

Policy Paper

DAMPAK NEGATIF KEBIJAKAN ANGGARAN SEKTOR HUTAN & LAHAN

Hasil Analisis APBN Tahun 2011 - 2015



**SEKNAS
FITRA**

DAMPAK NEGATIF KEBIJAKAN ANGGARAN SEKTOR HUTAN & LAHAN

Hasil Analisis APBN Tahun 2011 - 2015

Pengantar

Analisis Anggaran Nasional (AAN) merupakan inisiatif masyarakat sipil untuk menguji kualitas kebijakan (*examining*), mengukur komitmen pemerintah pusat (*measuring*) dan menelaah efektivitas realisasi anggaran terhadap perbaikan tata kelola hutan dan lahan di Indonesia (*analyzing*). Kajian terhadap kebijakan dan anggaran tersebut dititik beratkan kepada sektor kehutanan, pertambangan, perkebunan, penataan ruang dan lingkungan hidup sebagai elemen utama dari tata kelola hutan dan lahan. Setiap tahun pemerintah telah mengambil manfaat dari eksploitasi sumber daya alam sebagai salah satu kontributor pendapatan dalam skema Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), yang diikuti dengan kebijakan sektoral melalui kementerian dan lembaga negara terkait sebagai instrumen pengaturan maupun pengelolaan untuk merespon dampak yang timbul.

Studi ini bertujuan untuk menghasilkan rekomendasi perbaikan kebijakan bagi Pemerintah, bahan evaluasi kebijakan bagi DPR, dan materi dialog kebijakan bagi Kelompok Masyarakat Sipil dalam aspek tata kelola anggaran sektor hutan dan lahan. Pada awalnya dikemas sebagai instrument pengawasan oleh kelompok masyarakat sipil terhadap kualitas implementasi kebijakan sektor hutan dan lahan di Indonesia. Mengingat peluang komunikasi masyarakat sipil kepada pemerintah secara lebih intensif mulai terbuka, maka hasil studi juga bermanfaat untuk dirumuskan menjadi bahan dialog kebijakan yang lebih konstruktif melalui pendekatan *constructive engagement*. Selain itu, hasil studi juga bermanfaat bagi DPR untuk menguji atau mengevaluasi kualitas kebijakan pemerintah terkait sektor hutan dan lahan secara berkala. Manfaat lain yang diharapkan dari hasil studi ini adalah untuk menjadi pelengkap rujukan maupun pemantik studi lanjutan bagi think tank organization dan akademisi.

Transisi politik, perbandingan target kinerja pembangunan jangka menengah dan kualitas kebijakan sektoral menjadi momentum perbaikan tata kelola hutan dan lahan. Saat ini pemerintahan telah berganti, dan menimbulkan berbagai perubahan baik pada aspek kelembagaan dan arah kebijakan. Berdasarkan sektor yang relevan, telah terjadi penggabungan organisasi pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang (KATR). Adapun Pertambangan masih melekat pada Kementerian ESDM dan perkebunan juga masih menjadi bagian dari Kementerian Pertanian. Fokus kajian pada aspek ini dikelompokkan dalam analisis kebijakan dan target kinerja pemerintah untuk mengidentifikasi sejauh mana timbulnya peluang atau justru tantangan signifikan terhadap perbaikan tata kelola hutan dan lahan.

Kebijakan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kualitas tata kelola hutan dan lahan di Indonesia. Komponen anggaran terdiri dari penerimaan, belanja dan pembiayaan. Kebijakan PNPB hampir seluruhnya bersumber dari hasil eksploitasi sumberdaya alam baik kehutanan, pertambangan, perikanan, minyak dan gas. Jika pemerintah mengindikasikan penerimaan non-perpajakan ini besar, maka kegiatan eksploitasi akan dilakukan secara lebih massif dan pasti berpengaruh terhadap kualitas tata kelola hutan dan lahan. Rendahnya komitmen pemerintah di dalam membiayai program prioritas yang relevan terhadap perbaikan tata kelola sektor tersebut, tidak akan menghasilkan capaian sebagaimana target dalam dokumen perencanaan. Pola deficit anggaran menimbulkan skema utang baru yang sebagian besar berkaitan dengan kegiatan investasi industri yang eksploitatif.

Politik Penerimaan Negara menjadi pemicu eksploitasi sumber daya alam secara massif. Sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2015, pemenuhan rata-rata 32 persen dari belanja Negara dibebankan kepada Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang hampir keseluruhannya berasal dari kegiatan eksploitasi, karena hanya 1 persen yang bersumber dari penghasilan Badan Layanan Umum (BLU). Kebijakan Penerimaan Negara yang seperti itu secara signifikan menjadi pemicu terjadinya eksploitasi yang pada akhirnya merusak tata kelola hutan dan lahan secara berkelanjutan.

Orientasi belanja Negara tidak berkorelasi langsung terhadap permasalahan mendasar hutan dan lahan. Setiap tahun kementerian dan lembaga Negara mengusulkan proyeksi kenaikan kebutuhan belanja. Disisi lain target kinerja yang dirumuskan-di dalam Rencana Strategis (Renstra) jangka menengah dan Rencana Kerja (Renja) tahunan-sangat pesimis dan tidak berkorelasi langsung terhadap upaya untuk menyelesaikan masalah riil yang terjadi. Rutinitas membelanjakan anggaran lebih banyak diorientasikan untuk pembiayaan administrasi, aparatur dan birokrasi yang cenderung mengandung aspek inefisiensi. Sehingga triliunan rupiah uang rakyat dihabiskan, tetapi kerusakan lingkungan tidak dapat dicegah dan ditanggulangi oleh berbagai sektor yang bertanggungjawab.

Secara umum anggaran Negara masih dikelola secara tertutup dan tidak bertanggungjawab. Sejak akhir tahun 2003 sampai dengan Semester I 2014 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah menemukan 441 kasus yang mengandung unsur pidana dengan potensi kerugian Negara mencapai Rp42,42 triliun¹. Di sisi lain proses penyusunan anggaran tidak dipublikasikan secara terbuka dan juga dibahas oleh DPR bersama kementerian/ lembaga secara tertutup².

1 Buku I Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I tahun 2014, halaman 48. Diterbitkan oleh BPK RI, tanggal 30 September 2014.

2 Laporan hasil pemantauan pembahasan anggaran di DPR tahun 2014. Seknas FITRA, Jakarta

Metodologi

a. Ruang lingkup

Studi kebijakan anggaran nasional difokuskan pada analisis kebijakan perencanaan dan penganggaran dalam pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia. Analisis ini melihat sejauh mana kebijakan perencanaan diimplementasikan dengan dukungan anggaran yang telah ditetapkan. Analisis anggaran nasional mencakup analisis penerimaan, belanja dan pembiayaan negara dalam kurun waktu tertentu dan pertahun, secara umum dan sektoral.

Analisis sektoral dititik beratkan pada pemilahan program dan kegiatan prioritas sektor kehutanan, pertambangan, perkebunan, lingkungan hidup dan penataan ruang. Program yang dipilih adalah program-program dari kementerian kehutanan, kementerian ESDM, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Pertanian, BAPPENAS, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Badan Informasi Geospasial.

Kebijakan anggaran yang dikaji dalam studi ini sepanjang tahun 2011– 2015. Dokumen yang dikaji adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) tahun 2011–2015 menggunakan dokumen murni untuk mengidentifikasi pola kebijakan pemerintah pusat setiap tahun.

b. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam studi ini menyangkut data kebijakan perencanaan dan data kebijakan anggaran. Data kebijakan perencanaan yang dikaji adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah nasional (RPJMN) 2010–2014, Rencana Pembangunan Jangka Menengah nasional (RPJMN) 2015–2019, Peraturan Presiden tentang RAN-GRK, NKB 12 Kementerian/ Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2013–2015, dan Peraturan Presiden tentang Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2013, 2014 dan 2015. Adapun data-data lain seperti data kementerian terkait, hasil pajak dan PNBPN dan hasil audit BPK juga digunakan untuk memperdalam analisis data yang ada.

Pengolahan data dilakukan melalui tahapan input data, pembersihan, kompilasi, analisis dan intepretasi. Input data atas dokumen yang diperoleh dilakukan oleh peneliti nasional Seknas FITRA. Seluruh data yang dikumpulkan, dikompilasi diverifikasi dengan melakukan cross-check terhadap sumber-sumber lainnya, untuk selanjutnya dianalisis dan diintepretasikan.

A. Pasang Surut Kebijakan Tata Kelola Hutan & Lahan

Tanggungjawab pemerintah pusat masih rendah dalam melakukan perbaikan tata kelola hutan dan lahan secara nasional. Kementerian ESDM sebagai leading sector pertambangan mineral dan batubara tidak memiliki program

akselerasi pengawasan, pengendalian dan penegakan hukum atas pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan sebagaimana telah diamanatkan oleh UU No. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara pasal 6, ayat (1) huruf j, n, o dan r. Adapun Kementerian Kehutanan hanya membuat target rehabilitasi sebesar 500 ribu ha/ tahun pada RPJMN 2010-2014 dan 1 juta ha/ tahun pada RPJMN 2015-2019 padahal luas lahan kritis telah mencapai 81,6 juta ha, sehingga membutuhkan waktu lebih dari 81 tahun untuk menyelesaikan satu persoalan tersebut. Belum lagi realisasi akses masyarakat terhadap sumberdaya hutan melalui skema PHBM baru mencapai 0,75 persen dari total kawasan hutan.

Pemerintah pusat berkontribusi terhadap permasalahan tata kelola di daerah, tetapi rentang kendalinya ditarik lebih jauh dan luas ke tingkat provinsi. Pembagian kewenangan mengurus yaitu meliputi pembinaan, pengawasan dan pengendalian kepada pemerintah provinsi berpotensi tidak dapat terlaksana secara optimal, mengingat kapasitas dan daya jangkau yang tidak memadai untuk mencapai seluruh wilayah. Karena secara empiris kedudukan kabupaten lebih strategis dan lebih dekat dengan akar persoalan di masyarakat³.

Percepatan Implementasi RAN GRK Terkendala Minimnya Anggaran dan Rendahnya Kinerja. Kinerja rendah pemerintah pada sektor kehutanan mengakibatkan realisasi HKm dan HD baru mencapai 31,5 persen dari target 2,5 juta Ha dalam lima tahun. Bahkan kegiatan promosi pengelolaan lahan pertanian tanpa bakar, pengembangan areal perkebunan di lahan tidak berhutan dan peningkatan produktifitas terutama untuk kelapa sawit tidak dapat direalisasikan karena tidak terakomodir di dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) tahun 2012 – 2015 pada Kementerian Pertanian. Begitu juga pada kegiatan penegakan aturan reklamasi lahan pasca tambang pada Kementerian ESDM.

Turunan RAN API Setiap Tahun Tidak Singkron dengan RKP dan Pendekatannya Belum Responsif Gender. Tidak semua program kegiatan K/L yang tercantum di dalam RAN API terdapat pada RKP. Bahkan tidak semua program kegiatan K/L yang terdapat pada RKP tercantum di dalam RAN API dan tidak mencantumkan lokasi spesifik implementasi kegiatan yang dapat diselaraskan dengan kebutuhan daerah pilot⁴. Di sisi lain program-program adaptasi yang diklaim pemerintah

“Dari 118 rencana aksi yang ditargetkan dalam Perpres No. 61 tahun 2011, hanya terdapat 13 kegiatan prioritas yang relevan terhadap upaya penurunan emisi”

3 Lihat lampiran Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan, ESDM, Perkebunan, Penataan Ruang dan Lingkungan Hidup dari UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

4 Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Bappenas; dikutip dari Kerangka Acuan Kerja Lokakarya RAN-API, pada tanggal 23 Februari 2015

sebagai solusi perubahan iklim dengan mengkomodifikasi sumber daya alam, berbasis pasar serta mengancam akses dan control masyarakat, perempuan dan laki-laki apalagi yang membahayakan kehidupan komunitas setempat⁵.

Kualitas Tata Kelola Berada Dibawah Tekanan Kebijakan Pro-Pertumbuhan.

Sektor hutan dan lahan sangat dipengaruhi oleh berbagai kebijakan pemerintah yang hanya berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi. Salah satunya adalah kebijakan Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang menetapkan tujuh dari delapan koridor untuk kepentingan investasi berbasis hutan dan lahan. Selain itu target produksi batubara setiap tahun juga menjadi ancaman karena selalu ditingkatkan, yang sebagian besar untuk kepentingan ekspor yaitu mencapai rata-rata 74 persen. Sedangkan kebijakan di sektor perkebunan juga masih menjadi ancaman, karena pemerintah lebih memilih untuk menambah luasan perkebunan kelapa sawit dalam rangka meningkatkan produksi, daripada mengakselerasi kebijakan peningkatan produktivitas dan peningkatan mutu. Hal itu sebagaimana disampaikan oleh Menteri Pertanian bahwa pada tahun 2020 luas perkebunan sawit ditargetkan bisa mencapai 20 juta Ha. Padahal yang menjadi persoalan besar adalah tidak adanya upaya untuk meningkatkan produktivitas yang baru mencapai sepertiga dari potensi sesungguhnya dan ketidak mampuan dalam menjamin mutu produksi terbaik sehingga kalah bersaing di Negara konsumen oleh Malaysia.

B. Penerimaan Negara Memicu Eksploitasi

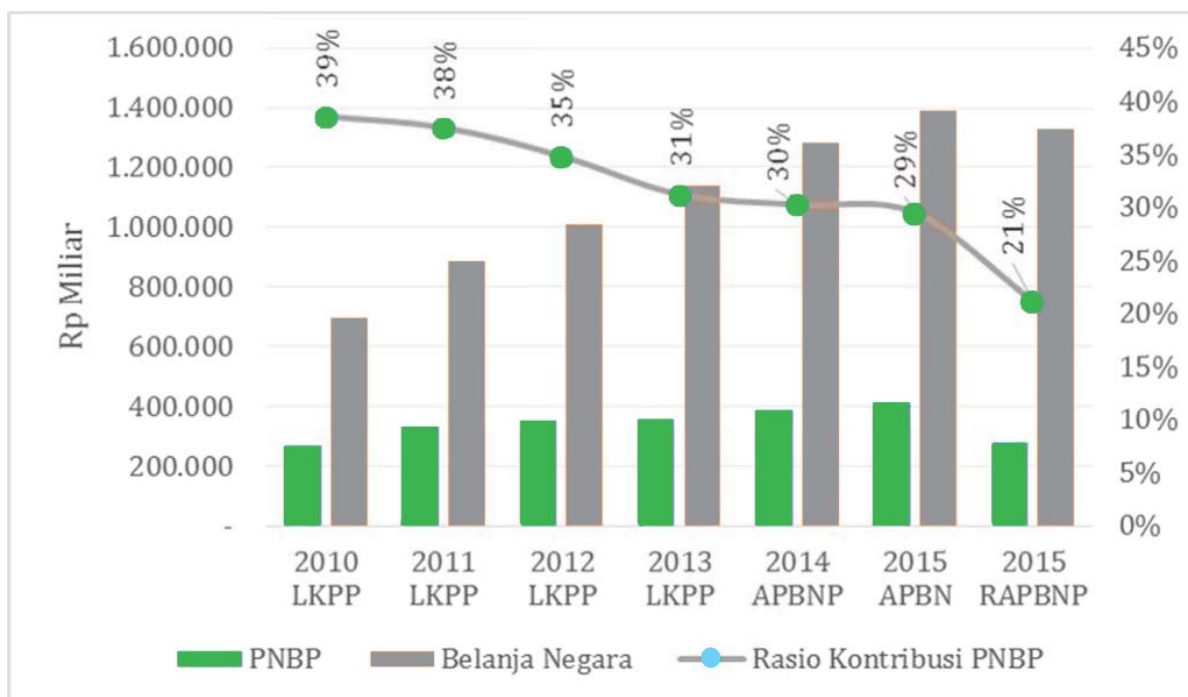
Meningkatnya Perolehan Pajak dan PNBP sektor hutan-lahan menjadi faktor pemicu kerusakan lingkungan, namun penurunannya juga mengindikasikan buruknya tingkat akuntabilitas negara. Pada pembahasan sebelumnya telah diuraikan bahwa terjadinya peningkatan PBB Perkebunan, Perhutanan & Pertambangan sebagaimana juga terjadi pada peningkatan PNBP land rent dan royalti merupakan hasil dari semakin massif serta meluasnya kegiatan industri berbasis hutan dan lahan dalam lima tahun terakhir. Bahkan akibat dari kegiatan tersebut, laju deforestasi setiap tahun telah mencapai angka 1,5 juta ha⁶.

PNBP telah menjadi penopang kebutuhan belanja Negara sebesar 32 persen dalam lima tahun terakhir. Pola kebijakan fiscal semacam itu tidak terjadi secara kebetulan, melainkan sudah terencana (by design) disebabkan oleh rendahnya kemampuan pemerintah untuk mengoptimalkan potensi penerimaan pajak. Kesengajaan pemerintah dalam menetapkan rasio pajak sangat rendah yaitu hanya berkisar pada angka 12 persen dalam lima tahun terakhir, padahal pernah mencapai rasio pajak sebesar 14 persen pada tahun 2004, menjadi instrument politik eksploitasi dengan meletakkan lebih dari sepertiga beban belanja Negara kepada sumber pendapatan dari industry berbasis hutan dan lahan. Di sisi lain,

⁵ Dikutip dari "Surat Untuk Presiden Jokowi: Menuntut Keadilan Iklim Berkeadilan Gender". Masyarakat Sipil Indonesia yang Memperjuangkan Keadilan Gender, Sosial dan Ekologi. Jakarta, 5 Desember 2014

⁶ Forest Watch Indonesia (FWI), Buku Potret Keadaan Hutan Indonesia (PKHI) tahun 2014. Bogor, Indonesia

Grafik 3.4 – Kontribusi PNBP Terhadap Belanja Negara



Sumber: Nota Keuangan RAPBN Perubahan 2015

proyeksi perencanaan belanja Negara tidak dirasionalisasi, maupun ditekan agar tidak terus mengalami kenaikan setiap tahun tanpa terkendali.

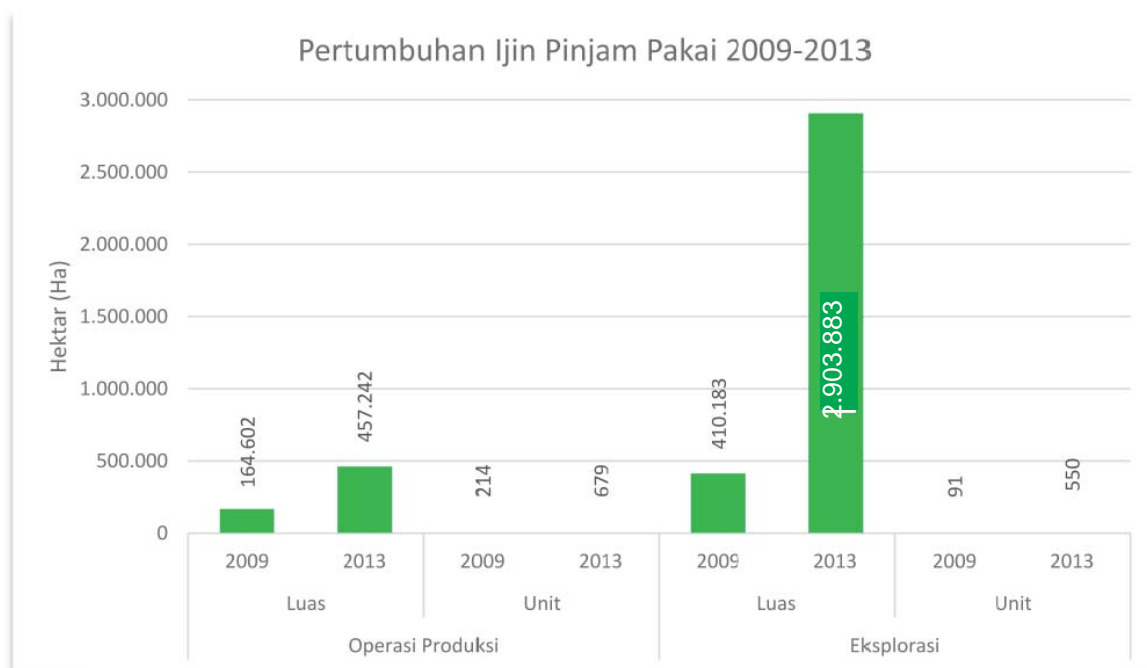
Peningkatan perolehan PBB perkebunan, perhutanan dan pertambangan mengindikasikan terjadinya penambahan penggunaan lahan untuk kegiatan industri berbasis hutan dan lahan. Pelaku usaha berkewajiban melakukan pembayaran pajak berdasarkan jumlah luas areal yang dipergunakan untuk kegiatan industri. Khusus pertambangan, selain membayar pajak juga masih harus membayar PNBP yaitu iuran tetap/ land rent. Pemerintah berhasil mengumpulkan penerimaan dari PBB Perkebunan pada tahun 2011 sebesar Rp986 miliar, lalu meningkat sebesar 31 persen pada tahun 2015 menjadi Rp1,28 triliun. Kenaikan 35 persen juga diperoleh pada sektor perhutanan yaitu dari Rp251,3 miliar tahun

2011 menjadi Rp338,6 miliar pada tahun 2015. Adapun kenaikan paling signifikan terjadi pada perolehan PBB Pertambangan yang mencapai pertumbuhan 180 persen pada proyeksi kebijakan tahun 2015 sebesar Rp1,11 triliun dibandingkan dengan tahun 2011 yang hanya Rp397,6 miliar.

Perubahan peruntukan kawasan hutan produksi dapat dikonversi (HPK) untuk Pertanian/ Perkebunan meningkat sebesar 29 persen dalam lima tahun terakhir. Sampai dengan tahun 2009 terdapat 523 unit perubahan

“Terjadi perubahan peruntukan kawasan hutan sebesar 1,35 juta Ha dalam rentang waktu 2009 – 2013”

Grafik 3.3 – Pertumbuhan Ijin Pinjam Pakai Kawasan Hutan 2009-2013



Sumber: Statistik Kehutanan 2013

peruntukan pada 24 provinsi di Indonesia. Berdasarkan data realisasi tahunan, ditemukan fakta bahwa perubahan peruntukan terbesar adalah pada tahun 2012 sebesar 536,7 ribu Ha dan tahun 2011 seluas 366,3 ribu Ha. Adapun provinsi terbesar yang kawasan hutannya mengalami perubahan adalah Riau 1,55 juta Ha, Kalimantan Tengah 770,6 ribu Ha, Papua 671,1 ribu Ha dan Kalimantan Timur 492,9 ribu Ha.

Pertumbuhan ijin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan Eksplorasi dan Operasi Produksi mencapai 485 persen sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2013. Jumlah ijin pinjam pakai atas kawasan hutan Negara yang dikeluarkan pemerintah pusat sampai dengan tahun 2009 untuk kegiatan operasi produksi sebanyak 214 unit dengan luas areal sebesar 164,6 ribu Ha. Berdasarkan perhitungan atas realisasi tahun 2013⁸, jumlah ijin yang diberikan telah bertambah menjadi 679 unit yang secara otomatis mengakibatkan peningkatan luas kawasan hutan yang dipinjam pakaikan menjadi 457,2 ribu Ha⁷. Berdasarkan analisis wilayah, 73 persen dari total realisasi ijin pinjam pakai tersebut terjadi di Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah yang mencapai luas sebesar 331,6 ribu Ha.

Sedangkan pertumbuhan kegiatan eksplorasi bahkan jauh lebih fantastis yaitu dari 91 unit ijin atas kawasan hutan seluas 410,2 ribu Ha tahun 2009 meningkat menjadi 550 unit dengan luas sebesar 2,90 juta Ha pada tahun

⁷ Ibid, Hal 35 yang telah diolah dan dianalisis oleh Seknas FITRA

⁸ Ibid, Hal 36 yang telah diolah dan dianalisis oleh Seknas FITRA

2013. Dari 29 provinsi yang wilayah hutannya telah terbebani ijin pinjam pakai untuk eksplorasi, sebesar 75 persen terdapat di wilayah Kalimantan Tengah, Riau, Kalimantan Timur, Maluku Utara, Sumatera Selatan, Jambi dan Nusa Tenggara Barat. Hal ini mengindikasikan bahwa kinerja pemerintah untuk melakukan pengendalian atas penggunaan kawasan hutan tidak berjalan secara optimal.

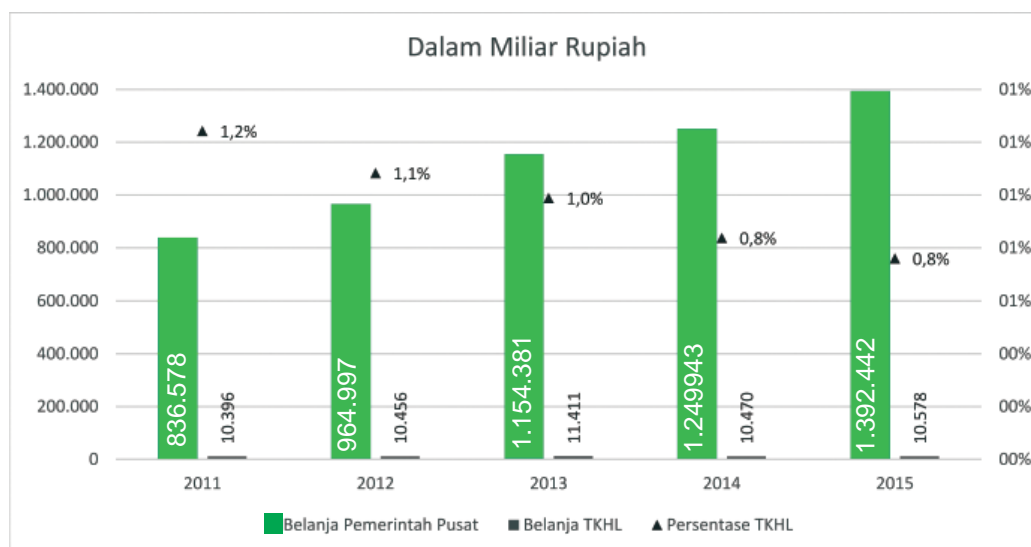
C. Anggaran Tidak Fokus, Capaian Kinerja Dibawah Target

Konsekuensi pendanaan yang diatur di dalam regulasi sektoral terkait tata kelola hutan dan lahan tidak terintegrasi di dalam regulasi teknis serta kebijakan perencanaan dan penganggaran. Pola earmarking pada aspek belanja yang diterapkan di Indonesia diantaranya meliputi belanja pendidikan minimal 20 persen, belanja kesehatan minimal 5 persen untuk pusat dan 10 persen untuk daerah di luar gaji, serta yang paling terbaru adalah dana desa 10 persen dari dan diluar transfer daerah. Secara umum pemerintah sudah merespon, menyesuaikan dan mengintegrasikan di dalam regulasi teknis dan kebijakan perencanaan pembangunan baik jangka menengah maupun jangka pendek, sehingga terakomodir sebagian besarnya dalam kebijakan anggaran. Tetapi konsekuensi pendanaan (bisa juga disebut earmarking) yang secara jelas telah diatur oleh regulasi sektoral terkait tata kelola hutan dan lahan seperti perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, penataan ruang dan pertambangan mineral batubara, tidak secara otomatis dapat terintegrasi dalam kebijakan anggaran sehingga tidak terpenuhi alokasinya secara memadai untuk aksi mitigasi maupun adaptasi⁹.

Akibatnya alokasi anggaran pada sektor yang memiliki kontribusi terhadap perbaikan TKHL hanya sebesar 1 persen sejak tahun 2011 sampai 2015. Dari sembilan organisasi kementerian/ lembaga pemerintah pusat yang relevan dengan tata kelola hutan dan lahan, kemudian dikelompokkan ke dalam lima sektor utama yaitu kehutanan, perkebunan, pertambangan, lingkungan hidup dan penataan ruang. Rasio rerata belanja sektor kehutanan adalah yang terbesar dari sektor lainnya meskipun hanya 0,56 persen. Adapun dua sektor yang memiliki rasio dibawahnya adalah perkebunan dengan 0,16 persen dan penataan ruang 0,15 persen. Sedangkan rasio terendah ada pada sektor lingkungan hidup yaitu 0,8 persen dan pertambangan sebesar 0,4 persen. Secara keseluruhan semua sektor mengalami pertumbuhan negatif karena setiap tahun mengalami penurunan, kecuali penataan ruang yang cenderung lebih fluktuatif. Penurunan dan tidak memadainya redistribusi belanja untuk perbaikan TKHL tersebut bertolak belakang dengan pertumbuhan PNB dan Pajak dari sektor tersebut yang justru mengalami peningkatan sangat signifikan.

⁹ Konsekuensi pendanaan sektoral terkait tata kelola hutan dan lahan tersebut di dalam (1) UU No. 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, (2) UU No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang dan (3) UU No. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara.

Grafik – Tren Belanja TKHL 2011-2015



Pemerintah pusat telah mengalokasikan anggaran sebesar Rp74,25 triliun selama lima tahun untuk membiayai kegiatan terkait tata kelola hutan dan lahan. Pengelolaan anggarannya dilakukan oleh sembilan organisasi yaitu meliputi Direktorat Jendral Perkebunan – Kementerian Pertanian dengan alokasi sebesar Rp8,39 triliun, Direktorat Jendral Mineral dan Batubara – Kementerian ESDM Rp1,97 triliun, Kementerian Kehutanan Rp29,91 triliun, Direktorat Jendral Penataan Ruang – Kementerian Pekerjaan Umum Rp4,81 triliun, Kementerian Lingkungan Hidup Rp4,59 triliun, Badan Pertanahan Nasional Rp20,94 triliun, serta Bappenas, Direktorat Jendral Bina Pembangunan Daerah – Kemendagri, dan Badan Informasi Geospasial dengan alokasi sebesar Rp3,63 triliun. Namun urusan hutan dan lahan yang merupakan bagian dari bidang lingkungan hidup pada kebijakan pembangunan jangka menengah, sebagian besar target kinerja yang telah ditetapkan tidak tercapai khususnya pada periode pemerintahan 2011 sampai dengan 2014.

Capaian program perbaikan tata kelola rendah, namun realisasi kebijakan yang berdampak terhadap kerusakan dan eksploitasi semakin meningkat. Target kinerja jangka menengah dan target tahunan yang dibuat oleh pemerintah melalui kementerian dan lembaga terkait sebagian besar tidak berhasil dicapai sampai akhir tahun 2014. Dari sektor kehutanan pengu-kuhan kawasan hutan baru mencapai 11,5 persen dan target penurunan hot spot kebakaran tidak berhasil mencapai angka 20 persen. Sedangkan pada sektor pertambangan, kegiatan mandatory

Realisasi Hutan Kemasyarakatan (HKm) dan Hutan Desa (HD) tahun 2010-2014 hanya 31,5 persen dari target yang ditetapkan sebesar 2,5 juta Ha

berupa pengawasan, pengendalian dan penegakan hukum pertambangan justru tidak direncanakan dan tidak dibiayai. Hal itu menjadi faktor masih tingginya persoalan perijinan pertambangan mineral dan batubara yang 44 persen-nya masih belum clean and clear. Sebaliknya, kebijakan pemerintah yang memicu kerusakan lingkungan justru meningkat yaitu antara lain meningkatnya perubahan peruntukan kawasan hutan 29 persen untuk pertanian/ perkebunan dan ijin pinjam pakai sebesar 485 persen, proyeksi penambahan lahan kelapa sawit menjadi 20 juta Ha, dan terjadinya peningkatan produksi batubara sebesar 30 persen dalam lima tahun.

Fragmentasi penggunaan alokasi anggaran terkait TKHL, berpengaruh negatif terhadap kualitas implementasi dan capaian kinerja pemerintah.

Alokasi anggaran yang diperhitungkan memiliki keterkaitan dengan tata kelola hutan dan lahan terdapat pada Ditjen Perkebunan – Kementerian Pertanian, Ditjen BP DAS-PS dan Ditjen Planologi – Kementerian Kehutanan, Ditjen Penataan Ruang – Kementerian Pekerjaan Umum, Ditjen Minerba – Kementerian ESDM, Kementerian Lingkungan Hidup dan Badan Informasi Geospasial (BIG). Setelah ditelusuri secara mendalam, hanya sebagian kecil kegiatan di dalam dokumen rencana anggaran belanja pemerintah pusat yang berorientasi langsung terhadap perbaikan tata kelola hutan dan lahan. Misalnya: dari tujuh kegiatan Ditjen Perkebunan, hanya ada satu kegiatan relevan sebagaimana mandate aturan perundangan yaitu peningkatan produksi, produktivitas dan mutu tanaman tahunan atau hanya sama dengan 1,5 persen dari total belanja kementerian pertanian. Bahkan dari total Rp1,15 triliun anggaran yang dikelola Ditjen Minerba selama tahun 2013-2015, tidak ada satupun kegiatan yang berorientasi kepada pengawasan, pengendalian dan penegakan hukum pertambangan. Bahkan kegagalan Ditjen Pengelolaan DAS dan Perhutanan Sosial untuk merealisasikan pencadangan areal HKm dan HD sebesar 2,5 juta Ha, diakibatkan oleh alokasi anggaran untuk memfasilitasi dua skema PHBM tersebut hanya sebesar 0,26 persen dari total anggaran yang dikelola Kementerian Kehutanan.

Tabel – Inventarisasi Kegiatan Berorientasi Pada TKHL 2013-2015 (dalam Ribu Rupiah)

Organisasi	Tahun	Alokasi	Orientasi TKHL	% Persentase
Ditjen Perkebunan	2013	1.772.820.812	209.867.223	11,8%
	2014	1.566.951.421	186.040.191	11,9%
	2015	1.585.459.690	321.357.122	20,3%
Ditjen Minerba	2013	447.044.834	-	0,0%
	2014	379.245.440	-	0,0%
	2015	324.861.576	-	0,0%
Ditjen Pengelolaan DAS & PS	2013	2.852.847.332	22.722.001	0,8%
	2014	2.291.027.431	17.609.012	0,8%
	2015	1.022.154.133	6.863.924	0,7%

Ditjen Planologi	2013	738.559.327	52.321.505	7,1%
	2014	635.077.695	14.608.319	2,3%
	2015	511.448.930	14.487.699	2,8%
Ditjen Penataan Ruang	2013	801.749.900	368.911.003	46,0%
	2014	1.219.105.027	547.334.275	44,9%
	2015	1.349.999.960	635.684.265	47,1%

Rerata 15 persendaritotalanggaranpadakegiatanterkaitTKHLdipergunakan untuk membiayai belanja pegawai. Temuan ini dihasilkan dari telaah secara mendalam atas distribusi anggaran tahun 2011-2015 yang dikelola oleh Ditjen Perkebunan, Ditjen Bina Pengelolaan DAS & Perhutanan Sosial, Ditjen Planologi, Ditjen Mineral Batubara, Ditjen Penataan Ruang, Kementerian Lingkungan Hidup, Badan Pertanahan Nasional dan Badan Informasi Geospasial. Pada tahun 2011 delapan organisasi tersebut mengelola lebih dari Rp11,4 triliun yang 12 persen-nya dibelanjakan untuk membiayai pegawai. Bahkan pada tahun 2012 prosentasenya meningkat menjadi 14 persen dari total anggaran yang mencapai lebih dari Rp11,3 triliun. Kondisi ini semakin memburuk ketika pada tahun 2015 alokasi secara total turun menjadi Rp10,9 triliun, namun beban belanja yang harus dibayar justru mencapai Rp2,1 triliun atau sama dengan 19 persen. Skema distribusi semacam ini dapat mengakibatkan target kinerja pemerintahan baru yang cukup progresif tidak akan dapat dipenuhi setidaknya pada tahun pertama masa berlaku RPJMN 2015-2019.

Opsi Perubahan Kebijakan

Pemerintahan baru 2015–2019 telah menetapkan target kinerja jauh lebih progresif dibandingkan dengan target kinerja periode sebelumnya. Namun untuk memastikan target tersebut dapat dicapai selama lima tahun, maka berikut ini beberapa masukan sebagai opsi kebijakan yang bisa dilakukan, yaitu:

- Pemerintah dan DPR perlu menetapkan rasio pajak (tax ratio) minimal 14 persen dari Produk Domestik Bruto / Gross Domestic Product (GDP) supaya pemenuhan 32 persen belanja negara tidak lagi dibebankan kepada PNBPN dari eksploitasi SDA
- Pemerintah harus melakukan redistribusi minimal 10 persen dari penerimaan sektor pertambangan untuk program pengawasan, pengendalian dan penegakan hukum
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) harus meningkatkan redistribusi penerimaan sektor kehutanan untuk program prioritas (Perhutanan Sosial, Rehabilitasi Hutan-Lahan, Penguatan Kelembagaan dan Pencegahan Deforestasi) dari 63,3 persen menjadi 90 persen
-



Mampang Prapatan IV
Jl. K No. 37 Jakarta Selatan +62 21 – 7947608
www.seknasfitra.org | sekretariat@seknasfitra.org

Didukung oleh:

