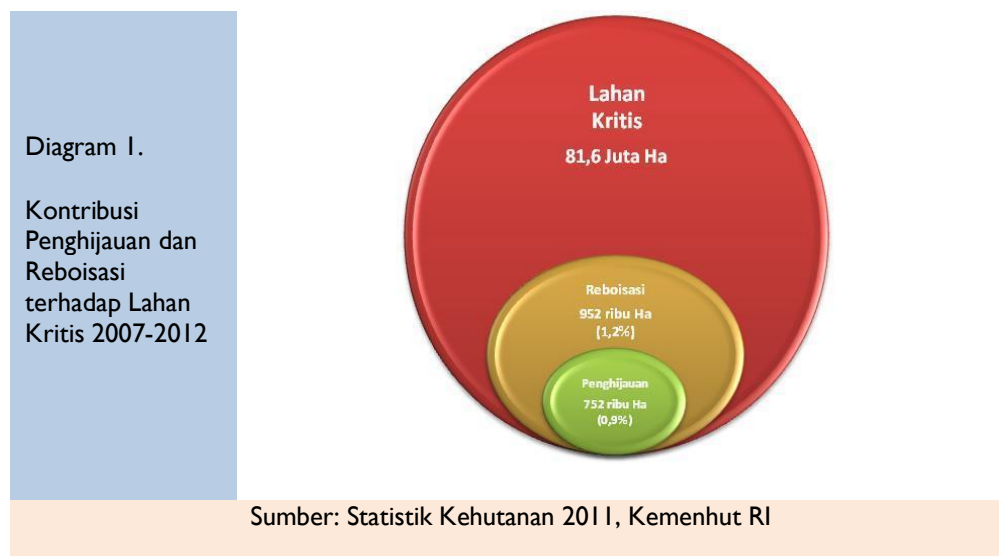
Hutan Desa (HD). Program-program diharapkan dapat meningkatkan aksesibilitas dan hak masyarakat terhadap sumberdaya hutan di dalam kawasan hutan negara. Berdasarkan data yang dilansir Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) bahwa realiasi pencadangan areal HTR, HKm dan HD sampai tahun 2012 baru mencapai 971 ribu hektar atau 0,7 persen dari total kawasan hutan sebesar 129 juta hektar dan kurang lebih 1,27 persen dari luas hutan produksi yaitu 76,6 juta hektar⁵.

Menurut Suharjito (2011a), rendahnya realisasi diduga disebabkan oleh adanya hambatan regulasi, antara lain: 1) rumitnya perizinan; 2) biaya transaksi tinggi untuk pengurusan izin; 3) hak-hak yang diberikan tidak menjamin kepastian investasi; 4) pengelolaan hutan skala kecil yang dilakukan masyarakat diperlakukan mirip usaha besar; dan 5) kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada pemegang izin sebagian besar di luar kemampuan petani pada umumnya.

Dimensi Lingkungan. Selama lima tahun terakhir (2007-2012) kontribusi program pemerintah terhadap lahan kritis hanya sebesar 2,1 persen, yaitu melalui realisasi penghijauan 952 ribu Ha dan reboisasi sebesar 752,9 ribu Ha. Padahal jumlah lahan kritis di Indonesia seluas 81,6 juta Ha yang terdiri dari lahan sangat kritis 5,4 juta Ha, lahan kritis 23,9 juta Ha dan lahan agak kritis 52,2 juta Ha.

Sedangkan dalam tiga tahun terakhir luas kawasan hutan telah berkurang sebanyak 4,3 juta hektar. Pada bulan November 2010 jumlah luasan hutan yang masih ada sebesar 133 juta Ha kemudian berkurang menjadi 131 juta Ha pada November 2011 dan terus mengalami penyusutan pada bulan Desember 2012 tinggal sebesar 129 juta Ha.

Diagram 1.



Anomali Penerimaan Negara Sektor Kehutanan

Sektor kehutanan berkontribusi terhadap penerimaan negara melalui skema Perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Penerimaan pajak kehutanan bersumber pada PBB, sedangkan PNBP diperoleh dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), Dana Reboisasi (DR), Pendapatan IHPH dan Pendapatan Penggunaan Kawasan Hutan.

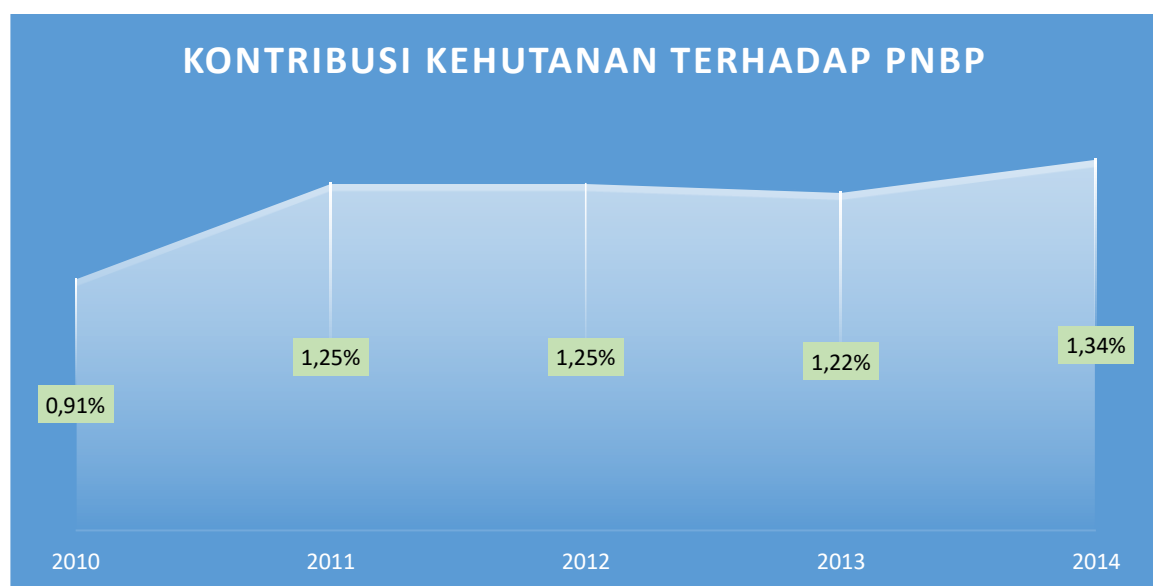
Penerimaan kehutanan sebenarnya hanya berkontribusi terhadap rata-rata 1,08 persen PNBP sejak tahun 2007 sampai tahun 2014. Hal itu sangat bertentangan dengan laju deforestasi sebesar 1,51 juta ha/ tahun sebagaimana

⁵ Selengkapnya dapat dibaca dalam Laporan Penelitian Seknas FITRA (Hadi Prayitno dkk: 2013) dengan judul "Mengukur Komitmen: Analisis Kebijakan Perencanaan dan Anggaran Nasional terhadap Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia".

yang pernah dirilis oleh Forest Watch Indonesia (FWI). Sedangkan deforestasi tersebut sebagian besar terjadi di dalam kawasan hutan tanaman yang notabene dikelola sebagai wilayah industry.

Fenomena laju deforestasi dan kecilnya kontribusi kehutanan terhadap penerimaan Negara tersebut mengindikasikan adanya persoalan yang kompleks dalam pengelolaan sumberdaya hutan oleh pemerintah. Pertama, terjadi state loss atau kerugian Negara akibat harga patokan untuk perhitungan tariff PSDH bermasalah⁶. Penentuan tariff tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan No.8/M-DAG/PER/2/2007 yang belum pernah dilakukan peninjauan, penyesuaian maupun perubahan sampai saat ini. Karena patokan tariff PSDH yang diatur dalam Permendag tersebut terlalu rendah dibandingkan dengan harga pasar dalam negeri, sehingga setiap tahun telah terjadi kerugian Negara sebesar 50 persen dari potensi PSDH kehutanan yang sesungguhnya.

Grafik I. Kontribusi Kehutanan terhadap PNB 2010-2014



Sumber: Diolah FITRA dari Data Pokok APBN 2007 - 2014

Berdasarkan data yang diolah dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2008-2011, bahwa PNB yang diterima dari pendapatan kehutanan ini diperoleh dari empat sumber utama yaitu Dana Reboisasi (62 persen), PSDH (28 persen), IIUPH (4 persen) dan Penggunaan Kawasan Hutan (5 persen). Meskipun reboisasi menjadi sumber utama, tetapi pertumbuhannya tidak terukur dan tidak konsisten setiap tahunnya.

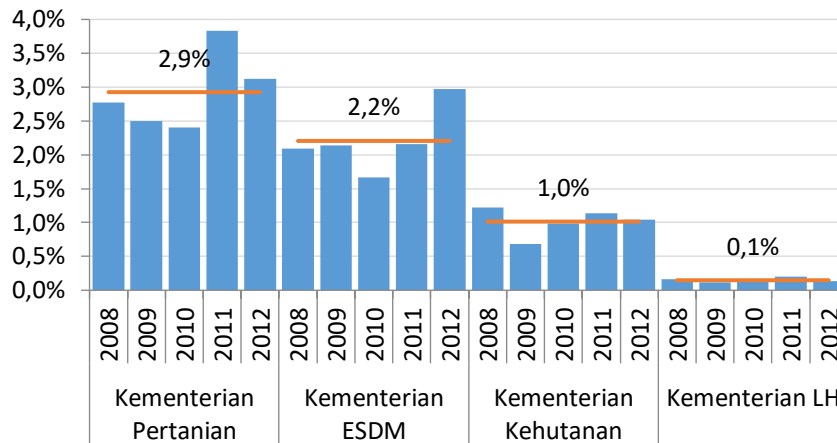
Disorientasi Belanja Kehutanan

Kementerian kehutanan merupakan sektor yang memiliki tanggungjawab terbesar untuk merancang strategi tata kelola hutan dan lahan secara tepat dengan tujuan untuk mengendalikan laju deforestasi maupun mengendalikan laju eksploitasi lahan khususnya yang ada di dalam kawasan hutan. Kecilnya proporsi belanja yang dikelola kementerian tersebut bisa diakibatkan karena rumusan skenario perencanaan kementerian kehutanan tidak komprehensif atau karena secara umum tidak adanya komitmen politik pemerintah pusat di dalam mengendalikan kerusakan hutan secara menyeluruh.

⁶ Policy Brief Volume 5 No.5 tahun 2011 yang diterbitkan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan dengan judul "Evaluasi Tarif Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) – Kayu Hutan Alam".

Berdasarkan laporan yang dirilis FITRA⁷ atas hasil analisis kebijakan anggaran nasional tahun 2011-2012 bahwa pemerintah tidak memiliki komitmen politik yang tinggi untuk kehutanan dan pengelolaan lingkungan hidup.

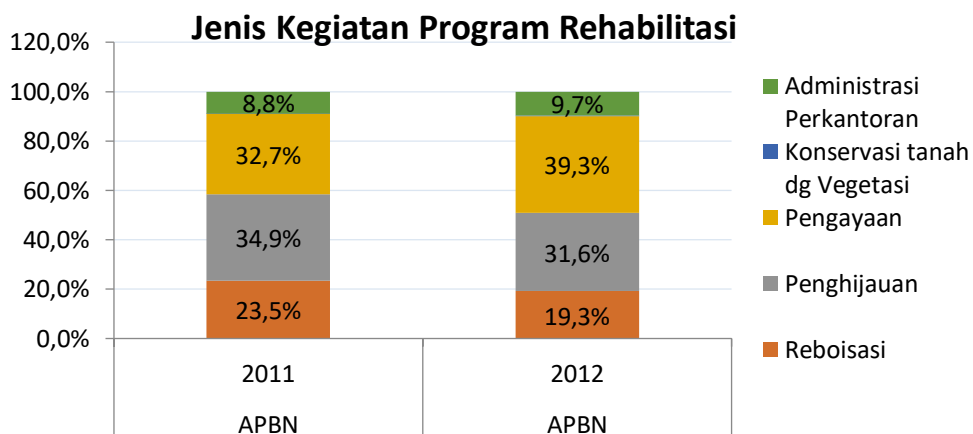
Grafik 2. Tren dan Rerata Belanja Kementerian Kehutanan, LH, ESDM dan Pertanian



Prioritas kegiatan Kementerian Kehutanan tahun 2012 dialokasikan paling besar untuk pencegahan deforestasi sebesar 2,49 M atau 40,07% dari total belanja fungsi LH dan upaya rehabilitasi sebesar 2,26 M sedangkan tahun 2011 alokasi terbesar dialokasikan untuk upaya rehabilitasi sebesar 2,68 M atau 44% dari total belanja fungsi LH. Dari sisi anggaran menunjukan tahun 2012 Kemenhut ingin lebih berkonsentrasi pada upaya pencegahan. Hal ini akan sangat baik jika upaya rehabilitasi yang dilakukan pada tahun sebelumnya berhasil dengan baik. Dalam penjelasan sebelumnya upaya rehabilitasi yang dilakukan tidak sebanding dengan laju kerusakan.

Program rehabilitasi pada Kementerian Kehutanan sebagian besar dipergunakan untuk kegiatan pengayaan dan penghijauan. Orientasi program rehabilitasi tersebut diarahkan kepada konservasi tanah dengan vegetasi (0,1 persen), administrasi perkantoran (9,3 persen), reboisasi (21,4 persen), penghijauan (33,2 persen) dan pengayaan (36 persen).

Grafik 3. Sebaran Program Rehabilitasi Kemenhut 2011-2012



⁷ Buku "Mengukur Komitmen: Analisis Kebijakan Perencanaan dan Anggaran Nasional terhadap Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia". Ditulis oleh Hadi Prayitno dkk, Seknas FITRA - Jakarta, Desember 2013



Terjadi kenaikan yang signifikan dalam belanja Bansos. Kemenhut mengalokasikan anggaran sebesar 100 M untuk belanja bansos ditahun 2012, jauh lebih besar dari anggaran tahun 2011 yang hanya 5 M. Perlu diidentifikasi kemanfaatan belanja bansos ini karena jika dikorelasikan dengan hak rakyat atas hutan pada penjelasan dalam bab II, rakyat mendapatkan porsi yang sangat kecil.