

# MEMBONGKAR HARTA DAERAH:

Analisis Kebijakan Anggaran Pengelolaan Hutan dan Lahan  
di 3 Provinsi dan 6 Kabupaten di Indonesia

2013





# MEMBONGKAR HARTA DAERAH

---

Analisis Kebijakan Anggaran Pengelolaan Hutan  
dan Lahan di 3 Provinsi dan 6 Kabupaten di  
Indonesia

**Tim Penulis:**

Hadi Prayitno  
Ahmad Taufik  
Rizka Fitriyani  
R. Alam Surya Putra

**Penyunting:**

R. Alam Surya Putra

**Foto:**

Sampul depan milik R. Alam Surya Putra,  
Kawasan Tambang di Kecamatan Makroman,  
Kota Samarinda, Kalimantan Timur  
Sampul dalam pertama milik Frans Siahaan  
Sampul dalam kedua milik Jatam Kaltim

**ISBN: 978-602-96350-5-8**



*Kegiatan ini dilaksanakan dengan dukungan dari Unit Perubahan Iklim Pemerintah Inggris (UKCCU) Namun demikian, pendapat, temuan, interpretasi dan kesimpulan pada laporan ini merupakan pandangan kelompok sipil dan bukan merupakan pandangan The Asia Foundation atau UKCCU.*



## Daftar Istilah

---

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBD-M	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-Murni
APBD-P	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-Perubahan
APBD-R	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah-Realisasi
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPS	: Badan Pusat Statistik
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DBH	: Dana Bagi Hasil
DAU	: Dana Alokasi Umum
Daper	: Dana perimbangan
DJPK	: Direktorat -Jendral Perimbangan Keuangan
HD	: Hutan desa
HKm	: Hutan Kemasyarakatan
HTR	: Hutan tanaman rakyat
Ha	: Hektar
IUP	: Izin usaha pertambangan
IUPHHK-HA	: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Kayu Hutan – Hutan Alam
IUPHHK-HTI	: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Kayu Hutan – Hutan Tanaman Industri
IUPHHK-RE	: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Kayu Hutan
JATAM	: Jaringan Advokasi Tambang
KP	: Kuasa Pertambangan
LKPD	: Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
LPDS	: Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah
LULUCF	: Land Use, Land-Use Change and Forestry
Migas	: Minyak dan Gas
MP3EI	: Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PKP2B	: Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RTRWP	: Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
TKHL	: Tata Kelola Hutan dan Lahan
SDA	: Sumber Daya Alam
SiKPA	: Sisa Kekurangan Penggunaan Anggaran
SiLPA	: Sisa Lebih Penggunaan Anggaran



# Daftar Isi

---

MEMBONGKAR HARTA DAERAH .....	1
Daftar Istilah .....	3
Daftar Isi .....	4
Daftar Tabel, Grafik, Diagram, Gambar dan Kotak .....	5
Kata Pengantar .....	7
Ucapan Terima Kasih .....	8

## BAGIAN I

MEMBANGUN KERANGKA ANALISIS KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH UNTUK PENGELOLAAN DAN LAHAN DI INDONESIA.....	9
1.1 PENGANTAR .....	9
1.2 Kerangka Penelitian .....	10
1.3 Metodologi Penelitian .....	12
a. Ruang Lingkup Analisis .....	12
b. Teknik Pengumpulan Data .....	13
c. Analisis data .....	14

## BAGIAN II

MENCERMATI KEBIJAKAN PERENCANAAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN DI INDONESIA .....	15
2.1 Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan .....	15
2.2 Struktur Ekonomi Daerah Berbasis Sumber Daya Alam .....	17
2.3 Kebijakan Perencanaan yang Eksploitatif tidak didukung Program Pemulihan yang Memadai .....	23

## BAGIAN III

MENGKAJI ANGGARAN DAERAH; MENGUKUR KOMITMEN DAN KEBERPIHAKAN DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN .....	27
3.1 Gambaran Umum Pendapatan Daerah .....	27
3.2 Gejala Mark Down dan Politisasi Pendapatan .....	32
3.3 Gejala Mark Up Belanja dan Gambaran Umum Belanja .....	36
3.4 Komitmen Anggaran Pengelolaan Hutan dan Lahan yang Rendah.....	39
a. Belanja Urusan Kehutanan .....	41
b. Belanja Urusan Lingkungan Hidup dan Penataan Ruang .....	44
c. Belanja Urusan Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) .....	45
d. Belanja Urusan Pertanian .....	46
3.5 Pembiayaan dan Ruang Fiskal Daerah.....	48

## BAGIAN IV

KESIMPULAN DAN SARAN .....	53
4.1 Kesimpulan .....	53
4.2 Rekomendasi .....	54
Daftar Pustaka.....	57
Lampiran 1. ....	59
Lampiran 2. ....	61

## Daftar Tabel, Grafik, Diagram, Gambar dan Kotak

---

### Daftar Tabel

Tabel 1.1 - Profil Data Statistik Umum Daerah Penelitian .....	12
Tabel 1.2 - Data yang Dipergunakan dan Sumber Perolehan Data .....	13
Tabel 2.1 - Kebijakan Perencanaan Daerah dalam Penggunaan SDA sebagai basis Pertumbuhan Ekonomi Daerah .....	16
Tabel 2.3 - Perkembangan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Operasi Produksi/Eksplorasi Tambang.....	19
Tabel 2.4 - Perkembangan Izin Usaha Tambang di Provinsi Kalimantan Timur .....	20
Tabel 2.5 - Luas Areal Kelapa Sawit menurut Provinsi 2008-2012 (Ha) .....	20
Tabel 2.6 - Luas Perkebunan Kelapa Sawit .....	21
Tabel 2.7 - Rencana Pengembangan Perkebunan di Provinsi Kalimantan Barat .....	21
Tabel 2.8 - Konflik dan Perusahaan yang Berkonflik tahun 2012 .....	22
Tabel 2.9 - Pertumbuhan Luasan Lahan Kritis di Tiga Provinsi Periode 2007-2011 .....	23
Tabel 2.10 - Luas Kawasan Hutan Produksi yang Sudah Dimanfaatkan .....	24
Tabel 3.1 - Perbandingan Murni, Perubahan, dan Realisasi; Pendapatan Daerah Provinsi dan Kabupaten, 2009-2012 Atas Dasar Harga Konstan 2012 (dalam miliar Rp) .....	33
Tabel 3.2 - Perbandingan Murni, Perubahan, dan Realisasi; Belanja Daerah Provinsi dan Kabupaten, 2009-2012 atas dasar harga konstan 2012 (dalam miliar Rp) .....	37
Tabel 3.3 - Belanja Urusan Kehutanan dan Belanja Urusan per Hektar .....	43
Tabel 3.4 - SILPA TA Berjalan dan Rasionalnya terhadap Belanja Daerah, Provinsi Kalimantan Timur 2011....	50
Tabel Lampiran 1.1 – Pengelolaan Urusan Kelola Hutan dan Lahan di Daerah Penelitian.....	59
Tabel Lampiran 1.2 Pembagian Kewenangan antar Level Pemerintahan dalam Pengelolaan Urusan Kehutanan, Pertambangan dan Perkebunan .....	61

### Daftar Grafik

Grafik 2.1 - Pertumbuhan Produksi Minyak Bumi, Gas Bumi dan Batubara di Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Timur, 2009- 2012.....	18
Grafik 3.1 - Komposisi Pendapatan Daerah Kabupaten, 2009-2012 .....	27
Grafik 3.2 - Komposisi Pendapatan Daerah Provinsi, 2009-2012.....	28
Grafik 3.3 - Komposisi Dana Perimbangan Provinsi, 2009-2012 .....	28
Grafik 3.4 - Komposisi Dana Perimbangan Kabupaten, 2009-2012 .....	29
Grafik.3.5 - Komposisi DBH-SDA Provinsi, 2009-2011 .....	29
Grafik 3.6 - Komposisi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kabupaten, 2009-2012 .....	30
Grafik 3.7 - Transfer Anggaran dan APBD Realisasi Sumber Daya Alam Kehutanan, 2009-2011.....	31
Grafik 3.8 - Pendapatan Daerah Provinsi dan Pertumbuhannya, 2009-2012 .....	32
Grafik 3.9 - Pendapatan Daerah Kabupaten dan Pertumbuhannya, 2009-2012 .....	33
Grafik 3.10 - Pendapatan Daerah Per kapita, 2010 .....	34
Grafik 3.11 - DBH Per kapita dan Rasionalnya terhadap Pendapatan Daerah, 2009-2012 .....	34
Grafik 3.12 - Tren Dana Bagi Hasil Per kapita dan Rasionalnya terhadap Pendapatan, 2009-2011..	35
Grafik 3.13 - Pendapatan DBH SDA dan Angka Kemiskinan, 2010 .....	35
Grafik 3.14 - Belanja Daerah Provinsi dan Pertumbuhannya, 2009-2012 .....	36
Grafik 3.15 - Belanja Daerah Kabupaten dan Pertumbuhannya 2009-2012 .....	37
Grafik 3.16 - Komposisi Belanja Daerah Kabupaten, 2009-2012 .....	38
Grafik 3.17 - Komposisi Belanja Provinsi 2009-2012 .....	39
Grafik 3.18 - Belanja Urusan Sektor Hutan dan Lahan Kabupaten, 2009-2012 .....	40
Grafik 3.19 - Belanja Urusan Sektor Hutan dan Lahan Provinsi, 2009-2012 .....	40

Grafik 3.20 - Proporsi Urusan Kehutanan Kabupaten terhadap Belanja Daerah, 2009-2012.....	41
Grafik 3.21 - Proporsi Urusan Kehutanan Provinsi terhadap Belanja Daerah, 2009-2012 .....	42
Grafik 3.22 - Rasio Belanja Urusan Kehutanan terhadap Dana Perimbangan Kehutanan, 2009-2012 ....	43
Grafik 3.23 - Kontribusi DBH SDA terhadap Belanja Pegawai , 2011 .....	44
Grafik 3.24 - Belanja Urusan Lingkungan Hidup, 2009-2012 .....	44
Grafik 3.25 - Belanja Urusan Penataan Ruang, 2009-2012 .....	45
Grafik 3.26 - Belanja Urusan ESDM, 2009-2012.....	46
Grafik 3.27 - Belanja Urusan Pertanian, 2009-2012.....	47
Grafik 3.28 - Surplus/(Defisit) Provinsi, 2009-2012 .....	48
Grafik 3.29 - Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah Provinsi, 2009-2011 .....	49
Grafik 3.30 - Ruang Fiskal Riil Per kapita Provinsi dan Rasionya terhadap Pendapatan, 2009-2012.....	51
Grafik 3.31 - Ruang Fiskal Riil Per kapita Kabupaten dan Rasionya terhadap Pendapatan, 2009-2012 ...	52

#### Daftar Diagram

Diagram 1.1 - Kerangka Penelitian Penelitian Kebijakan Anggaran dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan 11	
Diagram 1.2 - Skema Analisis Anggaran Pengelolaan Hutan dan Lahan .....	14

#### Daftar Kotak

Kotak 2.1 Pembentukan Komisi Pengawas Reklamasi dan Paska Tambang di Kalimantan Timur.....	17
Kotak 3.1 Dana Perimbangan untuk Mengurangi Kesenjangan Fiskal .....	30
Kotak 3.2 Politik Anggaran dalam Masa Perubahan APBD .....	38
Kotak 3.3 Komposisi Belanja .....	41
Kotak 3.4 Perusahaan belum Menyetor Dana Jaminan Reklamasi .....	46
Kotak 3.5 Program food estate di Provinsi Kalimantan Barat .....	47
Kotak 3.6 Modus Korupsi Penggunaan SILPA .....	51



## Kata Pengantar

---

Salam Transparansi,

Program SETAPAK, yang didanai United Kingdom Climate Change Unit (UKCCU), bertujuan untuk meningkatkan tata kelola hutan dan lahan di Indonesia, dalam rangka mendukung penurunan emisi gas rumah kaca di Indonesia. Studi ini merupakan bagian dari upaya itu, sebagai instrument pengawasan yang dikembangkan oleh masyarakat sipil untuk mengkaji dan mengevaluasi proses pengelolaan hutan dan lahan dalam perspektif anggaran.

Anggaran dapat dipergunakan sebagai indikator untuk mengukur komitmen dan keberpihakan pemerintah daerah dalam upaya memperbaiki tata kelola hutan dan lahan. Sebagian besar pendapatan daerah bersumber dari Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH – SDA), tetapi redistribusi kebijakan melalui belanja daerah sebagian besar justru dialokasikan untuk program diluar isu keberlanjutan lingkungan (*environmental sustainability*).

Kebijakan pendapatan daerah yang mengandalkan sumber daya alam sebagai sumber penerimaan terbesar, akan berdampak kepada terjadinya peningkatan kegiatan industri berbasis hutan dan lahan di daerah tersebut. Di samping itu, di era desentralisasi telah terjadi fenomena penyebutan daerah kaya yang selalu dikonotasikan dengan daerah yang berhasil mengelola, memanfaatkan dan mengeksploitasi cadangan minyak bumi, tambang batubara dan kawasan hutan sehingga menghasilkan dana bagi hasil yang besar setiap tahun.

Sektor kehutanan, penataan ruang dan lingkungan hidup di tingkat pemerintah provinsidan pemerintah kabupaten hanya mendapatkan alokasi sebesar rata-rata 1 persen dari total belanja daerah dalam empat tahun terakhir (2009-2012). Alokasi tersebut bahkan jauh lebih kecil dibandingkan belanja bantuan sosial dan hibah yang mencapai angka lebih dari 10 persen.

Dalam rangka meningkatkan kualitas tata kelola hutan dan lahan di Indonesia, telah diyakini bahwa memperbaiki kebijakan anggaran memiliki peran cukup strategis. Kebijakan pendapatan yang responsif akan berkontribusi untuk mencegah terjadinya kegiatan eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Kebijakan belanja yang efisien, efektif dan tepat sasaran akan mendukung upaya pencegahan deforestasi, rehabilitasi hutan lahan, pencegahan eksploitasi dan optimalisasi produksi perkebunan untuk menghindari pembukaan lahan baru di dalam kawasan hutan.

Atas tersusunnya laporan ini kami mengucapkan terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada UKCCU atas dukungannya terhadap program SETAPAK dan studi ini khususnya. Tak lupa kepada para peneliti di nasional dan daerah atas kerja kerasnya untuk mendapatkan data dan menganalisisnya. Semoga studi ini bermanfaat untuk perbaikan pengelolaan hutan dan lahan yang lebih baik.

Jakarta, Desember 2013

Yenny Sucipto  
Sekretaris Jendral Seknas FITRA

Blair Palmer  
Direktur Program Tata Kelola Lingkungan  
The Asia Foundation

## Ucapan Terima Kasih

---

Laporan kajian ini merupakan hasil kerjasama antara Seknas FITRA dan The Asia Foundation. Tim Seknas FITRA dikoordinir oleh Hadi Prayitno yang beranggotakan Ahmad Taufik dan Rizka Fitriyani. Tim the Asia Foundation dikoordinir oleh Blair Palmer yang beranggotakan R. Alam Surya Putra dan Ade Cahyat.

Laporan ini ditulis berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan oleh peneliti lokal yang berasal dari sekitar 10 organisasi masyarakat sipil yang terdiri dari:

- Sumatra Selatan : Nunik Handayani, Eli Mailiana, Sumarni (FITRA Sumatra Selatan), Basyir, Anton (Wahana Bumi Hijau), Ade Ramayeni, Yogi (Pilar Nusantara)
- Kalimantan Barat : Liem Keng Sia, Didik Supriyatno, Ngusmanto (Fakta), Yongky Yob Yosafat, Fredy Dulhadi (Jari Borneo Barat,), Endang Kusmiyati, Dea Ishadi ( Titian)
- Kalimantan Timur : Ramlianur, Buyung Marajo, Burhanuddin (Pokja 30).

Proses analisis dan penulisan laporan dikerjakan bersama oleh Hadi Prayitno, Ahmad Taufik dan Rizka Fitriyani (Seknas FITRA) dan R. Alam Surya Putra (The Asia Foundation). Adapun laporan ini disunting oleh R. Alam Surya Putra.

Terima kasih juga diucapkan kepada Blair Palmer, Erman Rahman, Frans Siahian, Prayekti Murharjanti, Ridwan dan Chitra Hariyadi yang telah memberikan review, masukan dan kritik atas laporan ini. Dorta Pardede dan Kiki Tobing berkontribusi banyak untuk proses pencetakan dan penerbitan laporan ini.

## BAGIAN I

# Membangun Kerangka Analisis Kebijakan Anggaran Daerah untuk Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia

## 1.1 PENGANTAR

Desentralisasi menghasilkan tantangan baru bagi pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan di daerah. Desentralisasi menghasilkan kapasitas pemimpin daerah yang beragam dengan segala bentuk kepentingannya dalam mengelola sumber daya alam dan manusia didalamnya. Bank Dunia bahkan menilai bahwa tantangan yang dihadapi di era desentralisasi adalah kapasitas yang beragam dan visi lembaga di daerah, pemberian insentif yang tepat, minimnya standard dan penegakan serta asistensi oleh pemerintah pusat<sup>1</sup>.

Korupsi merupakan tantangan penting lainnya yang dihadapi Indonesia dalam rejim desentralisasi. Berbagai kasus korupsi yang menjerat pejabat daerah menunjukkan bahwa praktik tersebut telah secara nyata berpindah karena level kekuasaan yang lebih besar diterima oleh pemerintah daerah. CIFOR menilai bahwa masalah korupsi sektor sumber daya alam (khususnya penyalagunaan dana reboisasi) menjadi lebih terdesentralisasi selama periode paska Suharto sejak pemerintah provinsi dan kabupaten di Indonesia memiliki peningkatan wewenang untuk mengelola pendapatan kehutanan<sup>2</sup>. Sektor sumber daya alam dianggap sebagai bagian dari kegagalan rejim ini untuk mengelola dan mengalokasikannya secara optimal untuk kepentingan publik. Dalam konteks ini, hutan dan lahan menjadi sumber pendapatan baik formal maupun non formal bagi pemerintah maupun pihak yang berkepentingan diluar pemerintah. Selain penyalahgunaan dana reboisasi, modus korupsi di sumber daya alam dilakukan melalui pembukaan lahan, pemberian izin usaha ke sektor swasta dan konversi hutan<sup>3</sup>.

Deforestasi dan degradasi sebagai salah satu masalah yang harus diperbaiki oleh pemerintah

Indonesia. Bukan saja karena pemerintah Indonesia telah berkomitmen kepada dunia Internasional untuk mengurangi angka emisi namun deforestasi dalam banyak kasus telah menghilangkan sumber penghidupan masyarakat. Berbagai studi<sup>4</sup> bahkan menyatakan tantangan pemerintah Indonesia semakin berat karena sebagian besar deforestasi dikaitkan dengan sistem politik dan ekonomi yang korup yang menganggap bahwa sumber daya alam khususnya hutan dan lahan sebagai sumber pendapatan yang bisa dieksploitasi untuk kepentingan politik dan keuntungan pribadi.

Sebagai bagian dari sistem politik dan ekonomi, pengelolaan hutan dan lahan merupakan skema kebijakan yang harus dicermati terus menerus oleh berbagai pihak. Penelitian serupa hendaknya terus dilakukan untuk menghasilkan rekomendasi dan debat publik yang masif agar dorongan perbaikan dapat dilakukan secepatnya. Selain melihat paket kebijakan, program dan kegiatan apa yang disediakan oleh pemerintah, pendekatan lain yang bisa dipakai untuk melihat komitmen pemerintah adalah dengan menggunakan instrumen anggaran yakni sejauhmana pendapatan dan belanja pemerintah didayagunakan untuk mengurangi laju deforestasi. Apakah kebijakan anggaran yang dikembangkan sesungguhnya mengurangi atau justru meningkatkan laju deforestasi di Indonesia. Dengan kata lain, analisis terhadap pengelolaan anggaran merupakan salah satu instrumen untuk memberikan masukan dalam pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia. Studi ini mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan diatas.

Studi ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan penganggaran di tingkat daerah dalam pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia. Ada 3 provinsi dan 6 kabupaten yang dikaji dalam studi ini dengan

1. World Bank, Country Enviromental Assessment, Investing in a More Sustainable Indonesia, 2009.
2. CIFOR, Tata Kelola Keuangan dan Dana Reboisasi selama Periode Soeharto dan Paska Soeharto 1998 – 2009, 2011.
3. Setengah Hati Berantas Kejahatan Kehutanan, Indonesia Corruption Watch, 2012
4. CIFOR, 2011 dan World Bank, 2009, ibid.

melihat sejauh mana kebijakan perencanaan dan penganggaran di daerah memberikan kontribusi yang bermanfaat pada pengelolaan hutan dan lahan yang lebih baik. Secara khusus, studi ini akan menganalisis dua hal: pertama, menelaah potensi dan realisasi pendapatan daerah dari pengelolaan hutan dan lahan dan kedua, melihat orientasi kebijakan belanja daerah dalam mengakselerasi perbaikan pengelolaan hutan dan lahan yang lebih baik. Berbeda dengan kajian anggaran yang dilakukan di level nasional yang melihat konsistensi kebijakan perencanaan yang ada dan kaitannya dengan kebijakan anggaran, studi ini hanya menelaah bagaimana kebijakan anggaran dikelola secara maksimal untuk mendukung tujuan penurunan deforestasi dan degradasi yang secara langsung akan berkontribusi pada penurunan emisi.

Sebagai bagian dari instrumen pengawasan, studi ini dikembangkan oleh kelompok sipil untuk mengkaji dan mengevaluasi proses pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia dalam kerangka kebijakan anggaran. Studi ini dikembangkan oleh jaringan masyarakat sipil yang telah berpengalaman dalam mengkaji kebijakan pengelolaan anggaran diberbagai sektor pemerintahan. Seknas FITRA mengkoordinir studi ini dengan didukung 10 (sepuluh) jaringan kelompok sipil di daerah. Dalam lima tahun terakhir, seknas FITRA intensif melakukan kajian anggaran APBD di 72 kabupaten/kota dan tujuh provinsi meskipun sektor atau urusan yang dilihat lebih banyak pada sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Studi ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dan pihak lain. Bagi pemerintah kabupaten studi ini diharapkan bermanfaat untuk merumuskan kebijakan anggaran yang lebih baik bagi masyarakat dan khususnya bagi upaya penurunan deforestasi dan degradasi serta penurunan emisi yang optimal. Bagi pemerintah provinsi dan pusat, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai alat pemantau kinerja pemerintah kabupaten, selain menjadi acuan bagi pengembangan kebijakan anggaran dan bantuan teknis yang dapat diberikan kepada pemerintah daerah. Diharapkan pula bahwa laporan ini dapat mendorong perbaikan kebijakan

pengelolaan anggaran, baik oleh pemerintah pusat dan daerah. Selain itu, khususnya bagi pemerintah provinsi dan pusat, penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan dalam memperkuat peran pemerintah provinsi dan pusat dalam mengevaluasi, mensupervisi, dan memberikan bantuan teknis kepada pemerintah kabupaten. Bagi pihak lain, studi ini diharapkan bisa menjadi masukan untuk dialog kebijakan yang lebih luas dan memunculkan debat publik yang lebih baik dalam rangka memperbaiki kebijakan yang lebih baik.

## 1.2 KERANGKA PENELITIAN

Kerangka penelitian yang digunakan dalam studi ini sama dengan kerangka penelitian untuk menganalisis kebijakan anggaran nasional dalam pengelolaan hutan dan lahan. Dalam studi sebelumnya<sup>5</sup> dijelaskan bahwa analisis anggaran digunakan sebagai instrument analisis untuk melihat kinerja pemerintah dalam pengelolaan hutan dan lahan. Instrumen ini sekaligus digunakan untuk melihat komitmen atau keberpihakan pemerintah untuk mengelola sumber daya alamnya secara bijaksana dan berkeadilan. Hanya saja, yang sedikit membedakan adalah studi ini kurang memperdalam kajian kebijakan perencanaan sebagai instrumen pembanding dalam analisis kebijakan anggaran. Kajian anggaran nasional hanya menilai satu entitas pemerintahan yakni pemerintah nasional sehingga memungkinkan untuk menilai kesesuaian kebijakan perencanaan dan kebijakan anggaran. Sementara kajian anggaran daerah melihat kecenderungan pemerintah daerah yang diwakili oleh 3 provinsi dan 6 kabupaten daerah studi- dalam mengelola kebijakan anggaran secara umum dalam pengelolaan hutan dan lahan. Sehingga mengkaitkan dengan analisis kebijakan perencanaan masih belum memungkinkan untuk dilakukan.

Beberapa hal berikut ini menjadi asumsi dasar yang digunakan sebagai kerangka berfikir dan analisis pada kajian kebijakan anggaran baik nasional maupun daerah :

- Anggaran (baik APBN maupun APBD) merupakan instrumen penting bagi

5. Lihat Mengukur Komitmen: Analisis Kebijakan Perencanaan dan Anggaran Nasional dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan, 2013, Seknas FITRA – The Asia Foundation, Jakarta.

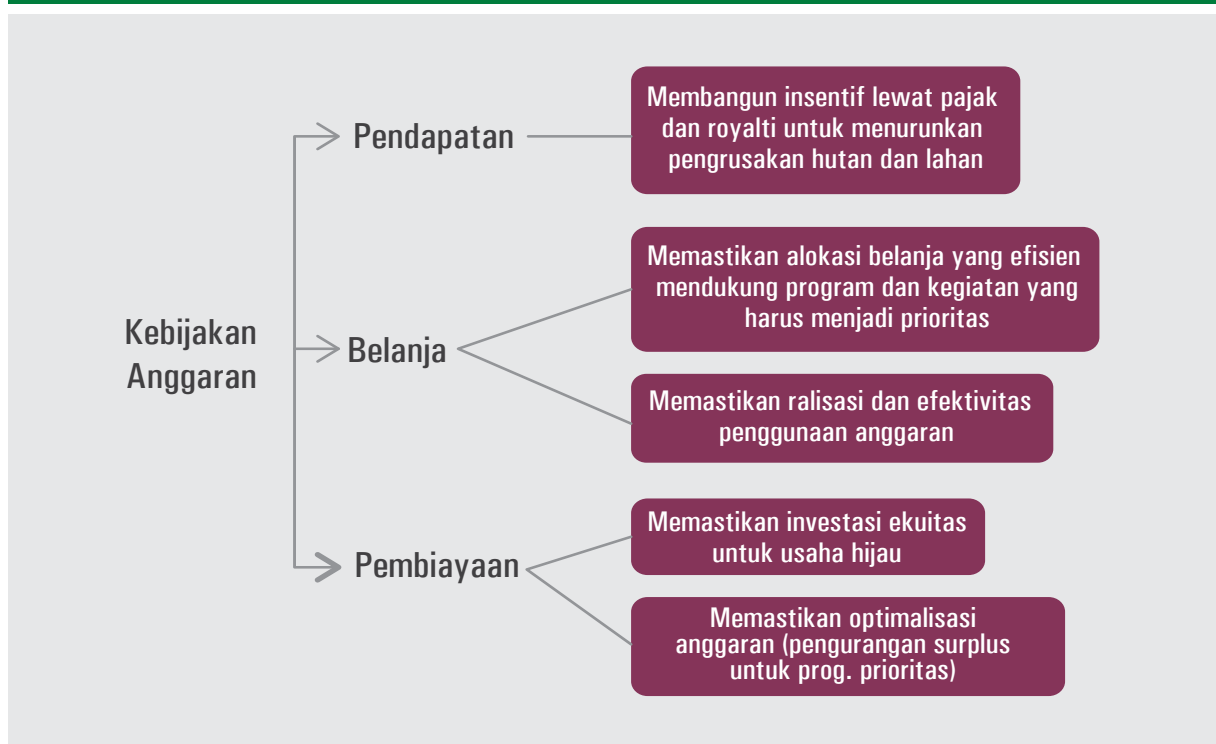
pemerintah untuk melaksanakan programnya. Cukup tidaknya anggaran pemerintah untuk membiayai program-programnya sangat dipengaruhi oleh bagaimana anggaran tersebut dikelola.

- Anggaran pemerintah merupakan refleksi atas keputusan politik antara eksekutif dan legislatif yang mencerminkan apa yang dilakukan pemerintah setiap tahunnya. Keputusan politik ini mempunyai dampak yang luas bukan saja bagaimana kualitas hidup masyarakat ditentukan, tetapi juga bagaimana pemerintah mengalokasikan sumber daya yang ada untuk memenuhi kebutuhan programnya. Oleh karenanya, keputusan politik tersebut menggambarkan sejauhmana keberpihakan pemerintah terhadap warga dan lingkungannya.
- Kebijakan anggaran sangat terkait dengan pengelolaan hutan dan lahan. Selain pengelolaan hutan dan lahan sebagai bagian dari instrumen pendapatan daerah, ia juga menjadi instrument belanja dan pembiayaan daerah.
- Sebagai instrumen pendapatan, pengelolaan hutan dan lahan dilihat melalui kebijakan insentif melalui pajak dan royalti yang dilakukan pemerintah untuk kegiatan yang

terkait dengan sektor hutan dan lahan. Hanya saja kebijakan insentif melalui pajak dan royalti bisa meningkatkan deforestasi dan degradasi dan atau sebaliknya akan menurunkan deforestasi dan degradasi. Keputusan politik untuk menentukan sumber-sumber penerimaan negara merefleksikan sejauhmana komitmen pemerintah untuk meningkatkan atau menurunkan deforestasi dan degradasi.

- Dalam hal belanja daerah, sejauh mana uang yang dimiliki oleh pemerintah dibelanjakan untuk program dan kegiatan yang mendukung tujuan pembangunan. Secara khusus, memastikan bahwa belanja untuk membiayai program dan kegiatan yang mendukung penurunan deforestasi dan degradasi tersedia secara memadai. Selain itu, memastikan bahwa uang yang sudah dialokasikan tersebut telah dibelanjakan dengan optimal untuk mencapai tujuan penurunan deforestasi dan degradasi.
- Pembiayaan mengarah pada sejauhmana uang yang dimiliki pemerintah diinvestasikan untuk green growth development atukah non green growth development. Memastikan bahwa uang

Diagram 1.1 – Kerangka Penelitian Kebijakan Anggaran dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan



yang ada memang memberikan dukungan terhadap green growth development melalui optimalisasi anggaran menjadi hal yang penting dipenuhi dalam skema pembiayaan negara.

### 1.3 METODOLOGI PENELITIAN

#### a. Ruang Lingkup Analisis

Studi ini fokus pada analisis umum pengelolaan anggaran dan analisis anggaran sektor hutan dan lahan. Analisis umum mencakup profil dan kecenderungan pendapatan, belanja, dan pembiayaan anggaran. Analisis sektoral pada intinya fokus pada belanja program-program yang diharapkan berkontribusi terhadap upaya penurunan laju deforestasi dan degradasi. Fokus analisis sektor ini pada urusan Kehutanan, Pertanian, Penataan Ruang, dan Lingkungan Hidup (LH), serta Energi Sumber Daya Mineral (ESDM).

Ada enam kabupaten di tiga provinsi yang dikaji.

Keenam kabupaten dan provinsi yang ada merupakan daerah program SETAPAK<sup>6</sup> dimana Seknas FITRA menjadi bagian dari pelaksana program tersebut. Kabupaten provinsi dalam program SETAPAK dipilih berdasarkan kondisi hutan dan ketersediaan tutupan hutan dan lahan gambut, kondisi sosial politik daerah serta ketersediaan daya dukung lainnya seperti masyarakat sipil dan jangkauan infrastruktur. Lokasi studi ini adalah Provinsi Sumatera Selatan dengan kabupaten yang diteliti Musi Banyuasin dan Musi Rawas, Provinsi Kalimantan Timur dengan kabupaten Berau dan Bulungan<sup>7</sup> dan Provinsi Kalimantan Barat dengan lokasi kabupaten di Sintang dan Kubu Raya. Tabel 1.1 berikut memberikan gambaran tentang 9 daerah yang berpartisipasi dalam program SETAPAK dan sebagai lokasi penelitian.

Data Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dianalisis meliputi tahun 2009-2012. Data APBD 2009-2011 mempergunakan data murni (APBD-M), perubahan (APBD-P) dan realisasi anggaran (APBD-R), sementara untuk

Tabel. 1.1. Profil Data Statistik Umum Daerah Penelitian

No.	Daerah	Populasi (Orang)	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB, Rp Miliar)	Indeks Pembangunan Manusia	Tingkat Kemiskinan (%)
1	Kab. Musi Banyuasin	562.584	11.788	71,81	20,06
2	Kab. Musi Rawas	524.919	5.646	67,89	19,38
3	Kab. Sintang	363.978	3.916	68,31	9,76
4	Kab. Kubu Raya	498.333	8.801	67,56	7,14
5	Kab. Berau	179.444	7.895	73,84	6,60
6	Kab. Bulungan	113.045	2.303	75,11	14,57
7	Prov. Sumatera Selatan	7.446.401	112.449	72,95	15,47
8	Prov. Kalimantan Barat	4.393.239	60.502	69,15	9,02
9	Prov. Kalimantan Timur	3.550.586	187.875	75,56	7,66

Sumber: Badan Pusat Statistik/BPS (Hasil Sensus Penduduk 2010 dan Statistik PDRB 2009), Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan/TNP2K (IPM 2010, Tingkat Kemiskinan 2010).

Keterangan: PDRB tidak termasuk minyak dan gas, berdasarkan harga berlaku 2010 (Angka sangat sementara).

6 SETAPAK (Selamatkan Hutan dan Lahan melalui Perbaikan Tata Kelola) merupakan salah satu program The Asia Foundation yang didukung oleh Unit Perubahan Iklim Pemerintah Inggris (UKCCU). Program ini bertujuan untuk mendukung upaya Pemerintah Indonesia, terutama pemerintah daerah, dalam memperbaiki tata pemerintahan dalam pengelolaan hutan dan lahan yang berkelanjutan. Program ini telah dimulai sejak akhir 2011 dan direncanakan berakhir pada pertengahan 2015.

7. Pada saat pemilihan lokasi program SETAPAK dan penelitian dimulai, kabupaten ini masih masuk dalam wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Namun dalam perkembangannya saat ini, Kabupaten Bulungan masuk dalam provinsi hasil pemekaran baru dari Kalimantan Timur yakni Provinsi Kalimantan Utara. Untuk mempermudah analisis, laporan ini masih memasukkan kabupaten Bulungan sebagai wilayah analisis provinsi Kalimantan Timur.



tahun 2012 mempergunakan rencana anggaran (APBD-M atau “murni”). Selain data anggaran, analisis juga mempergunakan data-data statistik penunjang terbaru, baik dari pemerintah daerah maupun berbagai instansi pemerintah pusat.

### b. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data APBD dan data statistik sektoral dilakukan di tingkat daerah dan nasional. Pengumpulan data APBD dilakukan oleh tim peneliti dan asisten peneliti di masing-masing daerah, dengan menggunakan akses formal maupun informal. Selain itu, data APBD juga diperoleh dari kementerian keuangan melalui Direktorat Jendral

Perimbangan Keuangan (DJPK) yang dilakukan oleh peneliti nasional (Seknas FITRA). Peneliti dan asisten peneliti di daerah mendapatkan pelatihan terlebih dahulu untuk membaca data anggaran, teknik pengumpulan data dan analisis untuk kepentingan studi ini.

Pengolahan data dilakukan melalui tahapan, input data, pembersihan, kompilasi, analisis dan interpretasi. Input data daerah dilakukan oleh peneliti daerah dan data nasional dilakukan oleh tim Seknas FITRA. Seluruh data dikompilasi menurut daerah dan tahunnya, diverifikasi dengan melakukan cross-check terhadap sumber-sumber lainnya, untuk selanjutnya dianalisis dan diinterpretasikan.

### c. Analisis data

Tabel. 1.2. Data yang Dipergunakan dan Sumber Perolehan Data

No	Uraian	Jenis	Sumber
1	Ringkasan APBD 2009-2011	Rencana/Murni (M), Perubahan (P), dan Realisasi (R)	PERDA dan PERBUB APBD
2	Ringkasan APBD 2012	Rencana (M)	PERDA dan PERBUB APBD
3	Ringkasan Urusan APBD 2009-2011	Rencana/Murni (M), Perubahan (P), dan Realisasi (R) <sup>8</sup>	PERDA dan PERBUB APBD
4	Ringkasan Urusan APBD 2012	Rencana (M)	PERDA dan PERBUB APBD
5	Urusan – Program dan Kegiatan 2009-2011	Realisasi (R)	PERDA dan PERBUB APBD
6	Urusan – Program dan Kegiatan 2012	Rencana (M)	PERDA dan PERBUB APBD
7	Audit BPK 2009 – 2011	-	BPK
8	Hasil Sensus Penduduk (SP) 2010	-	BPS
9	Statistik Perkebunan	-	BPS, dan SKPD terkait
10	Statistik Kehutanan	-	BPS, dan SKPD terkait
11	Statistik Pertambangan	-	BPS, dan SKPD terkait
12	Statistik Lainnya	-	BPS

8 M = APBD Murni, P = APBD Perubahan dan R = APBD Realisasi

Analisis kebijakan anggaran dilakukan dengan menganalisis tren, proporsi dan korelasi. Analisis ini telah dipakai oleh Seknas FITRA dalam studi kajian anggaran sebelum-sebelumnya.<sup>9</sup>

Berikut ini adalah skema analisis data yang digunakan.

Analisis pengelolaan hutan dan lahan di daerah menganalisis 5 urusan. Kelima urusan tersebut yakni urusan kehutanan, urusan pertambangan, urusan lingkungan hidup, urusan pertanian dan

urusan tata ruang. Tiap daerah memiliki skema sendiri-sendiri untuk pengelolaan kelima urusan tersebut. Ada yang menggabung beberapa urusan untuk dikelola oleh satu dinas dan ada yang menempatkan urusan tersebut dalam satu dinas. Lampiran 1 menjelaskan tentang tabel pengelolaan urusan di pemerintah kabupaten dan provinsi yang diteliti.

Diagram 1.2. Skema Analisis Anggaran Pengelolaan Hutan dan Lahan



9 Analisis Anggaran Daerah : Studi terhadap APBD 2008 – 2011 di 20 kabupaten/kota di 4 Provinsi, Seknas FITRA, 2012 : 4

## BAGIAN II

# Mencermati Kebijakan Perencanaan Daerah dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia

### 2.1 KEWENANGAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN

Desentralisasi telah membawa perubahan dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Saat ini pemerintah daerah memiliki nilai pendapatan daerah yang berbeda-beda bergantung pada jenis dan kuantitas sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah tersebut. Besarnya pendapatan daerah diperoleh dari dana bagi hasil (DBH) pengelolaan sumber daya yang dikelola bersama pemerintah pusat. Keadaan inilah yang menyebabkan dikotomi kekayaan daerah muncul ketika era desentralisasi. Daerah kaya cenderung dikonotasikan sebagai daerah yang memiliki sumber daya alam sementara daerah yang minim potensi sumber daya alam dan kurang subur sering dianggap sebagai daerah miskin. Oleh karenanya, dalam era desentralisasi, sumber daya alam menjadi faktor penting bagi keberlangsungan pengelolaan pemerintah daerah itu sendiri.

Desentralisasi juga membawa perubahan penting dalam kewenangan pengelolaan sumber daya alam. Pemerintah daerah telah memiliki kewenangan yang cukup besar untuk memanfaatkan sumber daya alamnya secara maksimal termasuk memastikan upaya pemulihan kerusakan sumber daya alam. Meskipun dalam urusan kehutanan, kewenangan ini masih dipegang oleh pemerintah pusat, namun terkait urusan pengawasan masih melibatkan pemerintah daerah. Pelimpahan kewenangan pengelolaan sumber daya alam memberikan tantangan baru bagi pemerintah daerah. Dengan kata lain bahwa keberlangsungan sumber daya alam tergantung pada kepemimpinan lokal serta kemampuan dan kapasitas pemerintah daerah. Pengelolaan sumber daya alam yang baik atau tidak terefleksi dalam visi dan misi daerah.

Kebijakan perencanaan di daerah penelitian cenderung eksploitatif terhadap sumber daya alamnya dengan menjanjikan konsep pembangunan berkelanjutan. Dari dokumen perencanaan tiga provinsi sangat jelas menggambarkan sumber daya alam sebagai bagian yang harus didayagunakan secara maksimal untuk kepentingan pembangunan dengan jargon untuk kesejahteraan masyarakat. Bahkan perencanaan Provinsi Kalimantan Barat secara tegas akan mendorong peningkatan pendapatan daerah dari sektor hutan dan lahan. Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Sumatera Selatan pun demikian. Perencanaan pembangunan lebih diarahkan pada pemanfaatan potensi sumber daya alam semaksimal mungkin. Pengembangan sejuta hektar lahan kelapa sawit di Provinsi Kalimantan Timur, serta menjadikan Provinsi Sumatera Selatan sebagai daerah pemasok energi melalui pemanfaatan lahan merupakan fakta bagaimana kepemimpinan lokal merefleksikan pengelolaan sumber daya alam.

Kebijakan perencanaan daerah tersebut jelas-jelas mengancam deforestasi serta degradasi hutan dan lahan. Bahkan Bank Dunia (2009) menyebut bahwa sumber daya alam di Indonesia menyusut dengan cepat tanpa diimbangi investasi yang setara dalam sumber daya produksi atau manusianya yang menyebabkan kerugian ekonomi yang besar; Sehingga biaya kerusakan lingkungan di masa mendatang cenderung meningkat. Pada saat ini, biaya kerusakan lingkungan setara dengan laju pertumbuhan kerusakan lingkungan rata-rata per tahun.<sup>10</sup>

10 World Bank, 2009, Investing in a More Sustainable Indonesia, Jakarta.

Tabel. 2.1. Kebijakan Perencanaan Daerah dalam Penggunaan SDA  
Sebagai Basis Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Arah Kebijakan	Sumatera Selatan	Kalimantan Timur	Kalimantan Barat
<b>Visi</b>	Sumatera Selatan Sejahtera Dan Terdepan Bersama Masyarakat Cerdas Yang Berbudaya	Mewujudkan Kalimantan Timur sebagai Pusat Agroindustri dan Energi Terkemuka Menuju Masyarakat Adil dan Sejahtera	Mewujudkan Masyarakat Kalimantan Barat Yang Beriman, Sehat, Cerdas, Aman, Berbudaya Dan Sejahtera.
<b>Misi terkait pemanfaatan sumber daya alam</b>	Mendayagunakan sumber daya pertambangan dan energi (fosil dan terbarukan) dengan cerdas, arif, dan bijaksana demi kepentingan masyarakat luas	Mewujudkan struktur ekonomi yang berdaya saing dan pro kerakyatan dengan konsep pembangunan berkelanjutan	Melaksanakan pemerataan dan keseimbangan pembangunan secara berkelanjutan untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah dengan tetap memperhatikan aspek ekologi dalam pemanfaatan sumber daya alam
<b>Tujuan</b>	Daerah pemasok sumber daya energi secara berkelanjutan, melalui pemanfaatan batubara, minyak bumi, gas alam, energi panas bumi, gas metan dan energi terbarukan. Daerah yang bijak dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam energi, air, hutan dan lain-lain bagi kesejahteraan masyarakat.	Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan ekonomi yang handal berbasis agribisnis dan ekowisata serta menciptakan alam yang lestari melalui penegakkan aturan pemanfaatan lahan dan sumber daya alam dan koordinasi rencana ruang wilayah.	Mendorong peningkatan pendapatan terutama dari sektor pertanian, perkebunan, tambang Tersedianya infrastruktur yang mendukung produksi dan pengolahan hasil pertanian, kehutanan, perikanan dan sumber daya alam;
<b>Program</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program Lumbung Pangan</li> <li>• Program Peningkatan Produksi dan Produktivitas Pertanian</li> <li>• Program Lumbung Energi</li> <li>• Program Promosi Investasi Sektor Pertambangan;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program pengembangan sejuta hektar lahan kelapa sawit</li> <li>• Program Peningkatan Produksi Pertanian/ Perkebunan untuk Pencapaian swasembada Beras melalui peluasan lahan sawah</li> <li>• Program pemanfaatan potensi sumber daya hutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program peningkatan produksi, Produktivitas dan mutu tanaman pangan Untuk mencapai swasembada melalui pemantapan sentra padi (rice estate)</li> <li>• Program pemantapan kawasan hutan melalui Inventarisasi potensi sumber daya hutan</li> </ul>

Sumber : RPJMD dan RKPD (2013) masing – masing daerah

Selain pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten nampaknya juga tidak mau kalah dalam pemanfaatan sumber daya alamnya. Pemerintah Kabupaten yang memiliki kekayaan sumber daya alam secara terang-terangan juga menggunakan basis pertumbuhan ekonominya dari sektor ini. Sebagai contoh Kabupaten Musi Rawas telah menetapkan visi daerahnya untuk tahun 2011-

2015 melalui “Terwujudnya Bumi Agropolitan dan Kawasan Pertambangan Menuju Musi Rawas Darussalam”. Sedangkan salah satu misinya adalah dengan misi melakukan pengembangan pertambangan dan lingkungan hidup. Kabupaten yang lain juga melakukan hal yang sama seperti Kabupaten Musi Banyuasin, Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Berau.

Kewenangan pengelolaan hutan dan lahan masih carut marut karena pengawasan yang tidak berjalan dengan seimbang. Urusan pertambangan dan perkebunan telah dilimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Kewenangan kedua urusan tersebut direspon melalui pemberian izin usaha pertambangan dan izin usaha perkebunan. Meluasnya areal tambang dan perkebunan kelapa sawit merefleksikan bagaimana pemerintah merespon kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Sementara, kewenangan pemerintah pusat untuk mengawasi kewenangan daerah melalui pengawasan yang maksimal juga kurang memadai. Meskipun data jumlah inspektur tambang dan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) baik secara nasional maupun per daerah kurang terdapat, namun diprediksi jumlahnya sangat kecil untuk tugas mengawasi persoalan hutan dan lahan<sup>11</sup>. Pemerintah pusat juga belum memiliki skema untuk mengawasi kerusakan hutan akibat kegiatan tambang dan perkebunan secara maksimal. Kecilnya sumber daya pengawas kegiatan pertambangan menjadi perhatian serius pemerintah provinsi Kalimantan Timur yang baru-baru ini mengeluarkan peraturan daerah (perda) tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Paska Tambang<sup>12</sup>.

Sementara itu, dalam urusan kehutanan, pemerintah pusat masih memegang kendali pengelolaan sumber daya hutan. Peran pemerintah daerah adalah dengan menjalankan kebijakan pemerintah pusat melalui tugas pengawasan yang maksimal terhadap

pemanfaatan hutan yang telah dikeluarkan izinnnya oleh pemerintah pusat disamping membantu melakukan perencanaan kegiatan penatabatasan kawasan hutan termasuk penyelesaian sengketa tata batas. Peran daerah yang sebatas menyelesaikan persoalan atas kebijakan pemerintah pusat ini salah satunya direspon oleh pemerintah daerah dengan pengawasan dan penyelesaian sengketa yang kurang maksimal sebagaimana kasus pada urusan pertambangan dan perkebunan.

## 2.2 STRUKTUR EKONOMI DAERAH BERBASIS SUMBER DAYA ALAM

Secara umum, pemerintahan di Indonesia sangat tergantung pada sumber daya alam. Kebijakan perencanaan daerah yang ada di atas merefleksikan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumber daya alam. Kajian Bank Dunia menunjukkan bahwa modal alam merupakan seperempat kekayaan total Indonesia dan 45 persen kekayaan Indonesia berasal dari asset di dalam tanah<sup>13</sup> seperti batubara dan hasil tambang lainnya.

Batubara, minyak bumi dan kelapa sawit merupakan basis utama pengembangan ekonomi di daerah penelitian. Bagi pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Kalimantan Timur,

basis pengembangan terpenting adalah batubara dan minyak bumi. Sementara kelapa sawit menjadi tumpuan ekonomi bagi Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Sumatera Selatan.

Persoalan keterbatasan petugas inspektur tambang dan meningkatnya kasus kerusakan lingkungan di Kalimantan Timur mendorong DPRD menginisiasi dikeluarkannya Perda tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Paska Tambang. Dalam perda tersebut, ada mandat bagi pemerintah provinsi untuk membentuk Komisi Pengawas Reklamasi dan Paska Tambang. Saat ini komisi ini belum terbentuk dan harus terbentuk maksimal empat bulan setelah perda ditetapkan atau diperkirakan sekitar bulan Maret/April 2014.

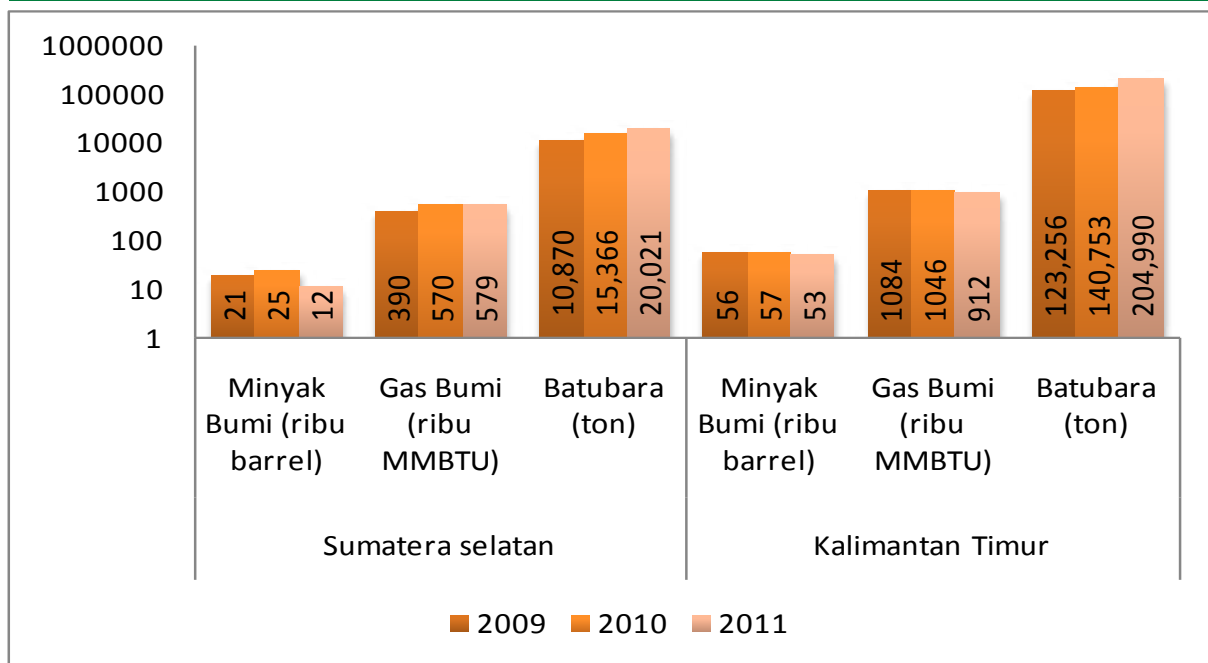
Kotak. 2.1 Pembentukan Komisi Pengawas Reklamasi dan Paska Tambang di Kalimantan Timur

11. Data Jatam (2013) menyebutkan bahwa rasio antara petugas inspektorat tambang dengan jumlah perusahaan dan luasan yang diawasi sangatlah tinggi. Sebut saja di Kota Samarinda, petugas inspeturat tambang hanya empat orang dengan rasio pengawasan sekitar 1 : 26 perusahaan dan 1 : 12.500 Ha. Artinya 1 orang inspektur tambang harus mengawasi 26 perusahaan dengan luasan 12.500 Ha. Belum lagi frekuensi pengawasan yang mungkin hanya 1 kali dalam setahun karena anggaran yang terbatas. Sementara itu di Kutai Timur, rasio yang ada mencapai 1 : 19 perusahaan dengan luas mencapai 330.000 Ha dengan jumlah petugas inspektur tambang hanya dua orang. (KOMPPAK, 2013: Menyediakan Taring bagi Macan yang Ompong : Tanggapan Kelompok Sipil atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Reklamasi dan Paska Tambang, Kertas Posisi, Balikpapan).
12. Perda telah diputuskan dalam sidang paripurna DPRD provinsi Kalimantan Timur pada awal November 2013. Nomer perda saat ini sedang dipersiapkan oleh bagian hukum.
13. World Bank, 2009: Investing in a more Sustainable Indonesia, Jakarta

Produksi batubara cenderung terus meningkat dibandingkan minyak dan gas bumi. Di Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Kalimantan Timur, pertumbuhan produksi batubara meningkat secara progresif. Sementara minyak dan gas bumi kenaikannya tidak terlalu besar bahkan dalam

di Indonesia sebesar 104,8 miliar ton. Sejak tahun 1996 hingga 2010, produksi batubara Indonesia mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 14,8<sup>14</sup> persen per tahun, dan pertumbuhan rata-rata ekspor batubara Indonesia adalah 15,1 persen per tahun. Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi

Grafik 2.1 Pertumbuhan Produksi Minyak Bumi, Gas Bumi dan Batu bara di Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Timur, 2009 – 2012



Sumber : Daerah Dalam Angka masing – masing provinsi tahun 2012

beberapa tahun mengalami penurunan. Produksi batubara di kedua provinsi meningkat hingga 68 persen pada tahun 2009 – 2012. Sementara untuk minyak bumi mengalami pertumbuhan -15 persen dan gas bumi 1 persen pada periode tahun yang sama. Penurunan pertumbuhan tambang minyak dan gas bumi diakibatkan terbatasnya pengembangan lapangan minyak dan gas bumi baru. Akibatnya fokus kegiatan pertambangan secara masif beralih ke tambang batubara.

Batubara merupakan komoditas tambang yang kaya di Indonesia. Besar cadangan sumber daya batubara

Sumatera Selatan merupakan primadona utama sebagai daerah penghasil tambang batubara.

Hampir separuh kawasan hutan yang dipinjam pakai untuk kegiatan tambang<sup>15</sup> secara nasional dikontribusi oleh ketiga Provinsi penelitian yakni mencapai lebih 400 ribu hektar hingga periode 2012. Total luasan kawasan hutan yang dipinjam pakai secara nasional<sup>16</sup> adalah 857.977,56 hektar. Provinsi Kalimantan Timur menyumbang terbesar penggunaan pinjam pakai kawasan hutan sekitar 370 ribu hektar disusul Provinsi Sumatera Selatan 20 ribu hektar dan Provinsi Kalimantan Barat 15 ribu

14. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2011: Dokumen MP3EI, Jakarta

15. Penghitungan kawasan hutan yang dipinjam pakai untuk kegiatan tambang adalah dengan menjumlahkan antara total luasan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk eksploitasi tambang dan total luasan persetujuan prinsip izin pinjam pakai. Memasukkan persetujuan prinsip dalam penghitungan didasarkan fakta bahwa dalam banyak kasus, persetujuan prinsip digunakan oleh banyak perusahaan untuk melakukan eksploitasi tambang : [www.bpk.go.id/en/wp-content/uploads/2013/06/1.-hal-2-25.pdf](http://www.bpk.go.id/en/wp-content/uploads/2013/06/1.-hal-2-25.pdf)

16. Total dari 33 provinsi



hektar. Provinsi Kalimantan Timur memiliki areal izin pinjam pakai kawasan hutan yang dipergunakan sebagai kawasan eksploitasi tambang yang lebih luas. Sampai tahun 2011 pemerintah telah mengeluarkan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan eksploitasi tambang seluas 162.362,05 Ha, dan di tahun 2012 pemerintah kembali mengeluarkan izin 18.605,13 Ha yang dipergunakan untuk

kegiatan penambangan batubara. Sehingga sampai tahun 2012 luas kawasan hutan yang sudah beralih menjadi kawasan tambang adalah 180.967,18 Ha. Belum lagi perkembangan persetujuan prinsip izin pinjam pakai kawasan hutan yang hingga tahun 2012 mencapai 186.382,31 Ha. Perluasan kawasan hutan yang dipinjam pakai diperkirakan telah munculnya deforestasi hutan.

**Tabel 2.3 Perkembangan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Operasi Produksi/ Eksploitasi Tambang<sup>17</sup>**

Tahun	Luas areal (Ha)		
	Provinsi Sumatera Selatan	Provinsi Kalimantan Timur	Provinsi Kalimantan Barat
Perkembangan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan			
2011	5.989,37	162.362,05	2.608,85
2012 <sup>18</sup>	792,49	18.605,13	1.735,57
Total s/d 2012	6.781,86	180.967,18	4.344,42
Perkembangan Persetujuan Prinsip Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan			
2011	9.063,72	155.636,61	6.356,76
2012 <sup>19</sup>	4.726,63	30.745,70	6.521,08
Total s/d 2012	13.790,35	186.382,31	12.877,84

Sumber : Buku data dan informasi Ditjen Planologi Kehutanan Tahun 2012, Direktorat Penggunaan Kawasan Hutan, Data s/d Desember 2012

Seperempat luas wilayah daratan Provinsi Kalimantan Timur dikuasai tambang batubara. Berdasarkan data yang dikutip dari JATAM<sup>20</sup>, sampai dengan tahun 2012 jumlah izin usaha pertambangan batubara di Provinsi Kalimantan Timur per Desember 2012 mencapai 1.488 dengan luas lahan mencapai 5.410.664 hektare. Sementara itu, luas wilayah daratan provinsi ini sebesar 19.844.117 hektar.<sup>21</sup> Jumlah ini meningkat

dibandingkan periode per Desember 2009 dengan jumlah izin 1.180 dengan luas lahan 3.084.134 ha. Tahun 2007 jumlah izin yang diterbitkan 633 kuasa pertambangan dengan luasan lahan 1.725.554 ha. Jumlah ini belum termasuk izin tambang batubara yang diterbitkan pemerintah pusat berupa PKP2B sebanyak 33 dengan luasan lahan 1,3 juta ha. Berikut adalah tabel perkembangan Izin Usaha Tambang di Provinsi Kalimantan Timur.

17 Perlu disampaikan bahwa terdapat angka luas hutan yang berbeda-beda di tiap publikasi pemerintah

18 Data Tahun 2012 termasuk perpanjangan/revisi izin sebelumnya

19 Data Tahun 2012 termasuk perpanjangan/revisi izin sebelumnya

20 Persentasi "Tambang dan Keselamatan Rakyat", JATAM, 2012

21 Kementerian Kehutanan, 2012: Profil Kehutanan di 33 propinsi, Jakarta : <http://www.dephut.go.id/uploads/files/c61ee2b47b73147c42bf266ad0d556a5.pdf>

Tabel 2.4 Perkembangan Izin Usaha Tambang di Provinsi Kalimantan Timur

No.	Daerah	Tahun					
		Jumlah KP/IUP			Luas areal tambang (Ha)		
		2007	2009	2011	2007	2009	2011
1	Malinau <sup>22</sup>	9	7	39	45.210	11.114	544.594
2	Nunukan	17	22	30	176.298	70.112	119.875,47
3	Tana tidung	-	2	4	-	5.000	11.288
4	Bulungan	18	33	80	59.516	136.153,31	373.827,65
5	Berau	31	68	34	102.100,80	224.060,03	100.230
6	Samarinda	40	76	37	20.323,10	-	19.720
7	Kukar	412	678	224	660.886,21	1.236.374	729.914,41
8	Kutai Timur	53	38	-	310.675,95	670.549	-
9	Kutai Barat	15	138	223	247.956,33	395.486	1.217.624
10	Penajam Paser Utara	16	36	78	60.447,65	86.307,88	91.044
11	Paser	22	73	39	42.139,74	248.978,16	699.009
Jumlah		663	1180	789	1.725.554	3.084.134	3.907.127

Sumber : Presentasi "Tambang dan Keselamatan Rakyat", Jatam, 2013

Areal kelapa sawit di daerah terus berkembang khususnya di pulau Sumatera dan Kalimantan. Indonesia adalah produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia sejak 2007, menyusul Malaysia yang sebelumnya adalah produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia. Perkebunan kelapa sawit saat ini telah menyebar luas ke hampir wilayah Indonesia dan didominasi oleh dua pulau besar Sumatera dan Kalimantan. Pada tahun 2012, Pulau Sumatera menjadi pengguna lahan 62,5% dari

total lahan kelapa sawit nasional seluas 5.913.585 hektar dan penyumbang produktivitas sebesar 73,6% dari total produksi nasional (17,317,295 ton). Sementara Pulau Kalimantan menjadi pengguna lahan terbesar kedua yaitu 31% atau seluas 2.814.782 hektar dengan produktivitas 23,5% (5.520.207 ton)<sup>23</sup>. Perkembangan perluasan perkebunan kelapa sawit di tiga provinsi pada 2009-2011 ditunjukkan melalui tabel berikut ini.

Tabel 2.5 Luas Areal Kelapa Sawit menurut Provinsi 2008-2012 (Ha)

No.	Wilayah	Tahun				
		2008	2009	2010	2011	2012*
1	Sumatera	5.029.822	5.415.371	5.641.367	586.176	5.913.585
2	Jawa	26.425	27.163	28.057	25.687	26.112
3	Kalimantan	2.070.167	2.537.015	2.462.207	2.782.929	2.814.782
4	Sulawesi	178.632	211.380	196.302	257.955	260.588
5	Bali-Nusra	-	-	-	-	-
6	Maluku-Papua	58.801	57.398	57.462	59.077	59.554
7	Indonesia	7.363.847	8.248.328	8.385.394	8.992.824	9.074.621

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan

22. Malinau, Nunukan, Tanah Tidung, Tarakan dan Bulungan telah masuk sebagai kabupaten di provinsi Kalimantan Utara

23. Dirjen Perkebunan, Kementerian Pertanian, 2012: Profil Kelapa Sawit di Indonesia

Merambah luasnya areal perkebunan kelapa sawit dipicu oleh obsesi pemerintah pusat untuk menjadi negara terbesar pengekspor kelapa sawit. Kebijakan pemerintah daerah juga sejalan dengan rencana pemerintah pusat sebagaimana yang dilakukan oleh Provinsi Kalimantan Timur dengan membuat “Program pengembangan sejuta hektar lahan kelapa sawit”. Dalam pelaksanaan program ini, pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sangat mempermudah proses perizinan, sehingga dalam waktu singkat sekitar 186<sup>24</sup> izin usaha perkebunan sawit dikeluarkan pada areal seluas 2,6 juta hektar

atau tiga kali lipat dari luas areal yang direncanakan sebelumnya yaitu seluas 800.000 hektar. Dalam banyak kasus, setelah izin dikeluarkan, sebagian besar dari perusahaan tersebut hanya menjadikan perkebunan sawit sebagai dalih untuk mengincar kayu dengan model land clearing. Setelah izin didapatkan dan kayu habis dibabat, investasi di sektor perkebunan sawit tak kunjung dilakukan. Padahal luasan sawit yang benar-benar ditanami pada 2012 hanya seluas 827.347<sup>25</sup> ha, dan pada tahun 2012 luasan perkebunan sawit menjadi 961.802<sup>26</sup> ha.

Tabel 2.6 Luas Perkebunan Kelapa Sawit

Jenis Perkebunan	Luas Areal perkebunan (Ha)								
	Sumatera Selatan			Kalimantan Timur			Kalimantan Barat		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Perkebunan Besar	690.990	696.503	733.902	401.275	536.777	669.112	389.334	522.508	625.532
Perkebunan rakyat	92.189	127.313	132.860	129.279	122.756	158.235	221.858	228.440	255.235
Total	783.179	823.816	866.762	530.554	659.533	827.347	611.192	750.948	880.767

Sumber : Daerah dalam Angka tahun 2012, masing – masing provinsi

Sementara itu, di Provinsi Kalimantan Barat, pemerintah provinsi mengalokasikan luas areal perkebunan sebesar 3,5 juta hektar hingga tahun 2025, dimana 45 persennya dialokasikan untuk perkebunan sawit yakni seluas 1,5 juta hektar. Selain kelapa sawit, perkebunan karet juga menjadi tumpuan bagi Provinsi Kalimantan Barat dimana sekitar 1,2 juta hektar lahan telah disiapkan untuk perkebunan karet hingga tahun 2025.

Tabel 2.7 Rencana Pengembangan Perkebunan di Provinsi Kalimantan Barat<sup>28</sup>

No.	Jenis Komoditi	Alokasi Luas s/d Tahun 2025 (Ha)
1	Karet	1.200.000
2	Kelapa	300.000
3	Kelapa Sawit	1.500.000
4	Kakao	50.000
5	Lada	50.000
6	Komoditi Lainnya	400.000
Jumlah		3.500.000

Sumber: Hendarto, 2012 dalam Puska Antropologi UI dan The Asia Foundation, 2013 tidak dipublikasikan.

24. <http://fwi.or.id/tag/intip-hutan/>

25. Provinsi Kalimantan Timur dalam angka tahun 2012

26. RKPD Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur tahun 2013

27. Perlu disampaikan bahwa terdapat angka luas hutan yang berbeda-beda di tiap publikasi pemerintah

28. Kajian Tata Kelola Hutan dan Lahan di Kalimantan Barat, Puska Antropologi UI – The Asia Foundation, 2013

Perluasan areal tambang dan kelapa sawit mengancam bertambahnya jumlah konflik horizontal. Perluasan areal kelapa sawit dan tambang tidak hanya mengancam keberadaan hutan melalui alih fungsi hutan dan lahan saja. Sikap pemerintah yang mendorong pertumbuhan ekonomi melalui sektor tambang dan perkebunan kelapa sawit memberikan tekanan atas kebutuhan perluasan lahan di kedua sektor tersebut. Kebutuhan perluasan inilah yang seringkali menyebabkan bertambahnya konflik tanah antara penduduk lokal dan perusahaan. Selain itu, konflik juga muncul karena tata batas yang belum jelas dan belum ditetapkan oleh pemerintah. Data Konsorsium Pembaruan Agraria, misalnya, menyebut dari luas hutan yang ditunjuk mencapai 136,94 juta hektar atau 69 persen total luas wilayah Indonesia, luasan yang telah selesai ditata batas baru sekitar 12- 13<sup>29</sup> persen. Kondisi inilah yang menyebabkan konflik lahan masih cukup tinggi.

Konflik perkebunan lebih tinggi dari konflik lainnya bahkan dalam sebulan bisa lebih dari dua kasus konflik terjadi. Hingga tahun 2011 terjadi sekitar 30 konflik lahan di Provinsi Sumatera Selatan, dan meningkat menjadi 43 konflik pada tahun 2013<sup>30</sup>. Di Provinsi Kalimantan Barat, konflik lahan perkebunan paling tinggi yakni mencapai 55 kasus pada tahun 2012. Dari data tersebut, rerata dalam sebulan telah terjadi 2-5 kasus perbulan. Sementara di Provinsi Kalimantan Timur, konflik perkebunan dan kehutanan mendominasi jenis konflik yang ada. Perusahaan swasta nasional merupakan pihak yang paling banyak berkonflik dengan masyarakat terkait konflik yang ada. Sementara perusahaan swasta asing di Provinsi Kalimantan Barat cukup banyak dibandingkan dengan Provinsi Kalimantan Timur. Tabel berikut ini menunjukkan bahwa konflik perkebunan frekuensinya sangat tinggi baik di Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Barat.

Tabel 2.8 Jenis Konflik dan Perusahaan yang Berkonflik, 2012

Daerah	Tahun 2012						
	Konflik				Perusahaan Yang Berkonflik		
	Konflik Perkebunan	Konflik Kehutanan	Pelanggaran Penataan Ruang	Konflik Pertambangan	Swasta Nasional	Swasta Asing	Perusahaan Negara
Kaltim	30	26	7	5	37	5	1
Kalbar	55	1		1	44	10	na

Sumber: <http://www.geodata-cso.org/index.php/page/index/6>

29. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, April 2013, *Bhumi Jurnal Ilmiah Tertanahan PPPM – STPN nomor 37 tahun 12, April 2013*, Yogyakarta

30. <http://regional.kompas.com/read/2013/09/27/1000488/Konflik.Lahan.Terus.Muncul>

## 2.3 KEBIJAKAN PERENCANAAN YANG EKSPLOITATIF TIDAK DIDUKUNG PROGRAM PEMULIHAN YANG MEMADAI

Lahan kritis<sup>31</sup> di daerah terus meningkat. Dari ketiga provinsi yang diteliti, luasan lahan kritis<sup>32</sup> Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Sumatera Selatan mencapai lebih dari 30 persen dari total luasan propinsinya. Sementara Provinsi di Kalimantan Timur luasan lahan kritisnya hanya mencapai 14 persen dari total luasan provinsi. Provinsi Kalimantan Timur mengalami pertumbuhan luasan lahan kritis paling besar yakni lebih dari 300 ribu hektar pertahun pada periode 2007 – 2011. Sementara di Provinsi Sumatera Selatan pertumbuhan luasan lahan kritis mencapai 250 ribu hektar pertahun pada periode yang sama.

Program rehabilitasi lahan kritis belum menjadi program prioritas di daerah. Masih minim informasi terkait luasan lahan kritis serta program pemerintah daerah untuk mengatasinya, kecuali di Provinsi Kalimantan Timur. Dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2013, Provinsi Kalimantan Timur menetapkan pelaksanaan Rehabilitasi lahan kritis seluas 10.000 Ha<sup>33</sup> dan Rehabilitasi hutan mangrove seluas 500 Ha pertahun. Bila dilihat kondisi lahan kritis yang ada, target pelaksanaan rehabilitasi lahan kritis ini sungguh tidak optimum mengingat luasan lahan

kritis yang ada pada tahun 2011 saja mencapai 4,6 juta hektar. Bila menggunakan target pelaksanaan pertahun 10 ribu hektar pertahun, maka sesungguhnya waktu yang dibutuhkan pemerintah provinsi untuk menormalisasi kondisi lahan kritis adalah ± 462 tahun.

Akses masyarakat dalam pengelolaan hutan kurang dari 5 persen dari total kawasan hutan. Akses Masyarakat di dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan melalui skema hutan kemasyarakatan (HKm), hutan desa (HD) serta hutan tanaman rakyat (HTR) masih sangat minim jika dibandingkan dengan area hutan yang dipergunakan untuk Hutan Produksi secara keseluruhan. Persentase Luas HKm, HD dan HTR terhadap luas hutan produksi yang telah digunakan/dimanfaatkan untuk Provinsi Kalimantan Barat hanya sebesar 4,4 persen, sementara Provinsi Sumatera Selatan mengalokasikan sebesar 2 persen. Provinsi Kalimantan Timur persentase luas HKm,HD,HTR terhadap luas hutan produk yang telah digunakan/dimanfaatkan kurang dari 1 persen yakni hanya sebesar 0,04 persen. Masih minimnya luas kawasan hutan kemasyarakatan (HKm), hutan desa (HD) serta hutan tanaman rakyat (HTR) menggambarkan bahwa pemerintah masih berorientasi/mengutamakan kepentingan perusahaan dan industri dibandingkan dengan masyarakat lokal dalam pemberian akses pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya.

Tabel 2.9 Pertumbuhan Luasan Lahan Kritis di Tiga Provinsi Periode 2007 - 2011

Kondisi Lahan	Provinsi Sumatera Selatan		Provinsi Kalimantan Timur		Provinsi Kalimantan Barat	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011
Lahan kritis	2.085.364	3.668.355	1.840.181	2.844.134	Na	976.972
Lahan sangat kritis	739.485	217.707	16.124	325.357	Na	3.648.794

Sumber : Diolah dari berbagai sumber oleh Seknas Fitra

31 Dalam terminologi ini lahan kritis dijumlahkan antara data lahan kritis dan sangat kritis.

32 Berdasarkan data lahan kritis yang dirilis oleh pemerintah, identifikasi lahan kritis mencakup pemukiman dan lahan pertanian penduduk

33 RKPD Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur tahun 2013

Tabel 2.10 - Luas Kawasan Hutan Produksi yang sudah dimanfaatkan

Luas Kawasan Hutan Produksi yang sudah dimanfaatkan (telah terbit SK)			
Jenis Pemanfaatan	Sumatera Selatan	Kalimantan Timur	Kalimantan Barat
IUPHHK-HA	56.000 ha	5.550.942 ha	1.157.655 ha
IUPHHK-HTI	1.396.312 ha	1.730.768 ha	1.747.116 ha
IUPHHK-RE	52.170 ha	100.530 ha	-
Pencadangan/Penetapan areal HTR	42.605 ha	2.090 ha	40.690 ha
Pencadangan/Penetapan HKM	-	1.400 ha	78.465 ha
Pencadangan/Penetapan areal kerja HD	7.250 ha	-	14.325 ha
Luas Kawasan Hutan dalam proses permohonan/izin			
Proses permohonan IUPHHK-HTI	68.227 ha	82.112 Ha	651.033 Ha
Proses Permohonan IUPHHK-HA	-	911.533 Ha	259.004 Ha
Proses permohonan IUPHHK-RE	44.280 ha	-	-
Proses permohonan pencadangan areal HTR	5.435 ha	36.570 Ha	-
Proses permohonan pencadangan areal HKM	467 ha	-	-
Proses permohonan pencadangan areal HD	16.070 ha	-	30.000 Ha

Sumber : Data dan Informasi Pemanfaatan Hutan tahun 2011, Direktorat wilayah pengelolaan dan penyiapan areal kawasan pemanfaatan hutan, Dirjen Planologi Kementerian Kehutanan

MP3EI mempercepat deforestasi. Demi mempercepat proses pemerataan pembangunan, melalui Peraturan Presiden (pepres) nomor 32 tahun 2011 pemerintah menetapkan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025 sebagai rencana jangka panjang pembangunan ekonomi di Indonesia yang dibentuk melalui penetapan koridor-koridor ekonomi. Pelaksanaan MP3EI bermaksud mempercepat dan memperluas pembangunan ekonomi Indonesia yang diselenggarakan melalui pendekatan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Sebagai kebijakan nasional, MP3EI memberi pengaruh yang besar bagi pemerintah daerah. Penetapan koridor dan tema pembangunan telah memantapkan daerah untuk menfokuskan pengembangan ekonomi ke basis pertumbuhan yang sesuai dengan tema yang telah ditetapkan. Hanya saja, kebijakan pertumbuhan dalam skema MP3EI ini telah melegalisasi deforestasi dan degradasi di daerah sebagaimana yang tergambar dalam pembagian koridor berikut ini :

- Koridor Ekonomi Sumatera memiliki tema pembangunan sebagai “Sentra Produksi dan Pengolahan Hasil Bumi dan Lumbung Energi Nasional”
- Koridor Ekonomi Jawa memiliki tema pembangunan sebagai “Pendorong Industri dan Jasa Nasional”;
- Koridor Ekonomi Kalimantan memiliki tema pembangunan sebagai “Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Tambang & Lumbung Energi Nasional”;
- Koridor Ekonomi Sulawesi memiliki tema pembangunan sebagai “Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Pertanian, Perkebunan, Perikanan, Migas dan Pertambangan Nasional”;
- Koridor Ekonomi Bali – Nusa Tenggara memiliki tema pembangunan sebagai “Pintu Gerbang Pariwisata dan Pendukung Pangan Nasional”;
- Koridor Ekonomi Papua – Kepulauan Maluku memiliki tema pembangunan sebagai “Pusat Pengembangan Pangan, Perikanan, Energi, dan Pertambangan Nasional”.



Sebagai kebijakan perencanaan, MP3EI tidak hanya sekedar sebagai skema kebijakan untuk pemerataan pertumbuhan ekonomi daerah namun menjadi “blue print” bagi para investor untuk melakukan eksploitasi dalam skala yang lebih besar dan masif terhadap sumber daya alam. Meskipun dalam skemanya MP3EI harus mempertimbangkan pembangunan berbasis lingkungan yang berkelanjutan, namun dalam praktiknya gagal dipenuhi oleh pemerintah secara optimal. Kebijakan pro poor, pro job, pro growth dan pro environment sebagai pilar pembangunan dianggap tidak cukup mampu menyeimbangkan pembangunan berbasis lingkungan yang berkelanjutan sebagaimana menjadi temuan Seknas FITRA<sup>34</sup>.

Jalan Panjang Koridor (Izin koridor) mengancam deforestasi dan degradasi. Selain kebijakan yang mendukung alih fungsi hutan dan lahan untuk kegiatan tambang dan pertanian/perkebunan, kawasan hutan tetap terancam dengan keberadaan izin koridor. Dalam Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P. 30/Menhut-Ii/2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.9/Menhut-Ii/2010 Tentang Izin Pembuatan Dan Penggunaan Koridor Pasal 1 dipaparkan:

Koridor adalah jalan angkutan dapat berupa jalan darat, kanal, lori/rel, atau lainnya yang dibuat dan atau dipergunakan terutama untuk mengangkut hasil hutan kayu atau bukan kayu, atau hasil produksi industri primer hasil hutan kayu dan bukan kayu dari areal IUPHHK pada hutan alam atau IUPHHK pada hutan tanaman atau IPK atau areal industri primer hasil hutan ke tempat penimbunan kayu/log pond di tepi sungai/laut atau tempat lain dengan melalui areal hutan di luar areal IUPHHK/BK pada hutan alam atau pada

hutan tanaman, IPK atau areal industri primer hasil hutan yang bersangkutan

Sehingga tujuan dibuatnya koridor adalah untuk mempermudah distribusi dan arus pergerakan hasil barang tambang dan hasil hutan. Dalam Pasal 17, Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P. 30/Menhut-Ii/2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.9/Menhut-Ii/2010 Tentang Izin Pembuatan Dan Penggunaan Koridor dipaparkan mengenai ketentuan pembuatan koridor dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Diupayakan agar jalan angkutan merupakan jarak yang terpendek;
- b. Diutamakan pada areal yang tidak berhutan;
- c. Tidak melakukan pembakaran; dan
- d. Lebar koridor maksimum 40 (empat puluh) meter yang terdiri dari jalan utama/badan jalan, bahu jalan kanan dan kiri, tebang matahari dari tepi bahu jalan kanan dan kiri, dan lain-lain.

Namun kondisi yang terjadi di lapangan, pelaksanaan izin koridor seringkali mengancam keberadaan hutan. Di Provinsi Sumatera Selatan (seluas 52.170Ha)<sup>35</sup> dan Provinsi Jambi (seluas 46.385Ha) terdapat Hutan Harapan sebagai hutan restorasi ekosistem seluas 98.555 Ha yang merupakan sebuah hutan bekas kawasan perusahaan hutan produksi yang sedang dipulihkan ekosistemnya. Keberadaan Hutan Harapan kembali terancam oleh rencana pembuatan untuk pengangkutan hasil tambang batubara. Luas pembangunan jalan pengangkutan batubara yang akan melewati areal hutan tersebut mencapai panjang 51,3 kilometer dengan lebar jalan ±30-50 meter. Sehingga luas lahan hutan yang terbuka akibat pembangunan jalan tersebut akan mencapai 154 hektar dengan luas dampak wilayah ± 5.300 hektar.

34 Seknas FITRA dan The Asia Foundation, 2013: Mengukur Komitmen: Analisis Kebijakan Perencanaan dan Anggaran Nasional terhadap Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia, Jakarta.

35. [www.antarabengkulu.com/berita/18940/hutan-harapan-terancam-tambang-batubara](http://www.antarabengkulu.com/berita/18940/hutan-harapan-terancam-tambang-batubara)



## BAGIAN III

# Mengkaji Anggaran Daerah: Mengukur Komitmen dan Keberpihakan Daerah terhadap Pengelolaan Hutan dan Lahan

### 3.1 GAMBARAN UMUM PENDAPATAN DAERAH

Dalam studi anggaran yang dilakukan oleh Seknas FITRA sebelumnya, analisis pendapatan daerah menjadi kebutuhan penting untuk melihat dari mana sumber pendapatan dihasilkan dan seberapa besar kapasitas fiskalnya dalam membiayai program-program dan pegawai didalamnya.

Sumber pendapatan daerah diperoleh melalui pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan (daper) dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (LPDS). Berdasarkan undang-undang (UU) nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah mengatur bahwa terdapat tiga sumber utama pendapatan daerah:

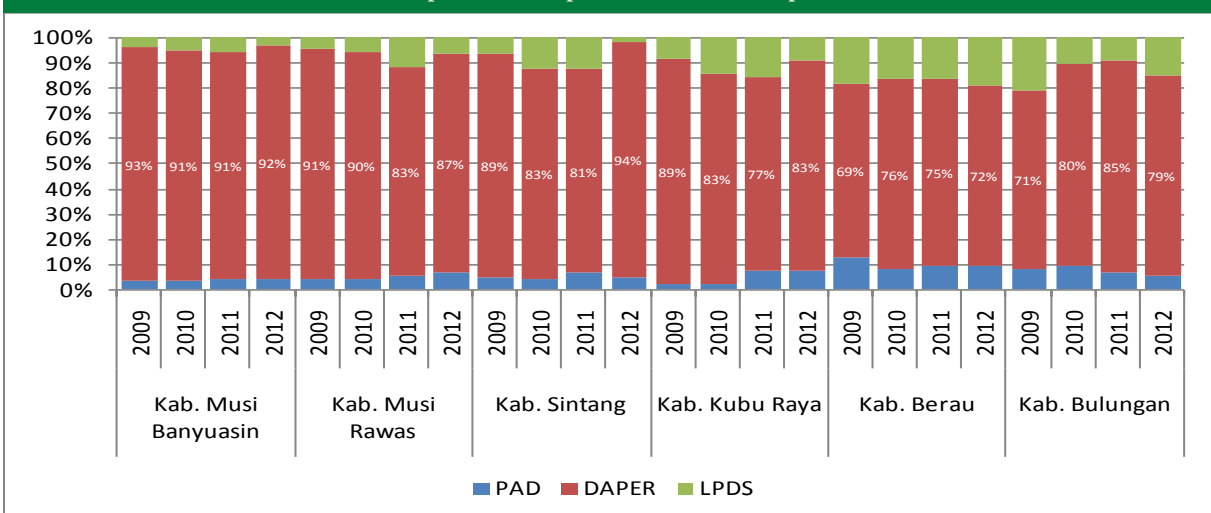
- Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang Sah.
- Dana Perimbangan, yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).
- Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LPDS), yang terdiri atas Dana Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi

dan Pemda Lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, Bantuan Keuangan dari Provinsi dengan Pemda Lainnya, Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

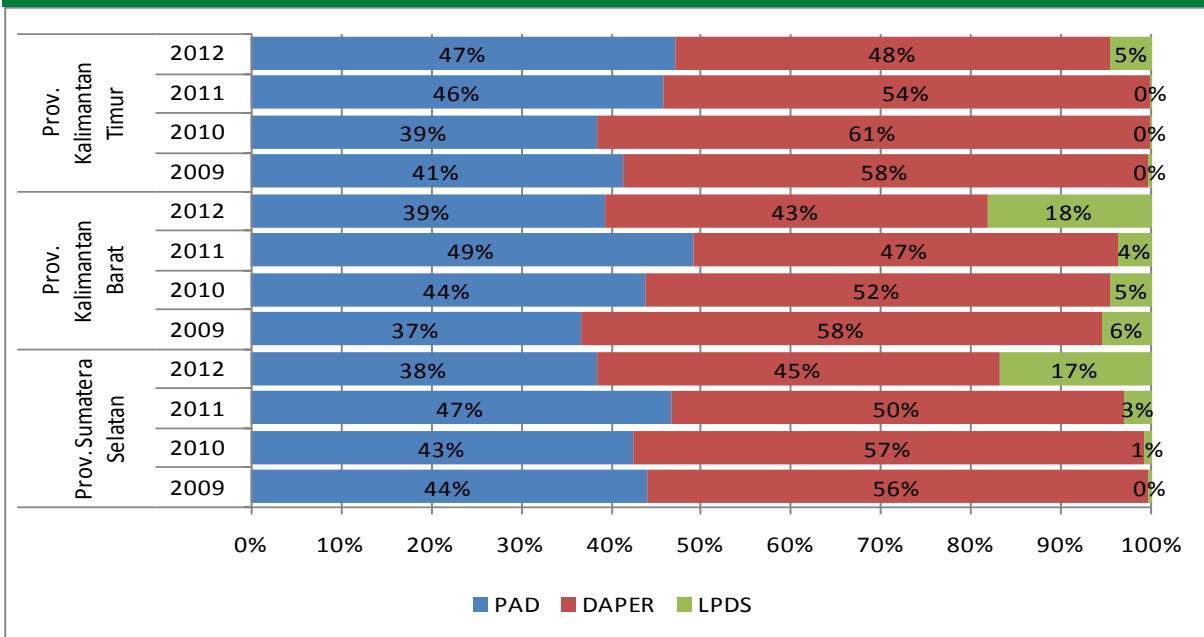
Pendapatan kabupaten masih tetap tergantung pada dana perimbangan, sementara pendapatan di provinsi hampir seimbang antara dana perimbangan dengan pendapatan asli daerah (PAD). Proporsi dana perimbangan rerata enam pemerintah kabupaten terhadap pendapatan daerah pada periode 2009-2012 mencapai 83,5 persen. Angka ini memperkuat temuan-temuan FITRA sebelumnya yang menunjukkan bahwa tidak ada pergeseran yang berarti ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan. Meskipun kontribusi lain-lain pendapatan daerah yang sah (LPDS) mengalami peningkatan dalam beberapa tahun, tetapi Dana perimbangan merupakan komponen terbesar penyumbang pendapatan daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) gagal dikelola secara maksimal oleh pemerintah daerah sebagai sumber asli pendapatan daerah.

Ketergantungan daerah terhadap dana perimbangan paling tinggi ditemukan pada kabupaten Musi Banyuasin, di mana selama empat tahun berturut-turut angka ketergantungannya mencapai lebih

Grafik. 3.1 - Komposisi Pendapatan Daerah Kabupaten, 2009-2012



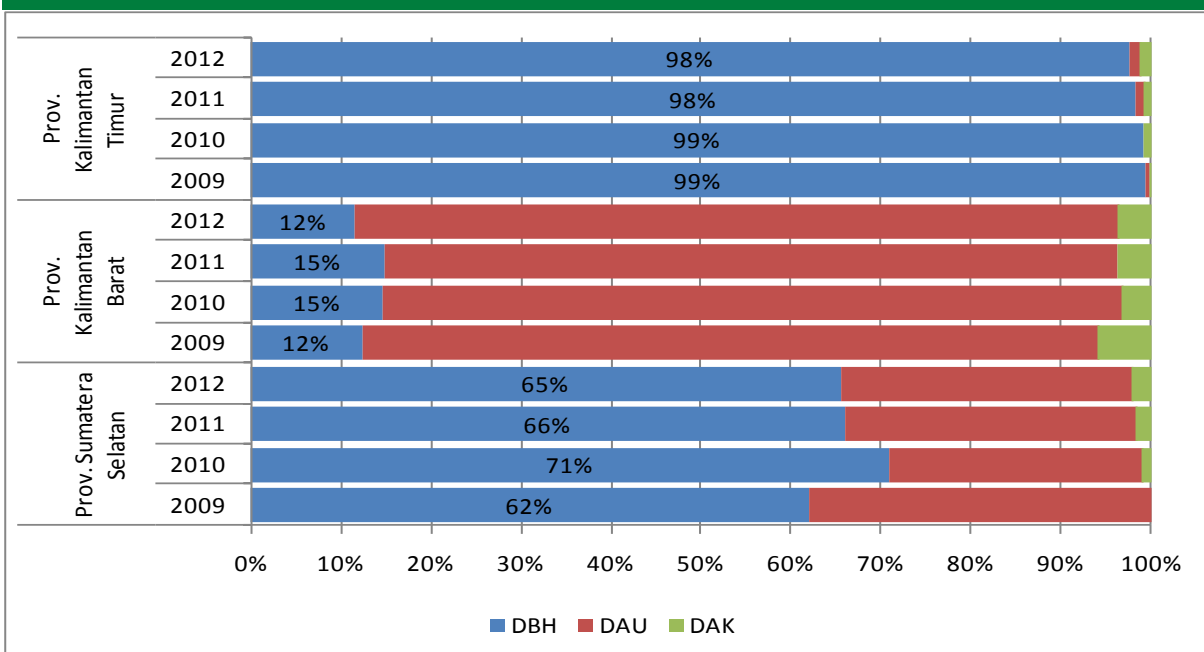
Grafik. 3.2 - Komposisi Pendapatan Daerah Provinsi, 2009-2012



dari 90 persen. Sementara, kabupaten Berau memiliki ketergantungan paling rendah rerata 2009-2012 “hanya” 73 persen. Kontribusi PAD terhadap pendapatan di enam daerah untuk periode 2009-2012 hanya 5,9 persen. Angka ini masih di bawah rerata kontribusi PAD seluruh kabupaten di Indonesia yang 2009-2012 mencapai 6,6 persen. Kontribusi PAD paling tinggi hanya terjadi di Berau dengan prosentase mendekati 10 persen antara tahun 2009-2012. Kabupaten Musi Banyuasin hanya berhasil mengumpulkan 4 persen pada periode yang sama, hampir jalan ditempat.

Di tingkat provinsi, temuan menunjukkan bahwa rerata kontribusi dana perimbangan di tiga provinsi antara 2009-2012 adalah 52,3 persen. Angka ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian keuangan provinsi semakin membaik, bahkan untuk ketiga provinsi ini berada di atas rerata 33 provinsi di Indonesia. Rerata PAD 2009-2012 semua provinsi di Indonesia sebesar 40 persen dari pendapatan daerah. Sementara Kalimantan Timur dan Sumatera Selatan rerata PAD 2009-2012 sebesar 43,2 dan 42,9 persen, dan Kalimantan Barat sebesar 42,2 persen.

Grafik.3.3 - Komposisi Dana Perimbangan Provinsi, 2009-2012



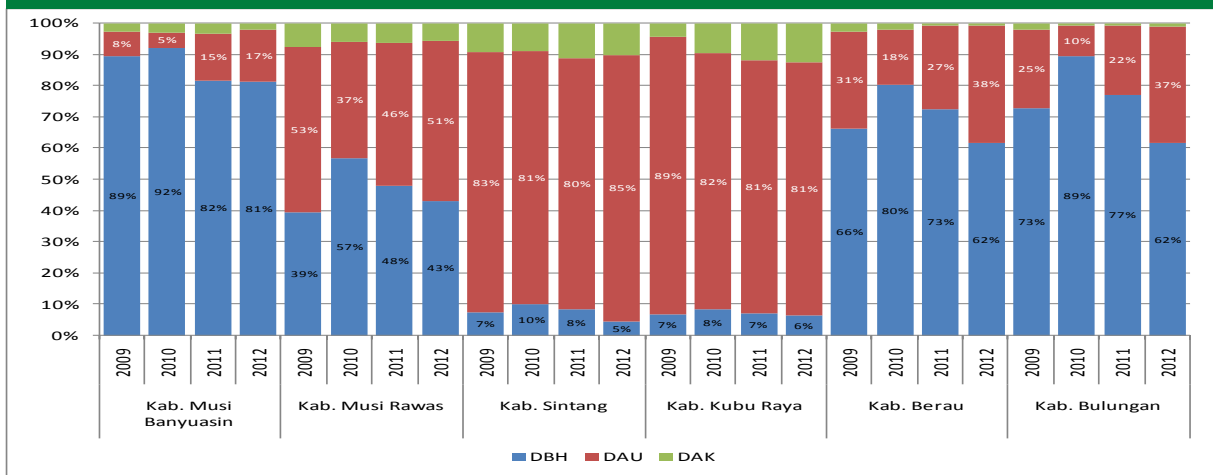


Dana perimbangan umumnya berasal dari sektor sumber daya alam. Dana perimbangan dari DBH lebih banyak diterima oleh pemerintah daerah kecuali provinsi Kalimantan Barat dan kabupaten dibawahnya yang masih mengandalkan DAU. Provinsi Kalimantan Timur dan Sumatera Selatan beserta kabupaten dibawahnya memperoleh dana perimbangan yang sebagian besar bersumber dari DBH Sumber Daya Alam/ Non Pajak (SDA), terutama dari bagi hasil minyak dan gas bumi

dari dua pertiga transfer dana perimbangan. Musi Rawas mengalami keseimbangan antara DBH dan DAU.

Sementara itu, Provinsi dan kabupaten di Kalimantan Barat masih mengandalkan Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber dana perimbangan. Provinsi Kalimantan Barat dan dua kabupaten dibawahnya yakni Sintang dan Kubu Raya mendapatkan DAU sebesar lebih dari 80

Grafik.3.4 - Komposisi Dana Perimbangan Kabupaten, 2009-2012

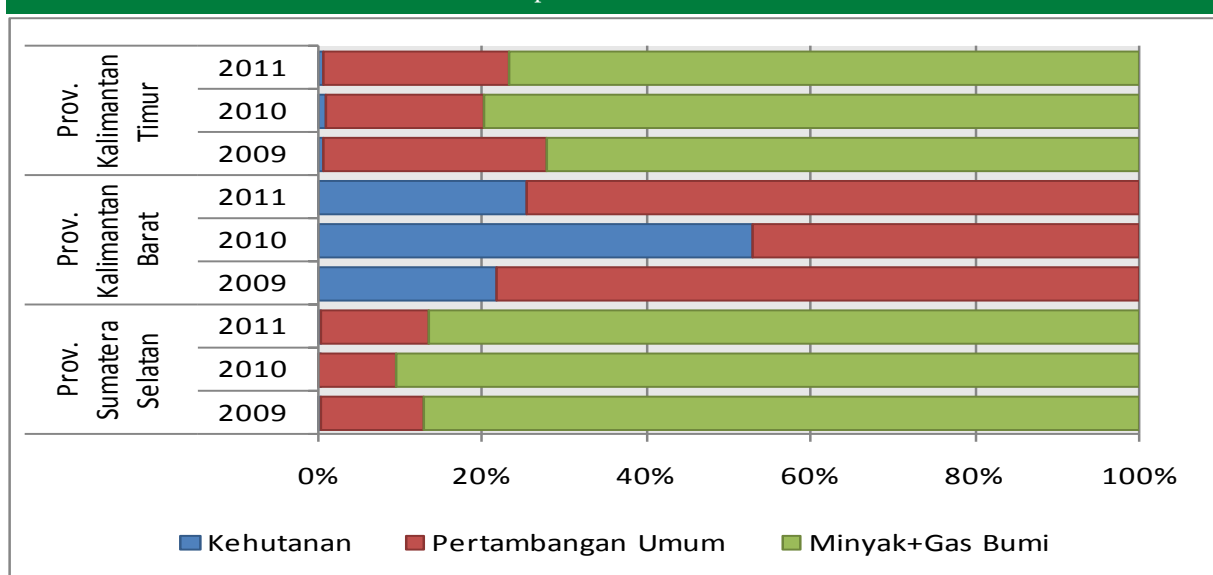


(migas). Di Kalimantan Timur bahkan hampir 100 persen DBH-nya dari sektor ini pada 2009-2012. Sementara itu provinsi Sumatra Selatan kontribusi DBH sumber daya alam mencapai 66 persen di periode yang sama. Kabupaten-kabupaten di bawah kedua provinsi tersebut, juga mengalami hal yang sama. Musi Banyuasin, Bulungan dan Berau mendapatkan DBH yang cukup besar yakni lebih

persen. DBH di provinsi hanya mencapai sekitar 13 persen, sementara di kabupaten kontribusi DBH lebih kecil dibanding DAK.

DBH Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Sumatra Selatan didominasi oleh sektor migas, sementara Provinsi Kalimantan Barat dari pertambangan. Perekonomian Provinsi Kalimantan

Grafik.3.5 Komposisi DBH-SDA 2009-2011



Timur sangat tergantung pada ekstraksi Sumber Daya alam. Lebih dari dua pertiga DBH SDA berasal dari Migas, disusul sektor pertambangan umum sebesar 23 persen, seperti tambang batubara. DBH per kapita dan rasio DBH per kapita terhadap pendapatan untuk Kalimantan Timur lebih dari 100 persen rerata Nasional. Pendapatan DBH kehutanan hanya 1 persen dari total DBH sumber daya alam (SDA). Tetapi secara nominal, pendapatan DBH kehutanan Provinsi Kalimantan Timur masih 7 kali lebih besar dari pendapatan DBH kehutanan Provinsi Kalimantan Barat, atau tepatnya sebesar Rp29 miliar dalam rerata 2009-2011. Di Provinsi Kalimantan Timur, sumber pendapatan DBH SDA didominasi oleh sektor pertambangan umum dan kehutanan.

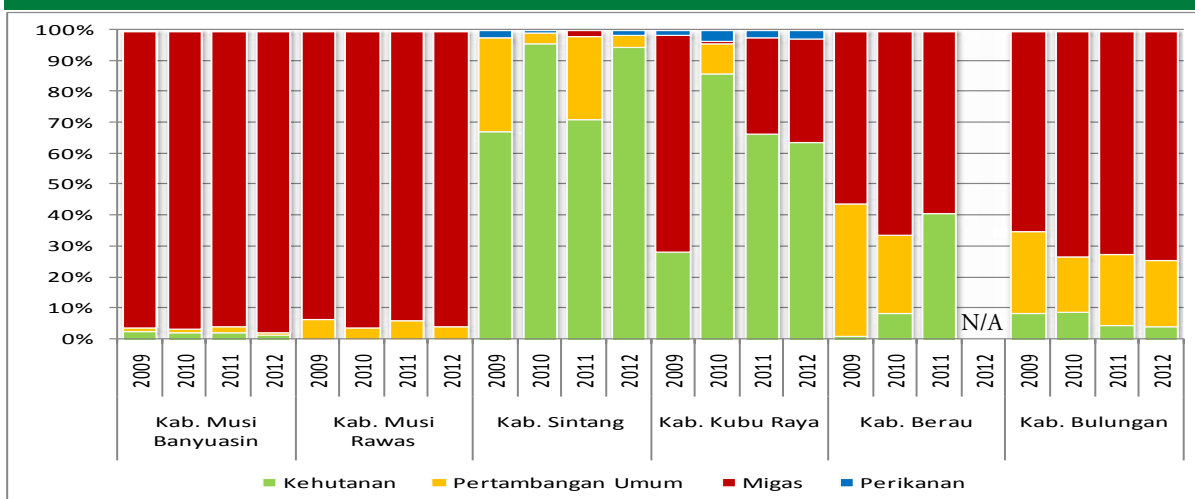
**Kotak 3.1 Dana Perimbangan untuk Mengurangi Kesenjangan Fiskal**

Dalam Undang-Undang (UU) No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dijelaskan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Sedangkan tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah Daerah. Oleh karenanya, peningkatan DBH selalu disertai dengan penurunan DAU dan begitu pula sebaliknya. (Fadliya and Ross H. McLeod 2010)

Rerata DBH per kapita 2009-2012 di Provinsi Kalimantan Barat sangat kecil, berada dibawah rerata nasional yakni hanya sebesar Rp32.812 atau hanya 7 persen dari total belanja daerahnya. Sementara Rerata DBH per kapita nasional 2009-2012 adalah Rp501.573. Secara sektor, realisasi DBH SDA kehutanan sebesar Rp2,7 miliar pada 2009, dan meningkat menjadi Rp6,9 miliar pada 2011. Sementara sektor pertambangan umum, pada 2009 mencapai 78 persen atau Rp9,5 miliar dan turun menjadi 47 persen atau Rp3,7 miliar pada 2010, yang kemudian meningkat kembali menjadi 75 persen atau sebesar Rp20,3 miliar pada 2011. Dalam kasus Provinsi Kalimantan Barat, penerimaan DAU yang besar pada pendapatan daerah merupakan penyeimbang dari penerimaan DBH yang kecil sebagaimana maksud dibuatnya dana perimbangan oleh pemerintah pusat di era desentralisasi ini.

Sedangkan Provinsi Sumatera Selatan sebagian besar penerimaan DBH SDA berasal dari DBH sektor Migas sebesar 87,9 persen, pertambangan umum sebesar 11,7 persen dan kehutanan hanya 0,4 persen. Sektor migas berkontribusi sangat signifikan dalam pembentukan struktur ekonomi di provinsi ini. Jika dikorelasikan dengan kontribusi sektor primer ini pada PDRB Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2011 sekitar 22,31 persen, dan setidaknya selama tiga tahun terakhir grafiknya cenderung meningkat. Namun bila perhitungan PDRB tanpa migas, maka lapangan usaha penyumbang terbesar pada PDRB justru sektor pertanian, sementara sektor pertambangan dan penggalian peringkatnya jauh merosot dalam sumbangan pada PDRB.

**Grafik.3.6 - Tren Komposisi Bagi Hasil Sumber Daya Alam, 2009-2012**





Setelah pertanian, posisi kedua adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran disusul oleh sektor industri pengolahan di tempat ke tiga sebagai menyumbang PDRB Provinsi Sumatera Selatan.<sup>36</sup>

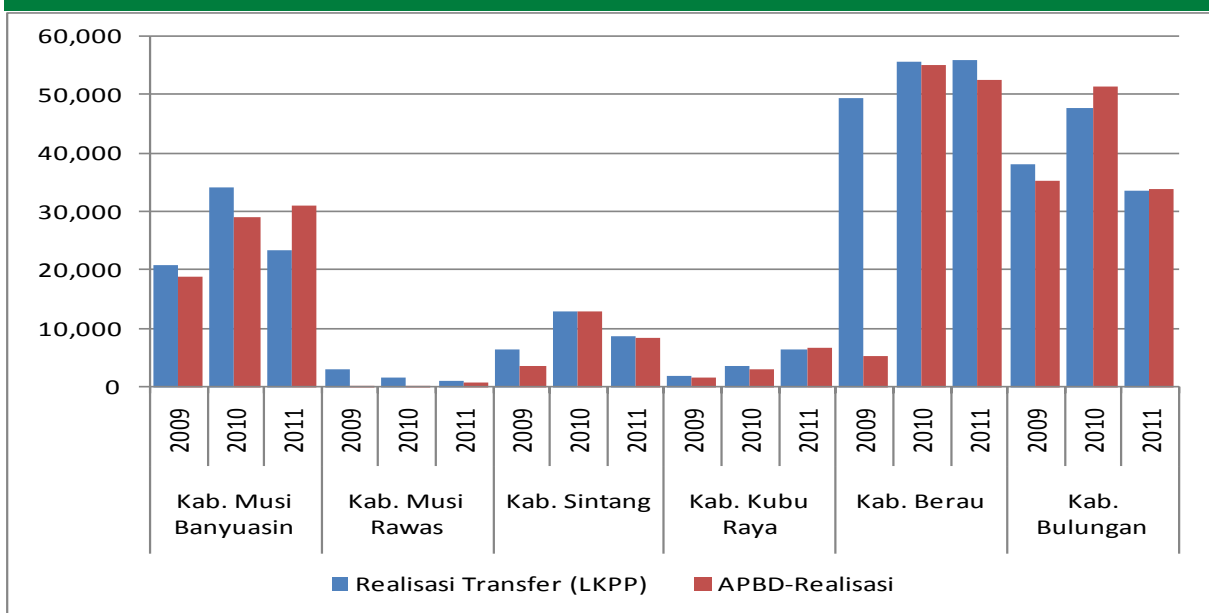
Daerah yang mendapatkan bagi hasil migas yang paling besar di lokasi studi ini adalah Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten Musi Rawas, hampir 95 persen. Disusul kemudian Kabupaten Berau dan Kabupaten Bulungan, mendapatkan di atas 50 persen, dan Kabupaten Kubu Raya hanya 33 persen. Walaupun secara prosentase cukup tinggi, secara nominal bagi hasil migas di Kubu Raya tidak signifikan dibandingkan dengan daerah di Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Sumatera Selatan.

Terjadi perbedaan pencatatan antara APBN dan APBD dalam DBH SDA Kehutanan. DBH SDA Kehutanan adalah jenis dana bagi hasil (DBH) dalam kelompok dana perimbangan yang sumbernya dari penerimaan APBN, dan kemudian dibagikan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Dalam sistem pembukuan APBN, DBH kehutanan masuk dalam belanja transfer pusat sebagai kelompok dana perimbangan. Sementara dalam pembukuan APBD, DBH kehutanan ini akan tercatat sebagai pendapatan daerah. Karena mekanismenya keluar dari kantong APBN dan kemudian masuk dalam kantong APBD, seharusnya jumlah yang dibayar oleh APBN dan yang diterima oleh APBD

memiliki jumlah yang sama. Namun penelitian ini menemukan data bahwa terjadi perbedaan angka pencatatan antara pembukuan APBN dan APBD. Pencatatan yang berbeda ini, hanya terjadi pada DBH Kehutanan dan tidak terjadi pada DBH SDA yang lainnya. Perbedaan ini terjadi pada tahun realisasi anggaran 2009-2011. Grafik 3.7 menunjukkan temuan di atas.

Kabupaten Berau mengalami perbedaan pencatatan yang sangat ekstrim pada tahun 2009 yakni hampir sebesar Rp50 miliar. Sementara di Kabupaten Musi Rawas terjadi perbedaan pencatatan sekitar Rp2 miliar per tahun. Perbedaan pencatatan ini menunjukkan masih lemahnya sistem pengelolaan keuangan publik dan akuntabilitas keuangan baik pusat maupun daerah. Temuan ini nampaknya bukan saja terjadi pada periode 2009-2011. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang tertuang dalam laporan hasil review transparansi fiskal pemeriksaan tahun 2008, bernomor 25/05/LHP/XV/05/2009 tanggal 20 Mei 2009 telah mengidentifikasi hal serupa pada tahun anggaran 2008. Dalam laporan tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan peran dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam pengelolaan fiskal masih memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain belum adanya mekanisme konsolidasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan rendahnya transparansi fiskal pada tingkat Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, BPK merekomendasikan

Grafik 3.7. Transfer Anggaran dan APBD Realisasi Sumber Daya Alam Kehutanan 2009-2011



36. Pusat Kajian Antropologi Universitas Indonesia, 2013 dalam laporan studi "Analisis Ekonomi Politik dan Agenda Perubahan Tata Kelola Hutan dan Lahan di Provinsi Sumatera Selatan."

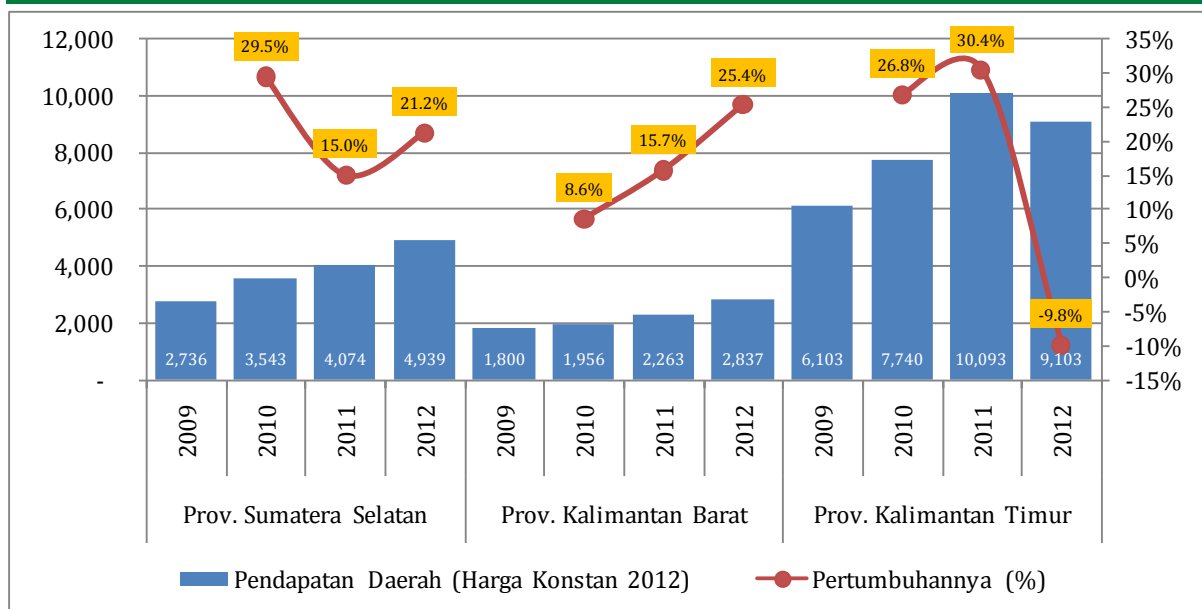
untuk melakukan konsolidasi laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) dengan laporan keuangan transfer daerah (LKTD) dengan tujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.<sup>37</sup> Nampaknya rekomendasi yang sudah dikeluarkan pada tahun 2009 tersebut belum direspon oleh pemerintah pusat sehingga kasus perbedaan pencatatan terus terjadi hingga tahun 2011. Lemahnya pengelolaan keuangan publik baik di tingkat pusat dan daerah memberi peluang terjadinya kehilangan penerimaan negara khususnya yang banyak terjadi di sektor sumber daya alam.<sup>38</sup>

### 3.2 GEJALA MARK DOWN DAN POLITISASI PENDAPATAN

Pertumbuhan pendapatan daerah secara nominal meningkat, tetapi secara riil peningkatan hanya terjadi ditingkat provinsi. Diantara tiga provinsi yang diteliti, Provinsi Kalimantan Barat menunjukkan pertumbuhan pendapatan daerah riil 2009-2012 yang bagus. Dari tahun 2010, provinsi ini mengalami pertumbuhan yang terus meningkat hingga tahun 2012 yakni dari 8,6 persen menjadi 25,4 persen.

Sementara itu, pertumbuhan pendapatan daerah di tingkat kabupaten pada tahun 2009-2012 mengalami penurunan yang sangat signifikan. Kabupaten Musi Banyuasin merupakan kabupaten yang mengalami penurunan pertumbuhan secara serius khususnya pada tahun 2010-2011 dari 55 persen menjadi 18 persen disusul Kabupaten Kubu Raya dan Kabupaten Musi Rawas dengan penurunan pertumbuhan antara 2-5 persen. Penurunan secara drastis yang dialami oleh Kabupaten Musi Banyuasin dikarenakan kebijakan anggaran dana perimbangan khususnya pada dana bagi hasil (DBH) Sumber Daya alam (SDA) yang sulit diprediksi mengakibatkan proyeksi cenderung kurang akurat. Sedangkan pada tahun 2012, beberapa komponen pendapatan daerah diproyeksi lebih rendah, seperti lain-lain pendapatan daerah yang sah (LPDS), dan jenis pajak daerah. Sementara itu, Di tiga kabupaten lainnya, pada tahun 2010-2011 mengalami kenaikan pertumbuhan pendapatan daerah dari antara 5-44 persen yakni Kabupaten Sintang, Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Berau. Namun demikian, pada tahun 2012, pertumbuhan pendapatan di semua kabupaten menurun secara drastis hingga mencapai pertumbuhan negatif kecuali Kabupaten Kubu Raya.

Grafik.3.8 Pendapatan Daerah Provinsi dan Pertumbuhannya, 2009 - 2012



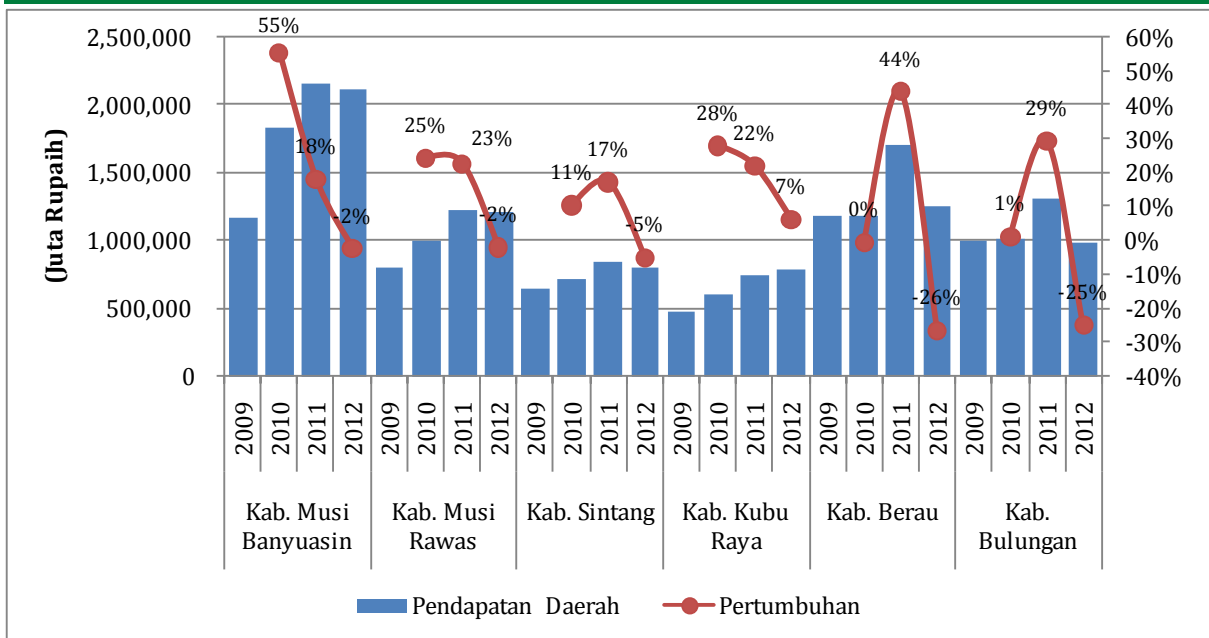
37. Konsolidasi laporan keuangan pemerintah daerah dengan laporan keuangan transfer ke daerah tahun anggaran 2008 & 2009, disusun oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kemenkeu RI.

38. Mumbunan, S dan Wahyudi, R (2012), Transparansi Penerimaan Industri Ekstraktif Sektor Kehutanan di Indonesia, Article 33, Jakarta.

Markdown rencana pendapatan sebagai strategi pencapaian target kinerja. Studi ini menemukan semua pemerintah daerah tidak optimis dalam memproyeksikan pendapatannya. Di tingkat kabupaten proyeksi pendapatan daerah lebih rendah atau sama dengan 2-3 tahun sebelumnya. sedangkan di tingkat provinsi proyeksi lebih rendah dari tahun sebelumnya. Provinsi Kalimantan Timur memproyeksikan dirinya untuk mengalami penurunan secara drastis khususnya dari 30 persen pada tahun 2011 menjadi -9,8 persen pada tahun 2012. Meskipun pada tahun-tahun sebelumnya, perolehan pendapatannya melebihi yang ditargetkan. Seperti yang terjadi pada tahun 2011 di mana provinsi ini memperoleh target pencapaian sebesar 150 persen dari proyeksi pendapatannya

yakni dari Rp6,62 triliun nilai proyeksi menjadi sebesar Rp10,09 triliun pada nilai realisasi. Provinsi Sumatera juga memproyeksi pendapatan daerahnya pada tahun 2011 sebesar Rp3,5 triliun tetapi realisasinya mencapai Rp4 triliun. Di Provinsi Kalimantan Barat, proyeksi pendapatan daerahnya Rp1,78 triliun pada tahun 2011 dan realisasinya mencapai Rp2,26 triliun. Apa yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam memproyeksi pendapatan ini disebut sebagai markdown rencana pendapatan daerah<sup>39</sup> dimana proyeksi atau target pendapatan direncanakan lebih rendah dari tahun sebelumnya agar kinerja yang dilaporkan dinilai sebagai keberhasilan karena melebihi target yang direncanakan.

Grafik.3.9 Pendapatan Daerah Kabupaten dan Pertumbuhannya, 2009 - 2012

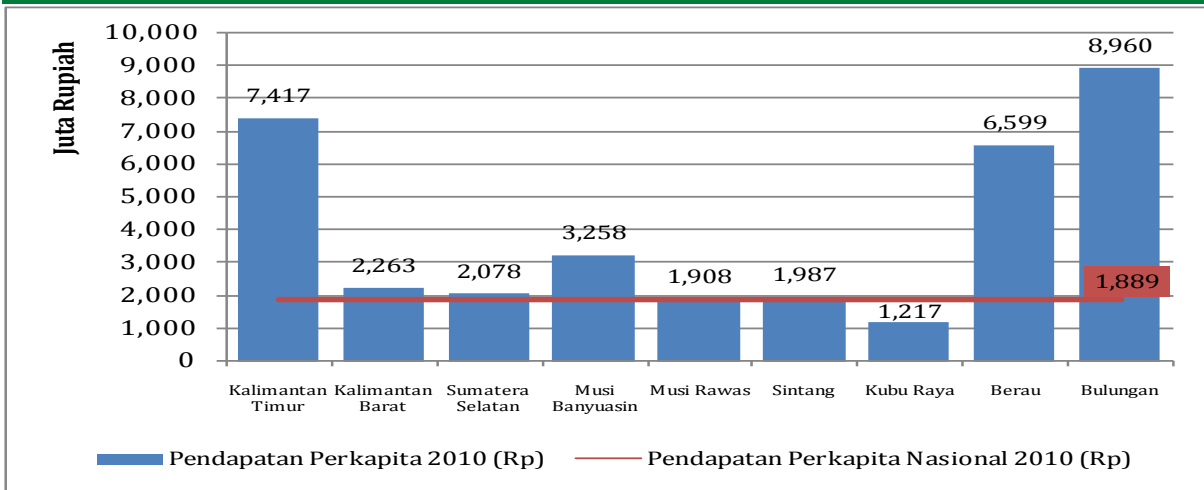


Tabel 3.1 – Perbandingan Murni, Perubahan, dan Realisasi; Pendapatan Daerah Provinsi dan Kabupaten, 2009-2012 atas dasar harga konstan 2012 (dalam miliar Rp)

Daerah	2009			2010			2011			2012
	APBD-M	APBD-P	APBD-R	APBD-M	APBD-P	APBD-R	APBD-M	APBD-P	APBD-R	APBD-M
Kab. Musi Banyuasin	1.367	1.398	1.346	1.504	1.744	2.015	1.898	1.946	2.227	2.120
Kab. Musi Rawas	1.120	954	917	1.179	1.290	1.101	1.219	1.220	1.266	1.209
Kab. Sintang	710	718	746	672	756	795	753	829	872	808
Kab. Kubu Raya	523	538	540	598	699	667	726	792	762	790
Kab. Berau	1.145	1.226	1.354	1.055	1.128	1.302	1.089	1.275	1.754	1.258
Kab. Bulungan	839	938	1.139	660	705	1.113	927	933	1.348	986
Sumatera Selatan	3.060	3.068	2.736	3.443	3.530	3.543	3.531	3.864	4.074	4.939
Kalimantan Barat	1.687	1.780	1.800	1.715	1.815	1.956	1.787	2.099	2.263	2.837
Kalimantan Timur	5.718	6.560	6.103	6.304	6.929	7.740	6.629	8.580	10.093	9.103

39. Istilah ini dikembangkan oleh para analisis anggaran daerah yang dimotori oleh Seknas FITRA.

Grafik.3.10 Pendapatan Daerah Perkapita, 2010



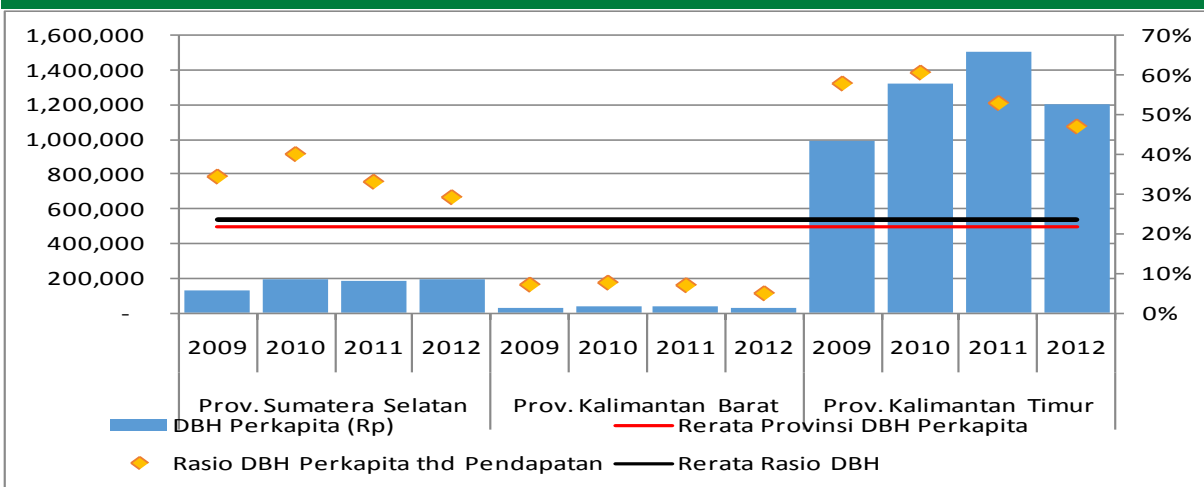
Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan komponen yang diproyeksikan lebih rendah. Provinsi Kalimantan Timur tahun 2011, memproyeksikan pajak daerah sebesar Rp2 triliun sementara realisasinya sebesar Rp3,7 triliun. Hal yang sama terjadi di Provinsi Kalimantan Barat, yang menargetkan Rp600 miliar, sementara realisasi mencapai Rp902 miliar. Proyeksi pendapatan yang rendah dari realisasinya sangat rawan dan berpotensi terhadap praktik korupsi di daerah.

Pendapatan per kapita daerah lebih tinggi di atas pendapatan per kapita nasional kecuali Kubu Raya. Semua provinsi dalam studi ini memiliki pendapatan per kapita di atas rerata pendapatan per kapita nasional. Provinsi Kalimantan Timur memiliki pendapatan per kapita sebesar Rp7.416.879,- dan Provinsi Kalimantan Barat sebesar Rp2.263.404,-

serta Provinsi Sumatera Selatan sebesar Rp2.077.762,- untuk tahun 2010. Demikian halnya dengan kabupaten-kabupaten yang ada dibawah provinsi tersebut yakni Kabupaten Musi Banyuasin, Kabupaten Musi Rawas, Kabupaten Berau dan Kabupaten Bulungan. Angka tersebut cukuplah tinggi mengingat pendapatan per kapita nasional<sup>40</sup> yang hanya sebesar Rp1.888.681,- Sementara itu, Kabupaten Kubu Raya yang merupakan kabupaten baru hasil pemekaran di Provinsi Kalimantan Barat merupakan satu-satunya daerah yang memiliki pendapatan per kapita dibawah rata-rata pendapatan per kapita nasional yakni Rp1.217.000,-

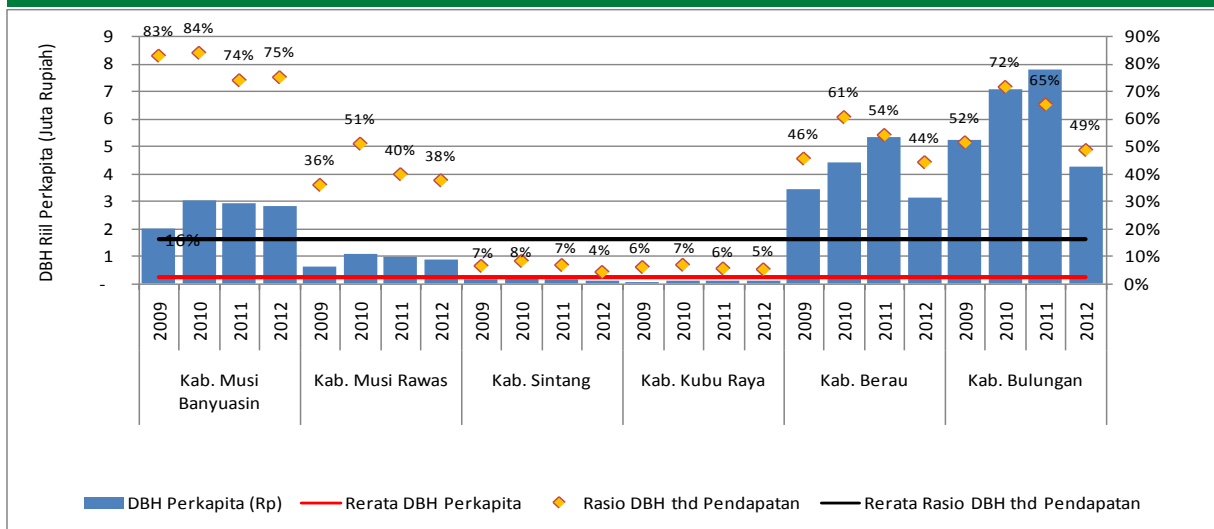
Daerah yang memiliki SDA yang melimpah, rerata DBH SDA dan rasio DBH SDA-nya terhadap

Grafik 3.11. DBH Perkapita dan Rasionya Terhadap Pendapatan Daerah, 2009-2012



40. Penghitungan pendapatan per kapita nasional dilakukan dengan mengakumulasi total pendapatan kabupaten, kota dan provinsi seluruh Indonesia dibagi dengan total jumlah penduduk. Demikian halnya dengan penghitungan pendapatan per kapita provinsi dilakukan dengan mengakumulasi total pendapatan kabupaten dan kota dalam provinsi tersebut kemudian dibagi dengan jumlah penduduk. Data jumlah penduduk yang dipakai merujuk pada Sensus Penduduk yang dilakukan BPS tahun 2010.

Grafik.3.12 Tren Dana Bagi Hasil Perkapita dan Rasionya Terhadap Pendapatan, 2009-2012

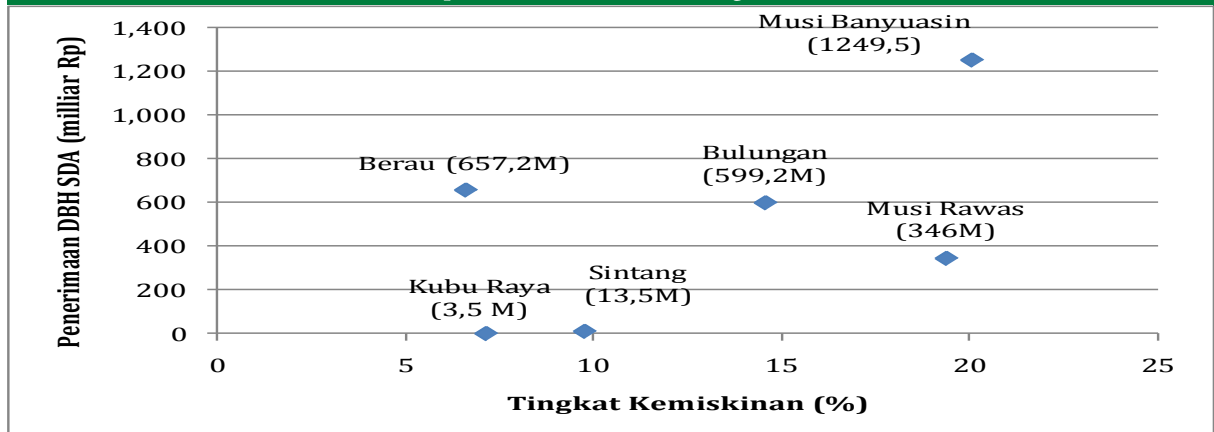


pendapatan berada di atas rerata nasional. Rasio DBH terhadap Pendapatan di daerah penghasil SDA lebih tinggi 3 sampai 5 kali dari rerata pendapatan kabupaten di tingkat nasional. Tetapi Kabupaten Sintang dan Kabupaten Kubu Raya masuk di bawah rerata pendapatan Kabupaten ditingkat Nasional.

Di Kabupaten Berau, DBH per kapitanya pada tahun 2009 mencapai mencapai Rp3,4 juta dan kemudian meningkat di tahun 2011 menjadi Rp5,2 juta. Sementara di Kabupaten Bulungan DBH SDA per kapitanya mencapai Rp7,7 juta pada 2011. Nilai tersebut jauh dari rerata DBH SDA per kapita nasional 2009-2012, yang hanya Rp. 268,7 ribu. Tingginya DBH SDA per kapita menunjukkan tingginya hasil atau nilai sumber daya alam bagi pendapatan daerah yang menjadi motif untuk meningkatkan eksploitasi sumber daya alam.

Hanya saja, tingginya DBH Per kapita tidak diikuti dengan penurunan angka kemiskinan daerah. Sumber daya alam yang dimiliki oleh suatu daerah hendaknya bisa bermanfaat seluas-luasnya untuk kemakmuran masyarakatnya sebagaimana amanat konstitusi UUD 45. Namun, amanat ini nampaknya tidak berlaku untuk daerah yang kaya akan SDA dilokasi penelitian ini. Korelasi antara pendapatan dana bagi hasil yang berasal dari sumber daya alam (DBH-SDA) dengan tingkat kemiskinan, tidak selalu berbanding lurus. Daerah dengan hasil DBH SDA yang tinggi ternyata masyarakat miskinnya semakin besar. Kabupaten Musi banyuasin dengan DBH SDA paling tinggi, justru memiliki prosentase penduduk miskin terbesar. Demikian halnya dengan Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Musi Rawas di mana prosentase jumlah penduduk miskinnya jauh lebih besar dibandingkan dengan Kabupaten Kubu Raya dan Kabupaten Sintang yang DBH SDAnya lebih kecil. Ketiga kabupaten tersebut memiliki prosentase penduduk

Grafik 3.13 Pendapatan DBH SDA dan Angka Kemiskinan, 2010



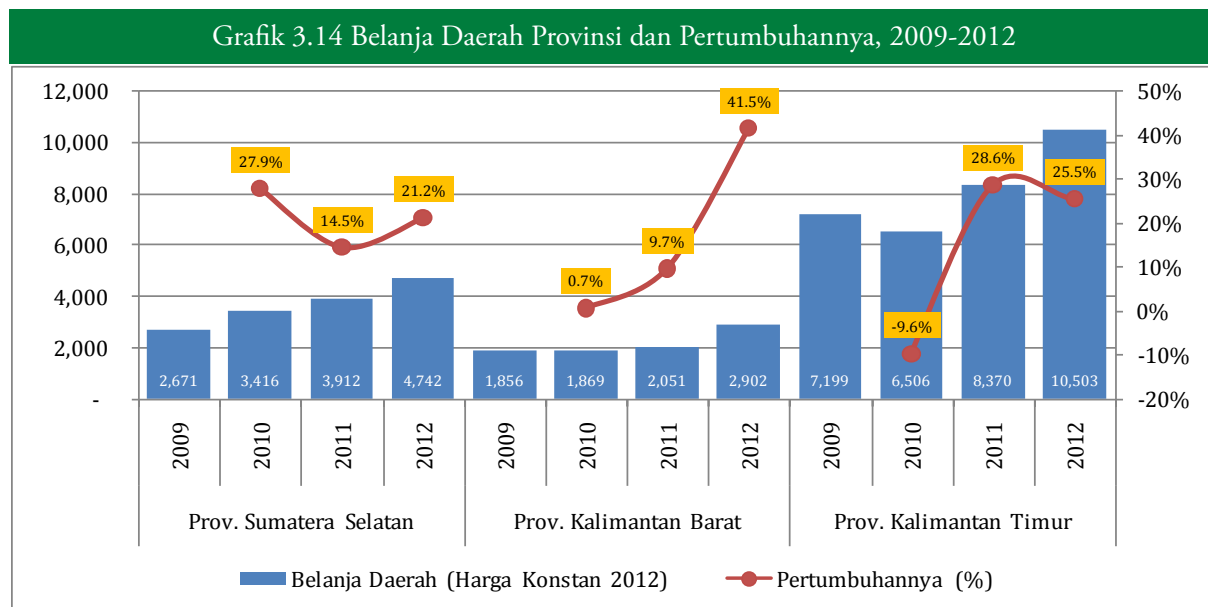
miskin di atas 15 persen yang artinya diatas rata-rata nasional yakni 7,6 persen. Bahkan kabupaten Musi Banyuasin tingkat kemiskinannya mencapai 20 persen. Kabupaten Berau justru menunjukkan hal yang positif di mana dengan DBH SDA yang besar, jumlah penduduk miskinnya paling sedikit dibandingkan lima kabupaten lainnya. Prosentase penduduk miskinnya di bawah rata-rata nasional yakni 6,6 persen. Kondisi yang seperti ini bagi sebagian kalangan disebut sebagai kutukan Sumber Daya (resource curse).<sup>41</sup> Kutukan Sumber Daya sangat ironis, daerah yang memiliki Sumber Daya alam yang tinggi, memiliki pendapatan per kapita yang tinggi justru menjadi lumbung kemiskinan.

### 3.3 GEJALA MARK UP BELANJA DAN GAMBARAN UMUM BELANJA

Secara umum belanja daerah terus meningkat tetapi peningkatan tersebut selalu lebih rendah dari target yang direncanakan. Peningkatan tidak saja terjadi pada pertumbuhan tetapi juga nominalnya. Kondisi ini bertolak belakang dengan kasus pendapatan daerah di mana dalam perencanaannya selalu diproyeksikan lebih kecil dari nilai yang diperoleh pada tahun sebelumnya. Dalam kasus belanja daerah, perencanaan diproyeksikan meningkat dari tahun sebelumnya meskipun sesungguhnya dalam realisasinya, belanja daerah yang bisa dikeluarkan

selalu lebih rendah dari yang direncanakannya. Dalam sisi kinerja pengelolaan keuangan, hasil ini bisa mempersepsikan bahwa pemerintah daerah bisa membelanjakan dengan efisien sehingga belanja yang dikeluarkan lebih rendah dari yang direncanakan. Selain itu, kondisi tersebut juga bisa dianggap bahwa terjadi penyerapan anggaran yang kurang maksimal oleh pemerintah daerah terhadap perencanaannya. Oleh karenanya, sesungguhnya, gejala ini yang disebut dengan mark up perencanaan belanja daerah.<sup>42</sup> Temuan yang ada di atas, semakin mengukuhkan temuan-temuan sebelumnya yang dilakukan oleh Seknas FITRA.<sup>43</sup> Kecenderungan dalam belanja daerah adalah merencanakan selalu lebih tinggi dari tahun sebelumnya padahal realisasinya lebih rendah dari yang direncanakan. Kabupaten Bulungan, Berau dan Musi Banyuasin belanja 2012 meningkat drastis. Sedangkan pendapatan daerah 2012 cenderung diproyeksi lebih rendah dari tahun sebelumnya sebagaimana terlihat pada tabel berikut. Dalam studi anggaran yang dilakukan oleh Seknas FITRA sejak 2009-sekarang, pola seperti ini selalu dilakukan oleh pemerintah daerah.

Grafik 3.14 Belanja Daerah Provinsi dan Pertumbuhannya, 2009-2012



41. Yuli Isnadi, Opini: “Kutukan Sumber Daya Alam” dalam riaupos.co. Diunduh [http://www.riapos.co/2358-opini--kutukan-sumber-daya-alam-.html#\\_UpXRQuJEIUY](http://www.riapos.co/2358-opini--kutukan-sumber-daya-alam-.html#_UpXRQuJEIUY)

42. Istilah ini dipakai oleh para peneliti analisis anggaran yang didalamnya termasuk Seknas FITRA

43. Seknas FITRA dan Asia Foundation, Analisis Anggaran Daerah 2011; Studi Terhadap APBD Tahun 2008-2011 di 20 Kabupaten/Kota di 4 Provinsi Didukung oleh USAID dalam program KINERJA.



Tabel 3.2 Perbandingan Murni, Perubahan, dan Realisasi; Belanja Daerah Provinsi dan Kabupaten, 2009-2012 atas dasar harga konstan 2012 (miliar Rp)

Daerah	2009			2010			2011			2012
	APBD-M	APBD-P	APBD-R	APBD-M	APBD-P	APBD-R	APBD-M	APBD-P	APBD-R	APBD-M
Kab. Musi Banyuasin	1.386,5	1.507,2	1.389,7	1.553,2	1.780,7	1.612,8	2.014,6	2.308,9	2.130,2	2.420,1
Kab. Musi Rawas	1.214,6	1.132,2	1.052,5	1.269,5	1.330,6	1.114,7	1.101,4	1.220,8	1.146,3	1.232,8
Kab. Sintang	746,1	803,3	740,3	775,5	852,2	774,4	828,7	932,4	816,8	932,1
Kab. Kubu Raya	523,4	545,6	502,6	623,4	742,4	671,2	777,4	828,6	780,2	837,3
Kab. Berau	1.797,7	2.274,0	1.391,4	1.599,6	2.118,0	1.463,6	1.524,0	2.015,5	1.446,9	1.690,5
Kab. Bulungan	1.711,5	1.870,9	1.169,2	1.374,2	1.547,6	1.124,2	1.346,1	1.686,2	1.064,9	1.570,5
Sumatera Selatan	3.140	3.363	2.671	3.546	3.828	3.416	3.665	4.191	3.912	4.742
Kalimantan Barat	1.744	2.050	1.856	1.842	1.983	1.869	1.905	2.239	2.051	2.902
Kalimantan Timur	6.195	8.507	7.199	6.573	7.384	6.506	7.459	9.715	8.370	10.50

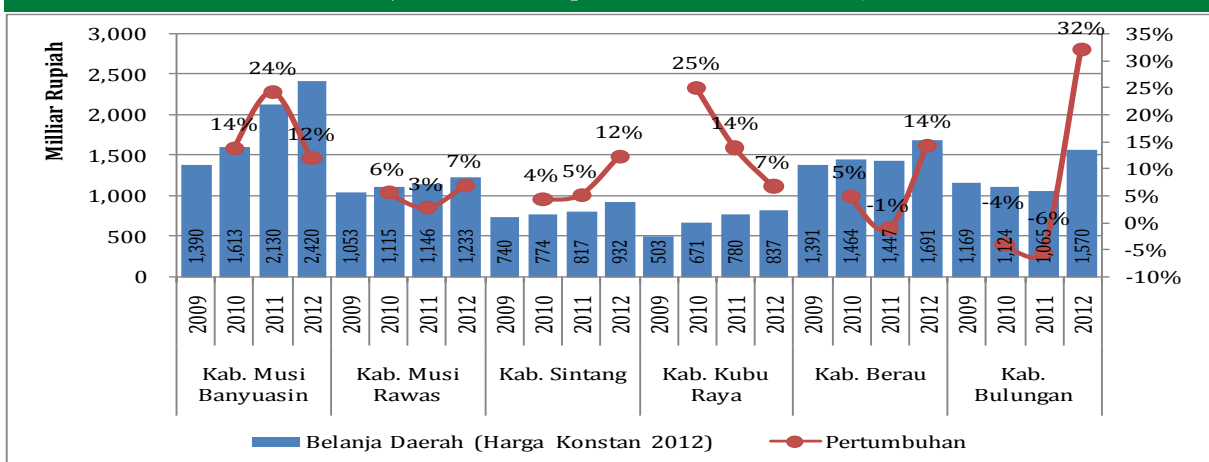
Tabel di atas menjelaskan bahwa dalam Mark up perencanaan belanja daerah terjadi karena dua pola yakni: Pertama; nilai belanja pada APBD-Realisasi selalu lebih rendah dari nilai belanja pada APBD-Perubahan dan Kedua; nilai belanja pada APBD-Perubahan selalu lebih tinggi dari target belanja daerah dalam APBD-Murni. Kedua pola tersebut selalu berulang selama 3 tahun berturut-turut sebagaimana terlihat dalam tabel di atas. Masa perubahan APBD merupakan momentum penting bagi eksekutif dan legislatif untuk melakukan politik anggaran.

Pertumbuhan belanja daerah pemerintah Provinsi 2009-2012 atas dasar harga konstan 2012 meningkat. Hanya Provinsi Kalimantan Timur pada belanja daerah 2010 mengalami penurunan sebesar Rp692 miliar atau tumbuh minus 9,6 persen dari tahun sebelumnya. Sementara di tingkat kabupaten

pertumbuhan belanja cenderung fluktuatif bahkan pada kasus Kubu Raya mengalami pertumbuhan yang menurun.

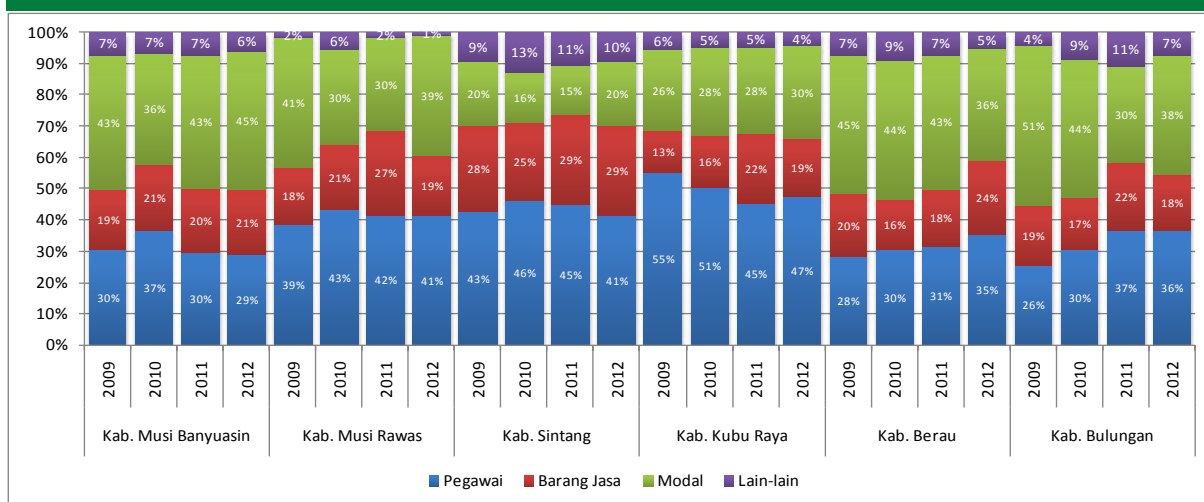
Meningkatnya belanja pegawai di Kabupaten Berau dan Kabupaten Bulungan telah mengurangi porsi belanja modal. Sementara hal sebaliknya terjadi di Kabupaten Kubu Raya yakni penurunan belanja pegawai telah meningkatkan belanja modalnya. Dalam penelitian FITRA terdahulu terhadap 72 kabupaten/kota di Indonesia menunjukkan bahwa belanja pegawai menyerap belanja APBD terbesar yakni berkisar antara 51-53 persen dan belanja modal 22-23 persen.<sup>44</sup> Sementara penelitian ini menunjukkan bahwa rerata belanja pegawai selama 2009-2012 sebesar 38 persen dari belanja daerah yang artinya lebih kecil dari temuan sebelumnya. Kabupaten Berau, Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Musi Banyuasin rerata

Grafik 3.15 Belanja Daerah Kabupaten dan Pertumbuhannya, 2009-2012



44. Sejak tahun 2009 – saat ini, Seknas FITRA dengan dukungan the Asia Foundation telah melakukan studi anggaran daerah di 72 kabupaten/ kota dan 7 provinsi..

Grafik 3.16 Tren Komposisi Belanja Daerah, 2009-2012



belanja pegawainya sebesar 32 persen, Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Sintang sebesar 42 persen, dan Kubu Raya sebesar 50 persen dari total belanja daerah. Meskipun kabupaten Musi Rawas, Kabupaten Sintang dan Kabupaten Kubu Raya terlihat belanja pegawainya lebih tinggi dibanding yang lain, namun sesungguhnya mengalami kecenderungan yang menurun pada 200-2012. Sementara Kabupaten Berau dan Kabupaten Bulungan, meskipun terlihat belanja pegawainya lebih kecil namun mengalami kecenderungan yang meningkat.

Sementara itu, belanja modal mengalami kenaikan cukup tinggi dengan rerata enam daerah sebesar 34 persen dalam kurun waktu 4 tahun. Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten Berau mengalokasikan belanja modal terbesar yakni rerata 42 persen. Alokasi ini lebih tinggi dari belanja pegawainya. Di Kabupaten Sintang (18 persen) dan Kabupaten Kubu Raya (28 persen) meskipun dianggap relatif kecil tetapi terus meningkat.

Alokasi belanja modal yang meningkat diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan secara khusus meningkatkan pelayanan masyarakat dan iklim investasi yang mendukung. Oleh karenanya, dalam pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri mengeluarkan aturan yang meminta kepada pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanja modalnya mulai tahun anggaran 2013 sebesar 29 persen dari total belanja

daerah. Tujuannya adalah untuk mendukung percepatan program prioritas nasional.<sup>45</sup>

Belanja pegawai di tingkat provinsi hampir sama dengan belanja modalnya kecuali Provinsi Kalimantan Barat. Di tingkat provinsi, rerata belanja pegawai dalam kurun waktu 2009-2012 hampir mencapai 20 persen dari total belanja daerah. Walaupun secara proporsi mengalami penurunan tetapi secara nominal meningkat. Proporsi rerata belanja pegawai di Provinsi Kalimantan Timur hanya 12,8 persen dan cenderung menurun. Tetapi

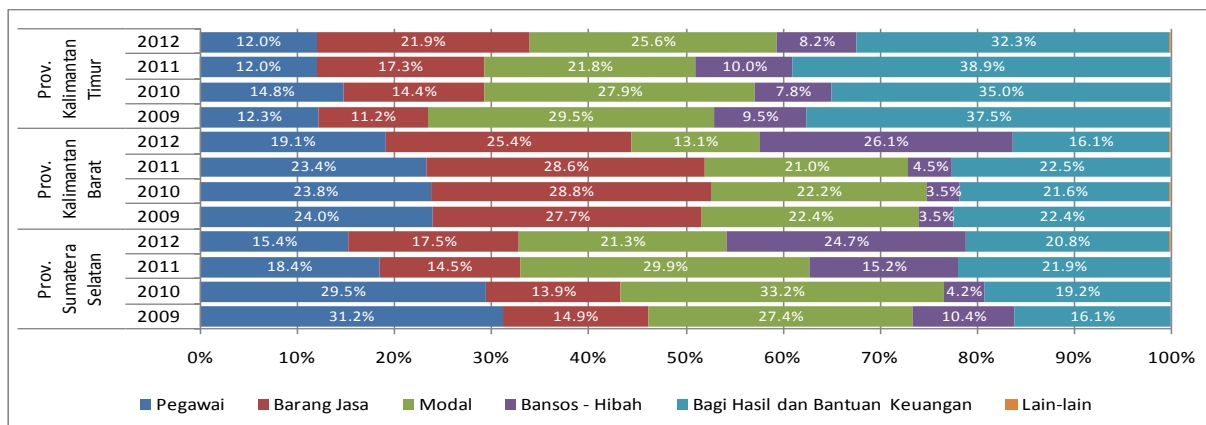
### Kotak 3.2 Politik Anggaran dalam Masa Perubahan APBD

Masa perubahan APBD merupakan momentum penting bagi eksekutif dan legislatif untuk melakukan negosiasi politik untuk terhadap usulan-usulan baik peningkatan atau pengurangan alokasi anggaran per kegiatan. Dalam penelitian Seknas FITRA sebelumnya, momen perubahan APBD merupakan momen “politik anggaran” yang sesungguhnya karena pada saat inilah perdebatan antara eksekutif-legislative lebih tajam karena kedua belah pihak memiliki agenda masing-masing. Kedua, pada momen ini keputusan politiknya dilakukan sangat tidak terbuka sehingga kontrol masyarakat lemah.

45. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 37 tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penyusunan APBD tahun 2013.

46 Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32/2012, hibah didefinisikan sebagai bantuan uang/barang dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Sementara itu, bantuan sosial dapat berupa uang/barang kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat. Keduanya bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, tidak dapat dilakukan secara terus menerus.

Grafik 3.17 Komposisi Belanja Propinsi 2009 - 2012



secara nominal meningkat sebesar Rp490 miliar, dari Rp773 miliar pada 2009 menjadi Rp1,26 triliun pada 2012. Sementara itu, rerata belanja pegawai Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Sumatera Selatan sebesar 23 persen dengan kecenderungan yang sama yakni cenderung menurun tetapi secara nominal meningkat. Sama halnya dengan belanja daerah, dalam hal belanja modal, provinsi di lokasi penelitian menunjukkan angka rerata di atas 20 persen, kecuali di Provinsi Kalimantan Barat yang dalam proyeksi belanja modal 2012 hanya 13 persen. Bahkan sesungguhnya kecenderungan belanja modal di tiga provinsi menunjukkan angka yang terus meningkat. Bahkan di Provinsi Kalimantan Timur, angkanya jauh lebih besar dibandingkan belanja pegawai.

Belanja bantuan sosial dan hibah menyerap seperempat belanja daerah. Di Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Kalimantan Barat belanja bantuan sosial dan hibah<sup>46</sup> mengalami peningkatan cukup signifikan. Provinsi Kalimantan Barat pada 2009-2011 mengalami peningkatan dari 4 persen meningkat menjadi 26,1 persen di 2012. Sama halnya di Provinsi Sumatera Selatan, pada tahun 2010 realisasi bantuan sosial dan hibah sebesar 4,2 persen dan meningkat menjadi 15,2 persen di tahun 2011, dan kembali meningkat menjadi 24,7 persen pada tahun 2012. Kenaikan ini melebihi belanja pegawai dan modalnya. Bahkan

hampir seperempat belanja daerah dialokasikan untuk belanja bantuan sosial dan hibah. Temuan FITRA dalam studi anggaran daerah 2010 disebutkan bahwa belanja bantuan sosial dan hibah menjadi “bancakan” atau alat politik untuk kepentingan pemilihan kepala daerah (pilkada) oleh *incumbent*.<sup>47</sup> Selain itu, anggaran bantuan sosial dan hibah berdasarkan audit BPK masih ditemukan beberapa masalah seperti penyaluran kepada instansi vertikal pemerintah pusat, tidak lengkap alat bukti pendukung penggunaan anggarannya, dan ada juga anggaran bantuan sosial dan hibah tidak bisa dipertanggungjawabkan. Selain itu, banyak penyaluran dana bantuan sosial yang tidak tepat sasaran. Lebih dari 60 persen dana bantuan sosial dan hibah diberikan kepada pihak-pihak yang tidak memiliki risiko sosial.<sup>48</sup>

### 3.4 KOMITMEN ANGGARAN PENGELOLAAN HUTAN DAN LAHAN YANG RENDAH

Belanja pengelolaan hutan dan lahan<sup>49</sup> masih sangat minim. Secara umum, rerata enam daerah penelitian mengalokasikan belanja untuk pengelolaan hutan dan lahan sebesar 6,7 persen dari total belanja. Minimnya anggaran belanja di sektor hutan dan lahan disebabkan oleh beberapa alasan: pertama, urusan sektor hutan dan lahan dalam

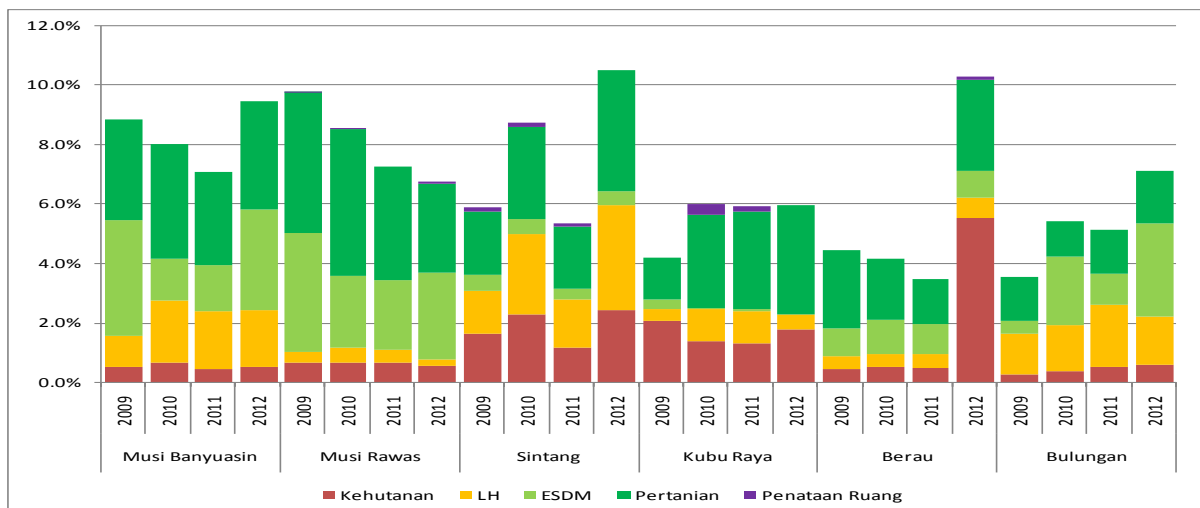
46 Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32/2012, hibah didefinisikan sebagai bantuan uang/barang dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Sementara itu, bantuan sosial dapat berupa uang/barang kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat. Keduanya bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, tidak dapat dilakukan secara terus menerus.

47 Seknas FITRA dan Asia Foundation, Studi Anggaran Daerah 2010; Studi terhadap Anggaran Tahun 2007-2010 di 42 kabupaten/kota dan 5 provinsi. Didukung oleh Department for International Development (DFID).

48 Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) BPK Tahun 2012 Semester I, 2012.

49. Dalam laporan ini ada lima urusan yang menjadi objek, yakni belanja urusan lingkungan hidup, penataan ruang, pertanian, kehutanan dan energi sumber daya mineral.

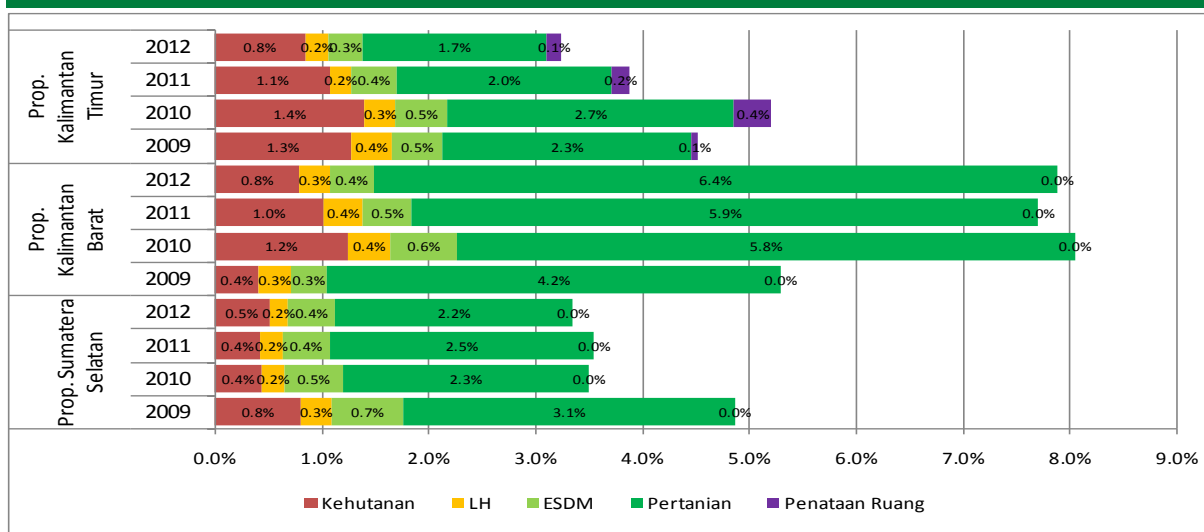
Grafik 3.18 Belanja Urusan Sektor Hutan dan Lahan Kabupaten, 2009-2012



studi ini, bukanlah urusan yang diprioritaskan oleh kebanyakan pemerintah daerah. Ada dua urusan yang masuk dalam kelompok urusan wajib<sup>50</sup>, yakni urusan penataan ruang dan urusan lingkungan hidup, dan tiga urusan lainnya masuk dalam urusan pilihan<sup>51</sup>, seperti pertanian, kehutanan, dan energi dan Sumber Daya mineral; kedua, urusan sektor hutan dan lahan juga bukanlah urusan yang dimandatkan oleh konstitusi atau undang-undang, misalnya urusan pendidikan yang dimandatkan tidak kurang dari 20 persen, dan kesehatan 10 persen diluar gaji pegawai; dan ketiga, anggaran yang minim tidak diikuti dengan serapan belanja daerah yang maksimal dari apa yang ditargetkan.

Di tingkat provinsi, belanja pengelolaan hutan dan lahan separuhnya belanja bantuan sosial dan hibah. Rerata alokasi belanja untuk pengelolaan hutan dan lahan di tingkat provinsi lebih rendah dari rerata kabupaten yakni 5,1 persen dari total belanja daerah. Rerata tersebut masih jauh dibawah dari belanja bantuan sosial dan hibah yakni sebesar 10,2 persen. Dalam rerata 2009-2012, proporsi belanja pengelolaan hutan dan lahan di Provinsi Sumatera Selatan hanya 3,8 persen. Sementara, Provinsi Kalimantan Timur mengalokasikan lebih tinggi yakni sebesar 4,2 persen, dan Provinsi Kalimantan Barat dengan alokasi terbesar diantara provinsi yang lain yakni 7,2 persen. Tingginya alokasi provinsi

Grafik 3.19 Belanja Urusan Sektor Hutan dan Lahan Provinsi, 2009-2012



50. Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

51. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.

### Kotak 3.3 Komposisi Belanja

Belanja daerah berdasarkan jenisnya terdiri dari belanja pegawai, belanja barang jasa, belanja modal dan belanja lain-lain. Belanja lain-lain, terdiri dari; belanja bunga, subsidi, bantuan sosial dan hibah, bantuan keuangan, bagi hasil dan belanja tidak terduga. Belanja modal diperuntukkan untuk membiayai program kegiatan yang terkait dengan infrastruktur seperti gedung, jembatan, jalan raya.

Kalimantan Barat dibandingkan dua provinsi lainnya, disebabkan karena program prioritas peningkatan produksi, produktivitas dan mutu tanaman pangan untuk mencapai swasembada melalui pemantapan sentra padi (*food estate*).

Meskipun tidak ada *benchmark* khususnya yang menyediakan berapa proporsi terbaik untuk alokasi belanja pengelolaan hutan dan lahan, namun fakta bahwa alokasi belanja yang disediakan oleh pemerintah daerah tidak sebanding dengan upaya pemerintah untuk menjadikan hutan dan lahan sebagai sumber pendapatan daerah. Dalam dokumen RPJMD masing-masing provinsi dan kabupaten secara jelas digambarkan bahwa pendapatan dari sektor hutan dan lahan merupakan bagian penting dari tujuan pembangunan daerah.

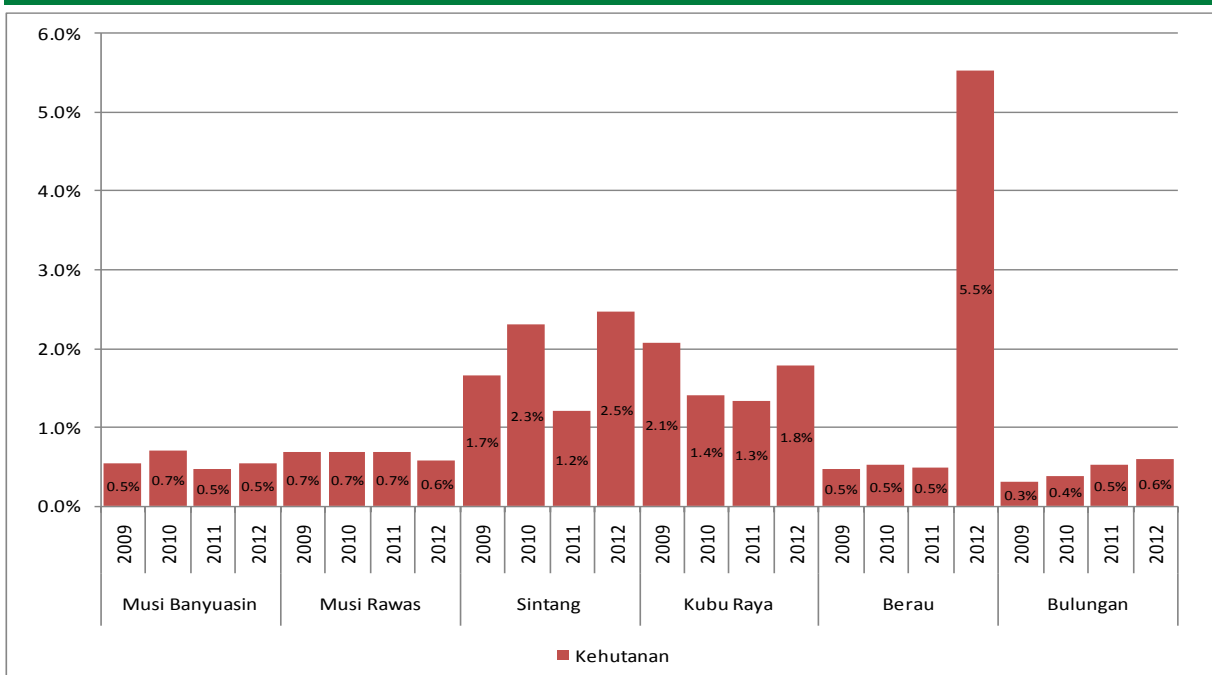
Dalam kasus lain, alokasi belanja yang disediakan nampaknya masih belum mampu menjawab tantangan kerusakan hutan dan lahan yang terjadi. Program rehabilitasi lahan kritis yang terjadi di banyak daerah belum banyak mengalami perbaikan.

#### a. Belanja Urusan Kehutanan

Belanja urusan kehutanan hanya dialokasikan sebesar 1 persen dari total belanja daerah dengan tingkat penyerapan anggaran yang kurang optimal. Secara umum, rerata belanja daerah urusan kehutanan 2009-2012 dari enam daerah studi dialokasikan hanya 1,2 persen terhadap total belanja daerah. Tantangan yang dihadapi urusan kehutanan selain alokasi yang minim, serapan belanjanya juga lebih rendah dari yang ditargetkan. Di Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten Musi Rawas, alokasi yang disediakan tidak lebih 1 persen dari total belanja daerah. Namun alokasi tersebut pun tidak bisa terserap secara maksimal oleh kedua daerah yakni hanya sebesar 83,2 persen alokasi yang bisa diserap. Tingkat penyerapan anggaran yang paling rendah terjadi di Kabupaten Berau. Dalam kurun waktu 2009-2011, rerata serapan anggaran kehutanan hanya sebesar 12,4 persen dari target rencananya.

Rendahnya tingkat serapan anggaran kehutanan di Kabupaten Berau, salah satunya disebabkan karena belum terlaksananya program rehabilitasi hutan dan

Grafik 3.20 Belanja Urusan Kehutanan Kabupaten, 2009-2012



lahan dari skema DBH-DR yang memiliki anggaran yang cukup tinggi. Dalam RKPD Kabupaten Berau tahun 2013, pemerintah daerah menyebutkan ada beberapa hambatan dalam mengimplementasikan program rehabilitasi hutan dan lahan yang berasal dari dana reboisasi ini, yakni;<sup>52</sup> Pertama, Masalah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang masih belum jelas, dan belum diterbitkannya Surat Menteri Kehutanan yang baru, sehingga sampai dengan saat ini masih mengacu pada SK.79/Menhut-II/2001. Kedua, Kesulitan mencari kawasan hutan yang kritis, dimana dalam peraturan Menteri Kehutanan Nomor: 14/Menhut-V/2008 dipersyaratkan proporsi penggunaan dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan Dana Reboisasi (bagian 40 persen) diatur sebagai berikut:

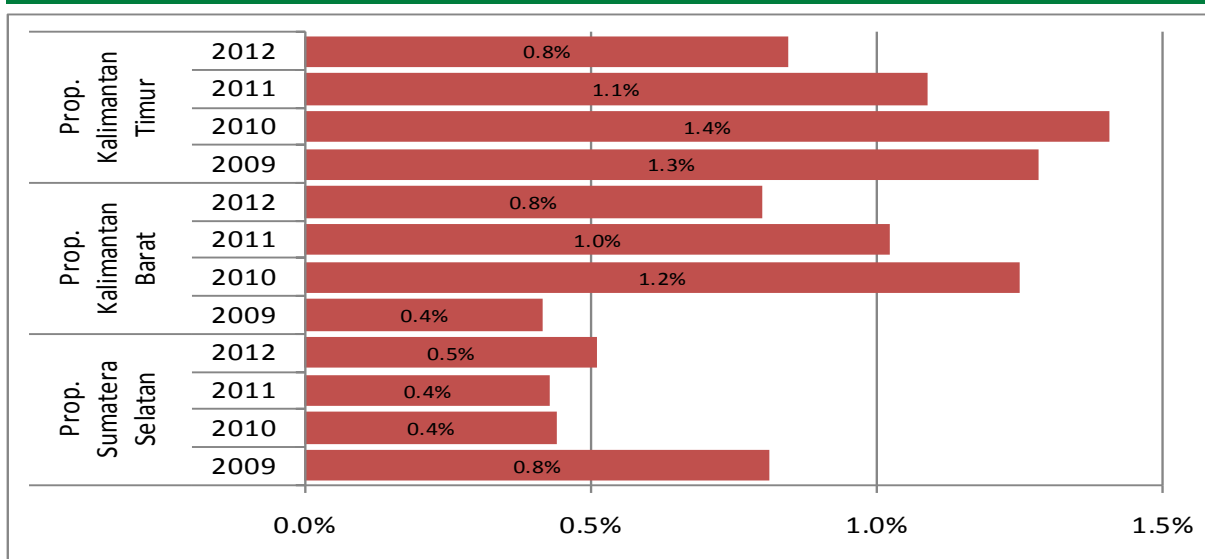
- Minimal 60 persen dari jumlah anggaran seluruhnya pada tahun yang bersangkutan digunakan untuk kegiatan Rehabilitasi Hutan Lahan (RHL) di dalam kawasan Hutan;
- Maksimal 40 persen dari jumlah anggaran seluruhnya pada tahun yang bersangkutan untuk kegiatan RHL di luar kawasan hutan.
- Standar harga tahun 2004 yang menjadi patokan tidak sesuai dengan standar harga sekarang (tahun 2009).

Hambatan-hambatan tersebut di atas menyebabkan dana reboisasi yang seharusnya digunakan untuk program rehabilitasi hutan dan lahan tidak terlaksana dan DBH-DR yang tidak terserap

dan “mengendap” yang menyebabkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) semakin tinggi.<sup>53</sup> Pemerintah Kabupaten Berau sudah mengalokasikan belanja urusan kehutanan rerata 2009-2012 sebesar 4 persen dari total belanja (dalam penetapan APBD) tetapi realisasinya hanya 1,8 persen. Pada tahun 2010 dialokasikan sebesar Rp 52,5 miliar tetapi realisasinya hanya Rp 6,9 miliar atau hanya terserap 13,2 persen. Di tahun 2011 dalam APBD Perubahan ditambahkan lagi alokasi belanja kehutanan menjadi Rp 82,1 miliar, sedangkan yang terpakai hanya Rp 6,9 miliar atau terserap 12,9 persen. Pada rencana APBD 2012 belanja sektor hutan dan lahan meningkat tigabelas kali lipat dari realisasi tahun sebelumnya, menjadi 5,5 persen terhadap total belanja daerah. Anggaran belanja urusan kehutanan tiba-tiba meningkat signifikan, dari 0,5 persen menjadi 5,5 persen.

Urusan kehutanan di tingkat provinsi cenderung menurun. Seperti yang terjadi di Provinsi Kalimantan Timur bahwa alokasi belanja kehutanan menurun secara terus menerus mulai 2010 hingga 2012 yakni dari 1,4 persen menjadi 0,8 persen. Provinsi Kalimantan Barat mengalami hal yang sama. Alokasi belanja menurun dari 1,2 persen pada 2010 menjadi 0,8 persen pada tahun 2012. Sementara di Provinsi Sumatera Selatan menurun sebesar 0,3 persen pada periode 2009-2012 yakni dari 0,8 persen menjadi 0,5 persen.

Grafik 3.21 - Proporsi Urusan Kehutanan Provinsi terhadap Belanja Daerah, 2009-2012



52. RKPD Kab. Berau tahun 2013, BAB II - hal. 60-61.

53. Lihat analisis SiLPA pada bagian pembiayaan daerah



Tabel. 3.3 Belanja Urusan Kehutanan dan Belanja Urusan per Hektar

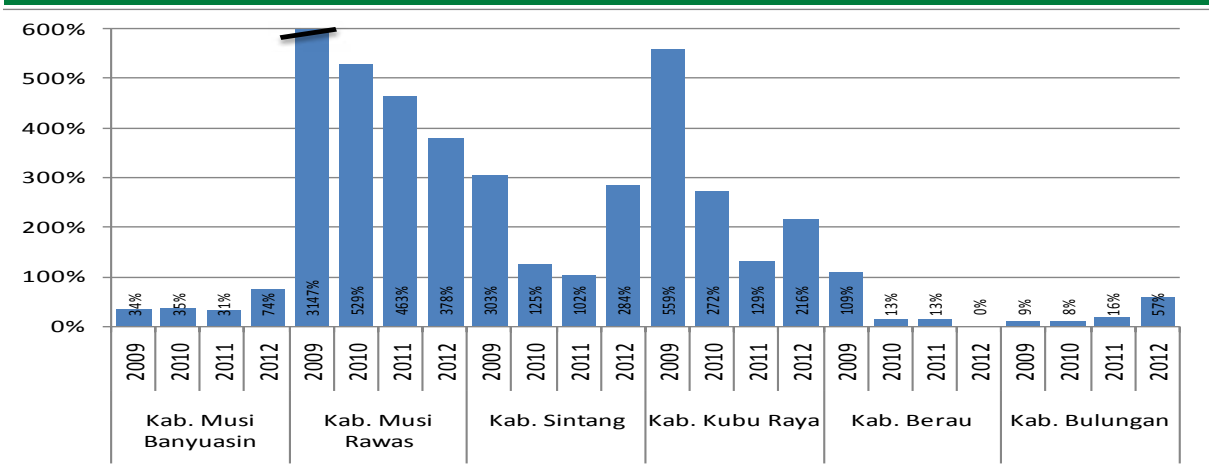
Daerah	Belanja Urusan Kehutanan (Juta Rupiah)			Luas Kawasan Hutan (Ha)	Belanja Urusan Kehutanan per Hektar (Rp)		
	2009	2010	2011		2009	2010	2011
Prov. Sumatera Selatan	9.010	13.698	16.322	3.760.662	5.055	3.642	4.340
Prov. Kalimantan Barat	6.795	21.240	20.394	9.178.760	740	2.314	2.221
Prov. Kalimantan Timur	9.543	84.113	78.880	14.651.553	4.746	5.740	5.383

Sumber: Ringkasan APBD berdasarkan Urusan, 2009-2011 (lampiran II perda APBD) dan Daerah Dalam Angka (DDA) Provinsi 2012, diolah Seknas FITRA

Unit cost belanja urusan kehutanan sekitar Rp5 ribu per hektar per tahun dan sama dengan rata-rata biaya konsumsi rokok orang per hari di Indonesia. Luas kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Timur berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 79/Kpts-II/2001 adalah seluas 14.651.553 ha atau kurang lebih 74 persen dari luas wilayah. Jika dibandingkan alokasi anggaran kehutanan dengan luas kawasan hutan, maka Kalimantan Timur dalam rerata 2009-2011 hanya sebesar Rp 5.290/hektar/tahun. Sementara rerata belanja urusan kehutanan Sumatera Selatan lebih rendah lagi yakni sebesar Rp 4.345/hektar/tahun sedangkan Kalimantan Barat hanya sebesar Rp 1.758/hektar/tahun. Kondisi ini menjadi sangat ironis bila dibandingkan dengan konsumsi (belanja) kebutuhan rokok per orang di Indonesia yang per harinya mencapai Rp5.000, atau sekitar Rp150.000 per bulan.<sup>54</sup> Artinya dengan alokasi yang sekecil itu, pengawasan terhadap pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia sangat tidak mungkin untuk dilakukan. Dengan pengawasan yang hampir tidak ada (dari perspektif alokasi anggaran), deforestasi melalui penebangan kayu ilegal maupun legal dan perambahan tidak akan terpancui.

Hanya sekitar sepertiga pendapatan sektor kehutanan yang dialokasikan untuk belanja sektor kehutanan. Rasio belanja urusan kehutanan terhadap dana perimbangan kehutanan (DBH SDA Hutan dan DAK Kehutanan) di daerah penghasil SDA tidak cukup tinggi hanya sekitar 36 persen. Kabupaten Musi Banyuasin, Kabupaten Berau dan Kabupaten Bulungan sebagai daerah penghasil DBH hutan yang tinggi, masing-masing hanya mengalokasikan 44 persen, 45 persen dan 22 persen. Sementara Kabupaten Musi Rawas, memiliki rasio yang paling tinggi meskipun mengalami kecenderungan terus menurun. Demikian halnya Kabupaten Kubu Raya dan Kabupaten Sintang meskipun pendapatan daerah di sektor hutan di kedua daerah tidak signifikan. Seharusnya pendapatan kehutanan dari penebangan pohon dan pembukaan izin baru harus berbanding lurus dengan upaya pemerintah dalam merehabilitasi hutan dan lahan. Fenomena ini menunjukkan rendahnya komitmen pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan di daerahnya, walaupun secara nominal masih sedikit dan kurang perhatian dibandingkan dengan urusan lainnya.

Grafik 3.22 - Rasio Belanja Urusan Kehutanan terhadap Dana Perimbangan Kehutanan, 2009-2012

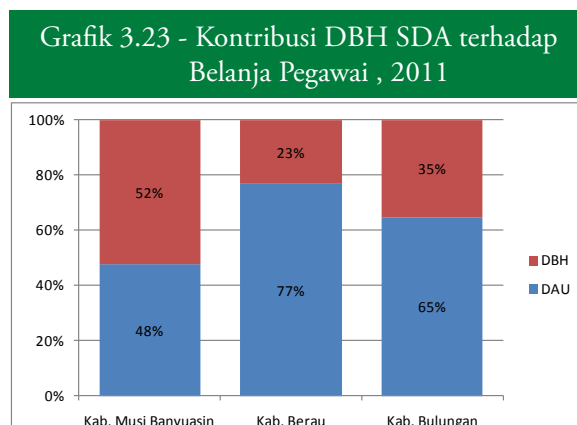


54. <http://health.liputan6.com/read/494714/menkes-orang-indonesia-konsumsi-10-batang-rokok-per-hari>

40 persen pendapatan DBH SDA<sup>55</sup> untuk membiayai pegawai. Rerata di tiga kabupaten penghasil (Berau, Bulungan dan Musi Banyuasin), rasio pendapatan DBH SDA terhadap belanja pegawai pada 2009 – 2012 sebesar 40 persen. Kabupaten Musi Banyuasin mengalokasikan separoh pendapatan DBH SDA nya untuk belanja pegawai. Sementara Kabupaten Bulungan 35 persen dan Berau 23 persen. DAU yang diterima oleh ketiga daerah ternyata tidak mampu membiayai belanja pegawai sepenuhnya. Oleh karenanya harus ditutupi dari DBH. Sisa dari DBH-SDA pun masih cukup besar dan mampu untuk menutupi celah fiskal atau untuk kebutuhan untuk pembangunan daerah.

### b. Belanja Urusan Lingkungan Hidup dan Penataan Ruang

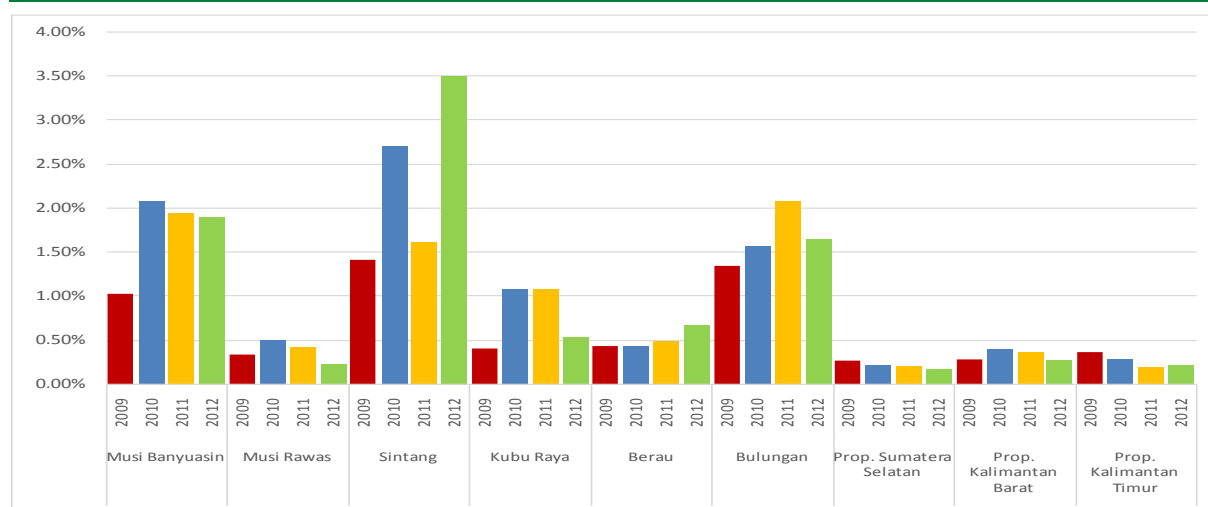
Sebagai urusan wajib, urusan lingkungan hidup dan penataan ruang dialokasikan sangat kecil. Masing-masing belanja urusan ini hanya dialokasikan hanya 1 persen saja. Alokasi ini tidak jauh berbeda dengan urusan kehutanan. Dari anggaran tiga provinsi yang dikaji dalam studi ini, proporsi belanja urusan lingkungan hidup dalam kurun waktu 2009-2012 maksimal mencapai 0,4 persen dan minimal sebesar 0,2 persen dari total belanja daerah. Sementara dari enam kabupaten yang ada, Kabupaten Sintang mengalokasikan belanja urusan lingkungan hidup terbesar yakni sebesar 2,3 persen dan Kabupaten Musi Rawas mengalokasikan terkecil yakni hanya sebesar 0,4 persen dan Kabupaten Berau sebesar 0,5 persen. Daerah lainnya yang mengalokasikan diatas



1 persen adalah Bulungan sebesar 1,66 persen dan Kabupaten Musi Banyuasin sebesar 1,74 persen.

Selain alokasinya yang terbatas, tidak semua daerah menganggarkan belanja urusan tata ruang. Alokasi belanja urusan penataan ruang hanya ada di kabupaten Kabupaten Musi Rawas (2009, 2010, 2012), Kabupaten Sintang (2009, 2010, 2011), Kabupaten Kubu Raya (2010, 2011), serta Kabupaten Berau (2012).<sup>56</sup> Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten Bulungan tidak mengalokasikan anggaran urusan penataan ruang, dalam kurun waktu empat tahun berturut-turut. Dalam RKPD Kabupaten Berau 2013 disebutkan bahwa pemerintah daerah telah melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan penataan ruang yang dilakukan oleh dinas perumahan dan tata ruang di tahun 2011, walaupun dengan anggaran yang terbatas. Kegiatan yang dilaksanakan diantaranya; Pelatihan aparat dalam perencanaan tata ruang; Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang

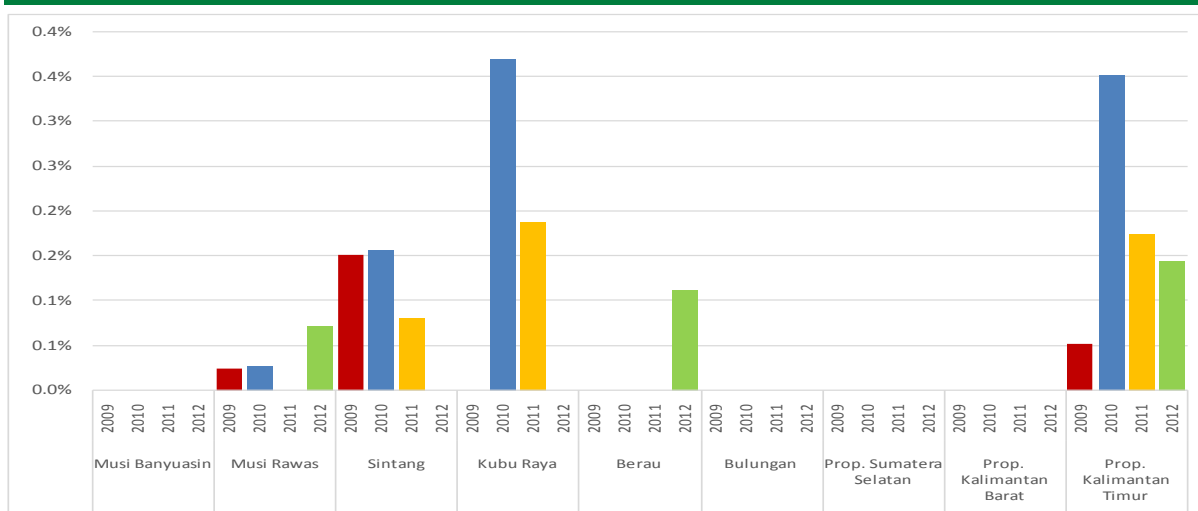
**Grafik 3.24 - Belanja Urusan Lingkungan Hidup , 2009-2012**



55 DBH SDA yang dimaksud sudah dikurangi dengan DBH-DR.

56 Sebagaimana belanja APBD berdasarkan urusan (dalam lampiran II perda APBD masing-masing daerah)

Grafik 3.25 - Belanja Urusan Penataan Ruang, 2009-2012



WP/II Tanjung Redeb; dan Pengawas Pemanfaatan Ruang, walaupun anggarannya sedikit. Sepertinya, hal seperti ini juga terjadi di daerah lainnya, dengan penyerapan anggaran yang rendah pula. Sementara itu, di tingkat provinsi hanya Kalimantan Timur yang mengalokasikannya selama empat tahun. Dalam kurun waktu empat tahun rerata belanja urusan tata ruang tidak lebih dari 0,2 persen dari total belanja daerah.

Urusan tata ruang cukup penting dalam konteks tata kelola hutan dan lahan, dalam urusan ini pada umumnya dialokasikan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) termasuk melakukan perubahannya serta melakukan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), yang menjadi dasar tata kelola dalam aspek perencanaan tata kelola hutan dan lahan. Dalam temuan yang lain, masih banyak pemerintah daerah yang masih belum melakukan penyusunan dan penetapan rencana umum dan perincian tata ruang yang sudah dimandatkan dalam Undang-Undang (UU) No. 27/2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 15/2010, selambat-lambatnya dua tahun sejak pelaksanaan penyusunan rencana umum dan rincian tata ruang.<sup>57</sup>

Alokasi belanja yang kecil banyak terserap untuk belanja pegawai. Selain alokasi yang kecil, anggaran untuk urusan lingkungan banyak terserap untuk belanja pegawai yakni sebesar 44 persen berdasarkan

rerata daerah pada periode 2009 - 2011. Sementara, belanja barang terserap sebesar 34 persen dan belanja modal hanya 22 persen. Oleh karenanya, sesungguhnya alokasi riil untuk kebutuhan belanja program lebih kecil lagi.

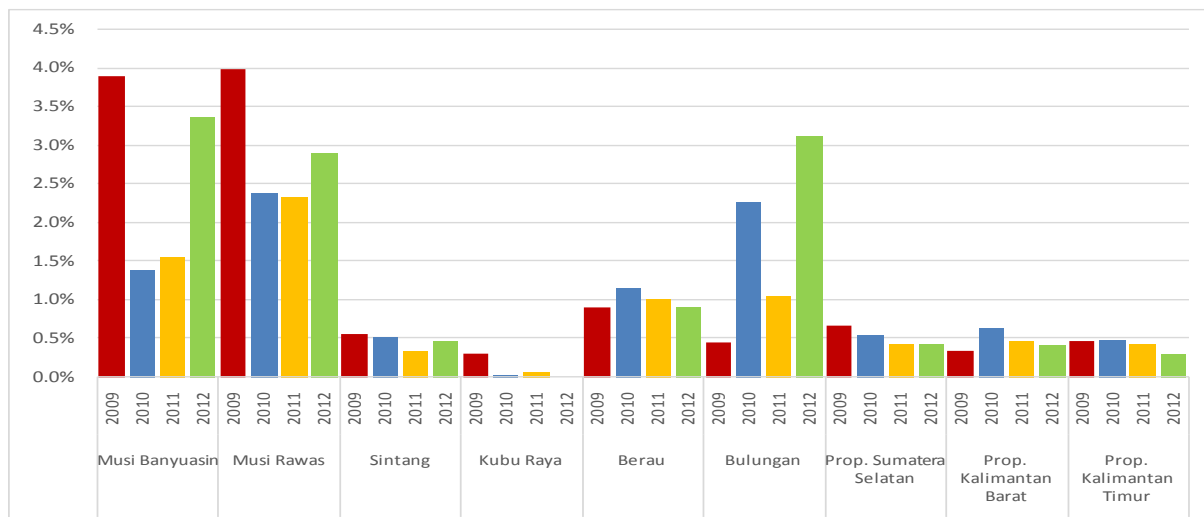
Alokasi anggaran untuk pengawasan sungguh sangat menyedihkan. Hanya sedikit daerah yang mengalokasikannya untuk kegiatan pengawasan yakni Musi Banyuasin dan Sintang. Hanya saja alokasinya juga sangat kecil karena kurang dari satu persen dari total belanja daerah yang ada. Demikian halnya dengan anggaran penyelesaian sengketa dianggarkan secara adhoc karena kasusnya juga dianggap sebagai kejadian yang sesaat.

### c. Belanja Urusan Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

Belanja urusan ESDM kurang dari 2 persen dan alokasinya lebih banyak untuk belanja aparatur. Secara umum, rerata realisasi belanja urusan ESDM 2009-2012 dari enam daerah studi ini hanya sebesar 1,5 persen terhadap total belanja daerah. Rerata Kabupaten Musi Banyuasin, Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Bulungan mengalokasikan belanja urusan ini antara 2-3 persen pada periode 2009-2011. Sementara Kabupaten Berau, Kabupaten Sintang dan Kabupaten Kubu Raya tidak ada yang lebih dari 1 persen dari total belanja daerah. Alokasi yang rendah tersebut, sebagian digunakan

57. ICEL, Seknas FITRA dan The Asia Foundation, 2013: Indeks Kelola Hutan dan Lahan : Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia, Jakarta

Grafik 3.26 - Belanja Urusan ESDM, 2009-2012



untuk membiayai belanja aparatur untuk program pelayanan administrasi perkantoran, program peningkatan sarana dan prasarana aparatur, program peningkatan disiplin aparatur, program peningkatan kapasitas Sumber Daya aparatur dan program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan. Program-program tersebut hampir ada di setiap daerah dan setiap tahun alokasinya meningkat secara nominal. Belanja urusan ESDM di Provinsi tidak lebih dari 0,5 persen dari belanja daerah, dan terjadi selama 2009-2012.

Dana jaminan reklamasi tidak terkontrol. Dana jaminan reklamasi paska tambang merupakan dana yang dijamin oleh perusahaan kepada pemerintah daerah untuk melakukan reklamasi paska eksplorasi dan eksploitasi. Berdasarkan ketentuan yang ada, dana ini diletakkan di

luar APBD (off budget) dengan cara membuka rekening khusus yang dibuka oleh perusahaan dengan pemerintah. Karena diletakkan diluar APBD, dana ini tidak bisa dikontrol oleh siapapun khususnya masyarakat sehingga dana ini memang tidak transparan. Fakta di lapangan juga ditemukan banyak perusahaan yang tidak mentaati peraturan tersebut. Catatan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)<sup>58</sup> menyebutkan bahwa lebih dari 10 daerah bermasalah dengan dana reklamasi. Kasus yang muncul, seperti tidak menyetor dana jaminan reklamasi dan dokumen reklamasi, tidak sinkron antara laporan perusahaan dengan pemda, ada juga dana jaminan reklamasi mengendap dalam rekening selama bertahun-tahun. Selain itu ada juga temuan BPK, yang mengatakan SKPD yang menggunakan dana jaminan tersebut diluar dari peruntukannya.

#### d. Belanja Urusan Pertanian

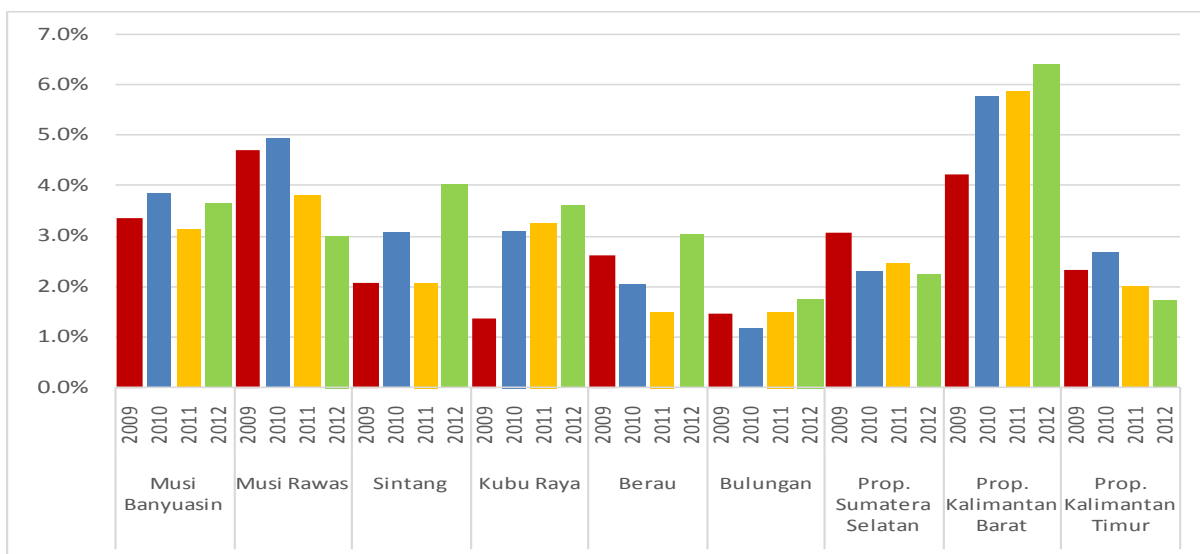
Belanja urusan pertanian mencapai hampir 3 persen tetapi kecenderungannya menurun. Belanja sektor ini paling tinggi diantara sektor lainnya yang terkait dengan pengelolaan hutan dan lahan. Secara umum, rerata realisasi belanja urusan pertanian 2009-2012 dari enam daerah studi sebesar 2,8 persen. Rerata belanja urusan pertanian di daerah Provinsi Sumatera Selatan, paling rendah sebesar 3 persen. Kabupaten Musi Banyuasin terlihat stagnan, sedangkan Kabupaten Musi Rawas tren tiga tahun terakhir menurun.

#### Kotak 3.4 Perusahaan Belum Menyetor Dana Jaminan Reklamasi

Pada tahun 2010 di Provinsi Kalimantan Timur, sebanyak 45 perusahaan pemegang izin kuasa pertambangan batubara yang beroperasi di Kabupaten Kutai Kartanegara, belum menyetor dana jaminan reklamasi dan jaminan pascatambang. Padahal, perusahaan-perusahaan tersebut sudah mengeruk batubara bertahun-tahun di Kabupaten Kutai Kartanegara.

58. ICEL, Laporan Penelitian Potret Reklamasi dan Pasca Tambang di Indonesia, 2011.

Grafik. 3.27 - Belanja Urusan Pertanian, 2009-2012



Di Kabupaten Sintang, belanja urusan pertanian ini fluktuatif, naik di tahun 2010 dan turun di tahun 2011, dan direncanakan naik lagi di tahun 2012. Kabupaten Kubu Raya menjadi satu-satunya daerah yang trennya meningkat secara konsisten. Di tahun 2009 realisasinya hanya sebesar 1,4 persen, meningkat menjadi 3,1 persen di 2010, meningkat lagi di tahun 2011 menjadi 3,3 persen, dan meningkat pula di rencana tahun 2012 menjadi 3,6 persen. Peningkatan alokasi belanja ini dikarenakan program food estate menjadi program unggulan Bupati Muda Mahendrawan.<sup>59</sup>

Sedangkan di Kabupaten Berau, kecenderungannya pun turun. Dari 2,6 persen di tahun 2009, menjadi 1,5 persen di tahun 2011, hanya di tahun 2012 direncanakan meningkat menjadi 3,1 persen. Di Kabupaten Bulungan terjadi peningkatan walaupun tidak signifikan, dari 1,2 persen di tahun 2010 dan direncanakan meningkat 0,6 persen di tahun 2012, menjadi 1,8 persen.

Proporsi belanja urusan pertanian Provinsi Kalimantan Barat yang paling tinggi dan meningkat dalam kurun waktu 2009-2012, dari 4,2 persen atau Rp 69 miliar menjadi Rp 185 miliar atau 6,4

### Kotak 3.5 Program Food Estate di Provinsi Kalimantan Barat

Provinsi Kalimantan Barat terus memacu peningkatan produksi bahan pangan khususnya padi (beras) guna mewujudkan ambisi provinsi di garis khatulistiwa ini menjadi salah satu gudang pangan nasional. Langkah besar ke arah itu telah dimulai sejak 2011 antara lain dengan merintis pengembangan usaha tani modern berbasis agribisnis (food estate) di 13 kabupaten. Pengembangan food estate dilakukan melalui dua program yakni pencetakan sawah baru seluas 150 ribu ha dan optimalisasi lahan seluas 100 ribu ha.

Kabupaten Kubu Raya termasuk salah satu "gudang pangan" Provinsi Kalbar yang mengembangkan program "food estate" dalam beberapa tahun terakhir. Tahun 2013 ini, kabupaten ini menargetkan pembukaan areal sawah tak kurang dari 3,5 ribu ha. Sejak 2009 hingga 2012, kabupaten ini telah mencetak tak kurang dari 2.200 ha sawah baru. Hingga saat ini surplus beras di kabupaten ini pun terus meningkat, pada tahun 2012 melesat menjadi 45,5 ribu ton. Dengan produktivitas 3,5 ton/ha dalam beberapa tahun terakhir (tertinggi di Kalbar) dan pencetakan sawah baru 3,5 ribu ha di tahun 2013, Kabupaten Kubu Raya sebagai sentra produksi beras Kalbar bahkan tingkat nasional akan semakin diperhitungkan.

59. RPJMD Kabupaten Kubu Raya 2009 - 2014

persen dari total belanja daerah. Sebesar Rp 44,5 miliar atau 45,9 persen dari total belanja dinas pertanian pada 2012 di Provinsi Kalimantan Barat dialokasikan untuk program program peningkatan produksi, produktivitas dan mutu tanaman pangan untuk mencapai swasembada. Peningkatan ini diduga karena program rice/food estate yang dicanangkan oleh Gubernur dalam RPJMD, merupakan program unggulan sehingga alokasi urusan ini menjadi tinggi. Disisi yang lain proyek food estate yang merupakan salah satu bagian dari proyek Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) Koridor Ekonomi Kalimantan Dengan kata lain, Provinsi Kalimantan Barat masih komitmen pada perencanaan yang diikuti dengan alokasi anggarannya. Sementara itu, belanja urusan pertanian di Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Sumatera Selatan meningkat secara nominal anggaran tetapi secara proporsi menurun. Provinsi Sumatera Selatan menurun dari 3,1 persen menjadi 2,2 persen, dan Provinsi Kalimantan Timur dari 2,3 persen menjadi 1,7 persen.

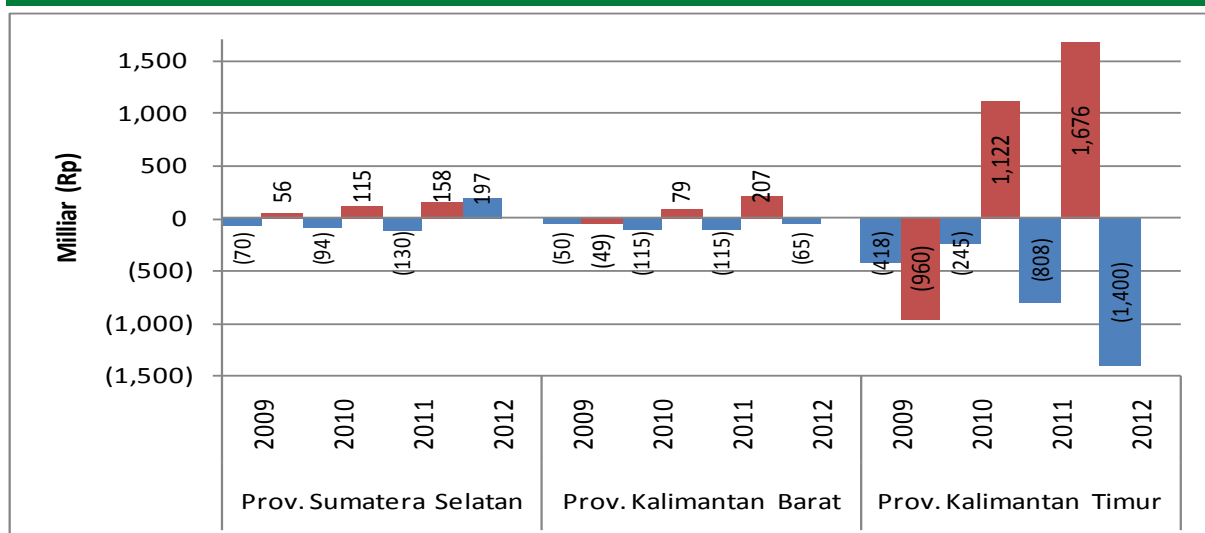
### 3.5 PEMBIAYAAN DAN RUANG FISKAL DAERAH

Pembiayaan daerah merupakan transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. Jika pendapatan daerah lebih kecil daripada belanja daerah, maka terjadi transaksi keuangan yang defisit, dan harus ditutupi dengan penerimaan pembiayaan daerah. Sebaliknya, jika pendapatan daerah lebih besar daripada belanja daerah, maka

terjadi transaksi keuangan yang surplus, dan harus digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah. Karena itu, pembiayaan daerah terdiri penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah. Pentingnya, analisis pembiayaan untuk mengetahui pola pembiayaan dalam keuangan daerah, dan sumber-sumber yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah ketika mengalami defisit anggaran.

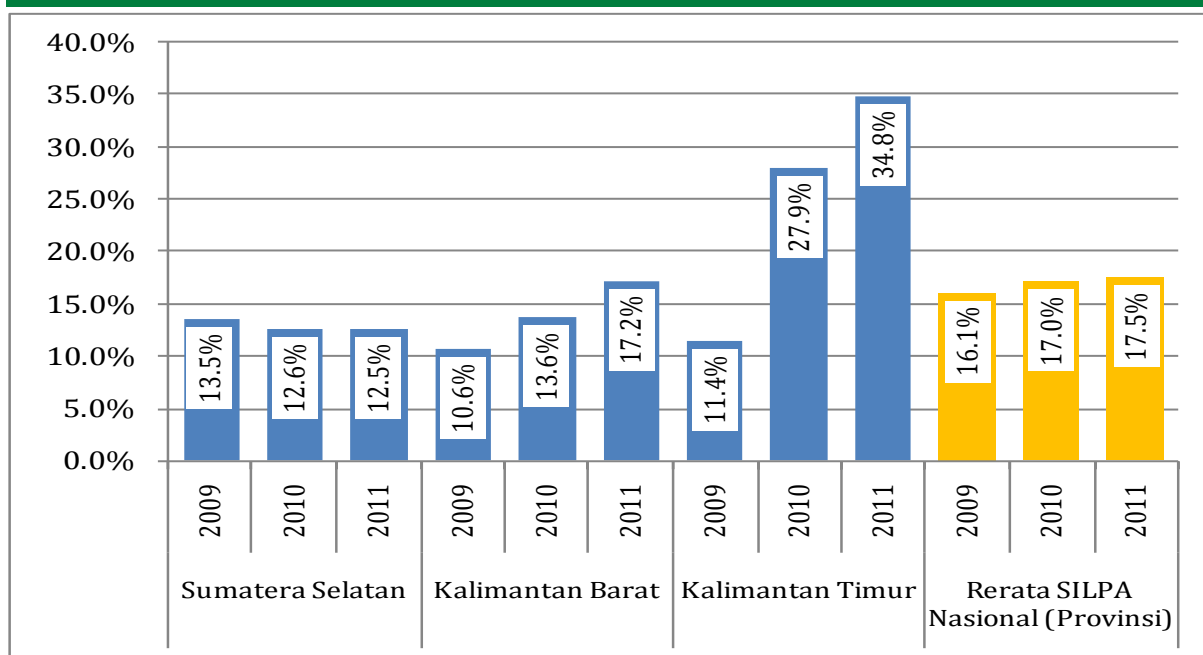
APBD direncanakan defisit, padahal realisasinya surplus. Kebijakan pemerintah merencanakan defisit anggaran banyak menimbulkan kontroversi. Banyak ekonom yang berpendapat bahwa defisit anggaran pemerintah dapat berpengaruh buruk bagi perekonomian. Pada umumnya, defisit terjadi pada saat kondisi makro ekonomi dalam fase resesif. Tetapi, dalam studi ini ditemukan meskipun tidak pada kondisi ekonomi makro yang menurun, pemerintah daerah kecenderungan merencanakan APBD defisit di atas praktik inefisiensi belanja dan in-optimalisasi pendapatan pada penetapan anggaran (APBD-Murni). Pola seperti ini terlihat dalam grafik di atas, menunjukkan bahwa hampir setiap tahun pemerintah daerah merencanakan defisit anggaran, padahal dalam realisasinya selalu surplus. Di Kalimantan Timur, defisit tahun 2011 direncanakan (APBD-M) mencapai Rp 808 miliar, namun ternyata dalam APBD realisasi (APBD-R) ditemukan mengalami Surplus sebesar Rp1,67 triliun. Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Sumatera Selatan pun demikian, walaupun secara nominal tidak sebesar Provinsi Kalimantan Timur. Ketiga provinsi tersebut mengandalkan sisa lebih

Grafik. 3.28 - Surplus/(Defisit) Provinsi, 2009-2012





Grafik 3.29 - Rasio SILPA terhadap Belanja Daerah Provinsi, 2009-2011



pelaksanaan anggaran (SILPA) tahun sebelumnya. Ironisnya, defisit yang ditutup dengan sisa anggaran tahun lalu, realisasinya masih menyisakan uang yang cukup besar yakni pada SiLPA tahun berjalan. Secara nasional, penetapan defisit anggaran di region Provinsi Kalimantan dalam penetapan APBD (Murni) 2011 paling tinggi diantara region lainnya, mencapai -12,2 persen terhadap pendapatan daerah.<sup>60</sup>

Sisa anggaran yang besar mestinya bisa untuk membiayai kerusakan lingkungan. Semua daerah di lokasi studi memiliki SILPA yang besar teruma Provinsi Kalimantan Timur. Proyeksi pendapatan daerah yang rendah, padahal realisasinya lebih tinggi dan Belanja daerah yang semula direncanakan tinggi padahal realisasinya banyak yang tidak terserap menyebabkan surplus anggaran yang besar. Surplus anggaran yang besar ditambah dengan penerimaan pembiayaan, utamanya dari SiLPA tahun sebelumnya menjadikan SILPA tahun berjalan lebih tinggi meskipun telah dikurangi oleh pengeluaran pembiayaan, seperti pembentukan dana cadangan dan pembayaran pokok utang.

Dalam tiga tahun terakhir, rerata SILPA tahun berjalan di Provinsi Kalimantan Timur berada diatas rerata SILPA provinsi secara nasional yakni

16,9 persen dari belanja daerah.<sup>61</sup> Di Provinsi Kalimantan Timur SILPA tahun berjalan mencapai hampir seperempat belanja daerahnya yakni 24,7 persen. Sementara di Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Sumatra Selatan rerata SILPA tahun berjalan masih dibawah rereta SILPA provinsi secara nasional yakni antara 13-14 persen. Walaupun Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Kalimantan Barat masih berada dibawah rerata SILPA provinsi secara nasional, SILPA di atas 10 persen termasuk dalam kategori cukup tinggi. Dalam banyak laporan studi, SILPA yang tinggi rawan untuk disalahgunakan dan menjadi modus korupsi.

Semua kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur termasuk provinsi memiliki SILPA diatas Rp100 miliar. Berau dan Bulungan memiliki proporsi paling tinggi yakni antara 58 persen sampai 97 persen terhadap belanja daerah. Dalam APBD-Realisasi 2011, kabupaten di Kalimantan Timur memiliki SILPA paling rendah sebesar Rp129,7 miliar, dan paling tinggi Rp2,83 triliun. Pertumbuhan SILPA tahun berjalan se Provinsi Kalimantan Timur juga mengalami pertumbuhan yang ekstrim. Pada tahun 2009-2010 SILPA tahun berjalan tumbuh sebesar 6,8 persen dan tahun 2010-2011 tumbuh menjadi 89,2 persen. Jika ditelusuri lebih mendalam, besarnya SILPA tahun

60. Deskripsi dan Analisis APBD TA. 2011, Direktorat Jenderal Peimbangan Keuangan (DJPK) – Kemenkeu RI, 2011

61. Data diolah oleh Seknas FITRA berdasarkan realisasi APBD 2009-2011, yang diunduh dari website djpk.depkeu.go.id.

Tabel 3.4 SILPA TA Berjalan dan Rasionya Terhadap Belanja Daerah, Se-Provinsi Kalimantan Timur 2011 (Juta Rupiah)

Daerah	Belanja Daerah	SiLPA TA. Berjalan	Prosentase
Prov. Kalimantan Timur	8.143.273	2.837.724	35%
Kab. Berau	1.407.723	1.028.191	73%
Kab. Bulungan *)	1.036.129	1.007.795	97%
Kab. Kutai Kartanegara	3.923.616	2.441.490	62%
Kab. Kutai Barat	1.565.618	129.723	8%
Kab. Kutai Timur	2.188.074	370.077	17%
Kab. Malinau *)	1.246.119	780.137	63%
Kab. Nunukan *)	1.037.267	504.210	49%
Kab. Paser	1.367.724	490.574	36%
Kota Balikpapan	1.527.540	466.879	31%
Kota Bontang	974.962	243.242	25%
Kota Samarinda	1.475.902	497.014	34%
Kota Tarakan *)	1.119.935	526.510	47%
Kab. Penajam Paser Utara	1.102.006	173.458	16%
Kab. Tana Tidung *) <sup>62</sup>	774.686	688.558	89%

Sumber: Database APBD-Realisasi DJPK Kemenkeu 2011, diolah oleh Seknas FITRA

berjalan se Provinsi Kalimantan Timur disebabkan oleh rendahnya proyeksi atas pendapatan daerah dan rendahnya serapan belanja daerah. Mengapa demikian, karena sebagian besar daerah di Provinsi Kalimantan Timur didesain defisit pada penetapan APBD padahal realisasinya surplus. Selain itu, karena terjadi surplus, tambahan SiLPA tahun sebelumnya pun turut menyumbang bertambahnya SILPA tahun berjalan.

Selain itu, besarnya SILPA yang terjadi di Provinsi Kalimantan Timur bertujuan sebagai antisipasi penyerapan kegiatan Multi Years Contract yang tidak terserap secara maksimal pada tahun anggaran sebelumnya, dengan tujuan untuk dimanfaatkan pada tahun anggaran yang akan datang. Kebijakan tersebut dibuat mengingat periode masa jabatan gubernur dan keharusan untuk menyelesaikan semua rencana pembangunan yang menggunakan sistem penganggaran *Multi Years Contract*.<sup>63</sup>

Tingginya sisa anggaran yang dimiliki oleh pemerintah daerah ini menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah dalam pengelolaan dana publik masih kurang bagus. Kebutuhan belanja daerah untuk mengatasi kerusakan lingkungan yang terjadi direspon dengan alokasi anggaran yang dirasa kurang memadai meskipun sesungguhnya di kas pemerintah daerah ditemukan sisa anggaran (SILPA) yang tinggi.

Ruang fiskal daerah yang tinggi sesungguhnya memberi peluang peningkatan alokasi belanja pengelolaan hutan dan lahan. Ruang fiskal merupakan rasio yang menggambarkan besarnya pendapatan yang masih bebas digunakan oleh daerah untuk mendanai program/kegiatan sesuai kebutuhannya. Penghitungan Ruang Fiskal diperoleh dengan mengurangi seluruh pendapatan dengan pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya (*earmarked*) dan

62. Daerah dengan tanda \*) saat ini masuk dalam wilayah provinsi hasil pemerkeran yakni Provinsi Kalimantan Utara. Dimasukkannya daerah-daerah ini pada provinsi induk untuk memudahkan analisis dan pada saat penelitian berlangsung daerah-daerah tersebut masih masuk provinsi Kalimantan Timur.

63. Lihat, halaman 20 Bab III dalam RKPDP Provinsi Kalimantan Timur 2013

### Kotak 3.6 Modus Korupsi Pengguna SILPA

Banyak daerah “mengendapkan” dana SILPA yang cukup besar dalam APBD daerahnya. Beberapa modus yang muncul dari kasus SILPA yang mengendap tentunya dalam rangka menguntungkan pihak tertentu, seperti tidak dilaporkannya pendapatan bunga deposito yang menampung SILPA sesuai dengan yang seharusnya. Selain itu, ada juga yang melakukan penyelewengan dengan cara tidak memasukkan dana deposito dalam rekapitulasi pembiayaan daerah. [Pengalaman dari Garut, Haryono Peneliti Mapag].

belanja wajib seperti belanja pegawai dan bunga. Ruang fiskal bisa juga muncul dari peningkatan pendapatan di berbagai sektor dan penurunan kewajiban pembayaran utang. Selain itu, efektivitas penggunaan anggaran di suatu daerah juga menunjang terciptanya ruang fiskal yang cukup memberi ruang dalam pembangunan suatu daerah. Dalam hal ini, perencanaan dan penganggaran yang dituangkan dalam APBD suatu daerah memegang peranan sangat penting. Pemerintah daerah diharapkan memiliki terobosan untuk memanfaatkan ruang fiskal yang ada guna memacu pertumbuhan ekonomi.

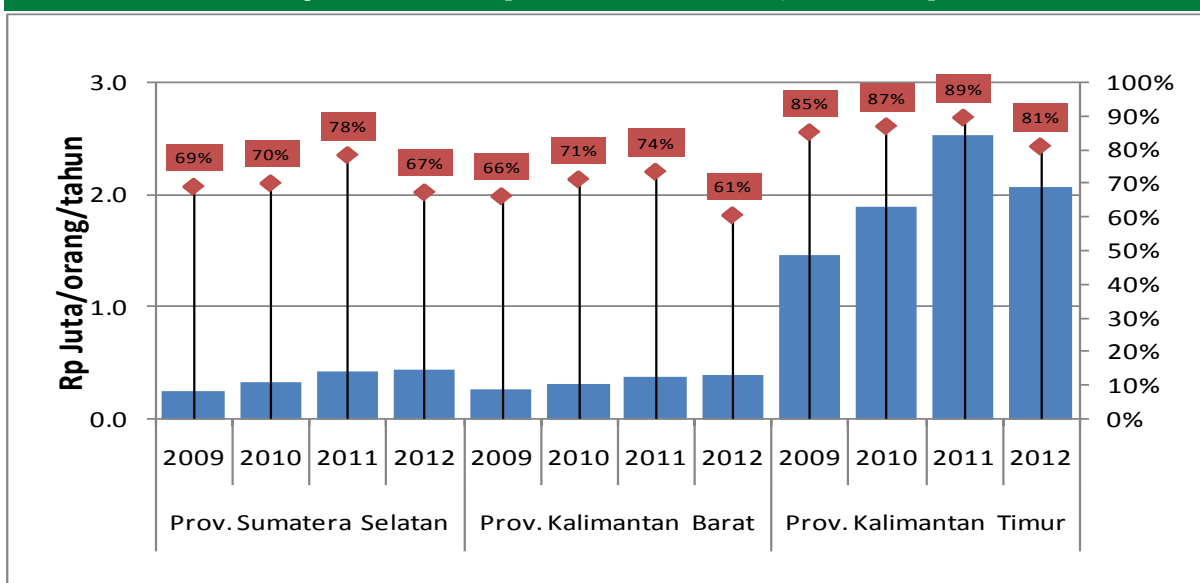
Proporsi ruang fiskal per kapita di provinsi sangat tinggi yakni lebih dari 60 persen pendapatan daerah

bebas/fleksibel digunakan untuk pembiayaan pembangunan daerah. Bahkan Provinsi Kalimantan Timur memiliki rerata ruang fiskalnya lebih dari 80 persen. Pemerintah provinsi umumnya memiliki kapasitas keuangan yang lebih fleksibel dibandingkan kabupaten/kota.

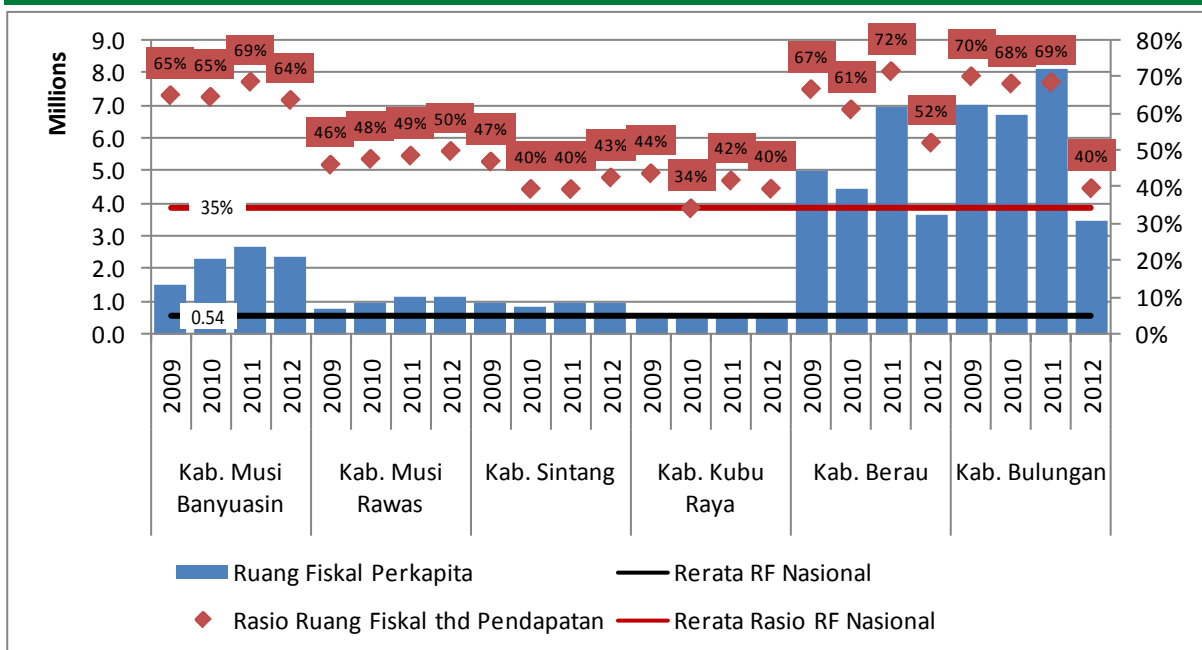
Dengan pendapatan sumber daya alam dan ruang fiskal yang tinggi seharusnya pemerintah daerah terutama provinsi bisa membangun sistem sumber daya alam yang berkelanjutan dengan memperhatikan kondisi hutan dan lahan yang ada di daerah mereka. Dengan ruang fiskal yang tinggi, pemerintah tidak terbebani dengan ketentuan earmarked yang mestinya juga bisa dipenuhi. Oleh karenanya, kebutuhan belanja untuk pengelolaan hutan dan lahan masih mampu dialokasikan oleh pemerintah dengan proporsi yang optimal.

Tren ruang fiskal per kapita daerah kabupaten penghasil sumber daya alam sangat tinggi dan berada di atas rerata nasional, tercatat rerata enam daerah di atas selama empat tahun sebesar Rp2.692.164. Sedangkan secara nasional rerata ruang fiskal per kapita kabupaten hanya sebesar Rp539.538. Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Berau adalah daerah yang memiliki rerata ruang fiskal paling tinggi diantara enam daerah di atas, yakni Rp6.357.637 dan Rp5.029.403 atau setara hampir 62-63 persen terhadap pendapatan daerah per kapita. Sedangkan Kabupaten Sintang dan Kabupaten Kubu Raya menjadi yang terendah hanya Rp932.861 dan Rp552.021/orang/tahun.

Grafik 3.30 - Ruang Fiskal Riil Perkapita Provinsi dan Rasionya thd Pendapatan, 2009-2012



Grafik 3.31 Ruang Fiskal Riil Perkapita Kabupaten dan Rasionya thd Pendapatan, 2009 – 2012



Temuan ini berbanding lurus dengan DBH dan rasionya terhadap Pendapatan daerah, di mana daerah penghasil sumber daya alam berada jauh lebih tinggi di atas rerata kabupaten nasional, termasuk kondisi ruang fiskal daerahnya. Dapat dikatakan bahwa daerah penghasil memiliki kapasitas keuangan yang lebih fleksibel dibandingkan daerah lain. Dengan pendapatan sumber daya alam dan ruang fiskal yang tinggi seharusnya pemerintah daerah dapat membangun sistem sumber daya alam yang berkelanjutan dengan memperhatikan kondisi hutan dan lahan yang ada di daerah mereka.

## BAGIAN IV

### Kesimpulan dan Rekomendasi

#### 4.1 KESIMPULAN

**Tanggungjawab pemerintah daerah dalam mengelola hutan dan lahan di daerah kurang maksimal.** Tantangan yang dilimpahkan oleh rejim desentralisasi gagal dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan masyarakat. Tanggungjawab daerah hanya dimaknai dengan pemanfaatan hutan dan lahan sebesar-besarnya. Sementara kerusakan lingkungan yang terjadi selama era desentralisasi yang terus memburuk tidak direspon melalui tanggungjawab yang maksimal. Kepemimpinan lokal, kemampuan dan kapasitas pemerintah daerah untuk merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan hutan dan lahan menjadi bagian dari lemahnya tanggungjawab daerah.

*Pertama*, visi dan misi daerah yang lebih mengedepankan optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam tanpa diimbangi dengan perencanaan pemulihan yang optimal. Visi dan misi pemerintah daerah menekankan pada eksploitasi hutan dan lahan sebagai sumber pendapatan daerah. Sementara kebijakan pemulihan lingkungan selain direncanakan secara kurang optimal, alokasi anggaran untuk pemulihan lahan juga sangat kecil. Kebijakan pembangunan berkelanjutan dimaknai dengan perencanaan perluasan areal tambang dan perkebunan kelapa sawit.

*Kedua*, kewenangan pengelolaan hutan dan lahan yang masih carut marut karena pengawasan yang tidak berjalan dengan seimbang. Pemerintah daerah telah mendapatkan kewenangan pengelolaan urusan pertambangan dan perkebunan yang cukup besar dari pemerintah pusat. Sementara dalam urusan kehutanan, pemerintah pusat masih memegang kendali pengelolaan sumber daya hutan. Kewenangan pengelolaan urusan tambang dan perkebunan direspon dengan cepat melalui pemberian izin usaha pertambangan dan izin usaha perkebunan yang sangat masif. Sementara, kewenangan pemerintah pusat untuk mengawasi

kewenangan daerah melalui pengawasan yang maksimal juga kurang memadai. Diprediksi jumlah petugas pengawasan (inspektorat tambang dan PPNS) sangat kecil untuk tugas mengawasi persoalan hutan dan lahan. Pemerintah pusat juga belum memiliki skema untuk mengawasi kerusakan hutan akibat kegiatan tambang dan perkebunan. Alokasi anggaran untuk pengawasan sungguh sangat menyedihkan. Hanya sedikit daerah yang mengalokasikannya dan anggaran penyelesaian sengketa dianggarkan secara adhoc karena kasusnya juga dianggap sebagai kejadian yang sesaat.

*Ketiga*, skema insentif daerah kurang menjawab persoalan kerusakan hutan dan lahan. Skema insentif untuk memulihkan kerusakan hutan dan lahan gagal dilaksanakan oleh pemerintah daerah karena aturan yang kurang tepat. Skema melalui dana bagi hasil urusan kehutanan (termasuk didalamnya dana reboisasi DBH-DR) di Bulungan yang tidak terserap sebesar 80 persen karena ketentuan penggunaannya yang tidak bisa dipenuhi menunjukkan kurang efektifnya kebijakan ini. Sementara itu, skema insentif bagi pemerintah daerah untuk mengurangi penyelesaian konflik dan penatabatasan tidak dikembangkan. Konflik yang timbul selama ini salah satunya disebabkan penatabatasan kawasan yang belum selesai dilakukan oleh daerah.

**Politik kebijakan anggaran daerah menjadi pemicu buruknya tata kelola hutan dan lahan.** Arah kebijakan anggaran daerah dalam pengelolaan hutan dan lahan lebih menekankan pada peningkatan pendapatan dari sektor hutan dan lahan sementara belanja untuk pemulihan kerusakan hutan dan lahan sangat terbatas.

*Pertama*, gejala mark down rencana pendapatan dan mark up rencana belanja berpotensi merugikan daerah atas kegiatan pengelolaan hutan dan lahan. Pendapatan daerah selalu diskurangi untuk diperoleh lebih rendah dibanding realisasi yang

diterima. Sebaliknya dalam hal belanja daerah diskenarioakan lebih tinggi dibanding realisasi belanja yang dikeluarkan. Skenario yang dilakukan secara berulang-ulang ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan publik di daerah masih sangat buruk. Buruknya pengelolaan keuangan publik berpotensi pada kehilangan pendapatan daerah khususnya dari sektor hutan dan lahan.

**Kedua**, Tingginya pendapatan daerah dari sektor hutan dan lahan tidak diikuti dengan alokasi belanja daerah untuk pencegahan deforestasi dan degradasi. Bahkan tingginya pendapatan daerah dari sektor ini tidak bisa berdampak pada kesejahteraan masyarakatnya sebagaimana yang dijanjikan dalam visi dan misi daerah. Meskipun tidak ada benchmark khususnya yang menyediakan berapa proporsi terbaik untuk alokasi belanja pengelolaan hutan dan lahan, namun fakta bahwa alokasi belanja yang disediakan oleh pemerintah daerah tidak sebanding dengan upaya pemerintah untuk menjadikan hutan dan lahan sebagai sumber pendapatan daerah. Dalam beberapa kasus ditemukan bahwa belanja untuk pengelolaan hutan dan lahan hanya mendapatkan porsi separoh dari belanja bantuan sosial dan hibah. Alokasi belanja sektor kehutanan, lingkungan hidup dan penataan ruang masing-masing hanya dialokasikan sekitar 1 persen saja. Bahkan dalam urusan kehutanan anggaran yang kecil tersebut tidak bisa terserap dengan maksimal.

**Ketiga**, pembiayaan daerah mestinya bisa untuk membiayai belanja pengelolaan hutan dan lahan lebih besar mengingat banyak daerah memiliki SILPA dan ruang fiskal yang tinggi.

## 4.2 REKOMENDASI

Bagi **pemerintah pusat**, penelitian ini memberikan rekomendasi untuk:

1. Mengembangkan dan memperbaiki skema insentif bagi daerah dalam pengelolaan hutan dan lahan yang lebih optimal lagi dengan cara :
  - a. Memperbaiki kebijakan pengelolaan DBH DR yang lebih mendorong pada tujuannya yakni mengurangi kerusakan hutan dan lahan dengan memberikan peluang bagi daerah untuk berinovasi bukanengebiri.
  - b. Memberikan tambahan kewenangan

ke daerah khususnya untuk percepatan target pemulihan atau rehabilitasi kerusakan lingkungan dan akses masyarakat untuk mengelola kawasan hutan. Banyak pengalaman Internasional yang menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat dalam mengelola hutan jauh lebih baik dalam menjaga tutupan hutan. Perlu kajian lebih lanjut untuk elaborasi tambahan kewenangan ini untuk menghitung kewenangan daerah yang maksimal. Pemberian tambahan kewenangan hendaknya diikuti indicator pencapaian target kinerja yang jelas dan kebijakan fiskal yang memadai untuk implementasinya.

- c. Mengembangkan skema insentif lainnya untuk mengurangi kerusakan lingkungan lebih masif misalnya bagi pemerintah daerah yang serius dalam menyelesaikan penatabatasan dan sengketa lahan. Sebagaimana diketahui kegiatan penatabatasan merupakan tahapan penting untuk mengurangi deforestasi dan degradasi. Namun, hingga saat ini banyak daerah yang belum menyelesaikan kegiatan ini.
2. Memaksimalkan peran pengawasan terhadap kebijakan perencanaan dan anggaran daerah untuk mencegah tingginya laju deforestasi dan degradasi di daerah. Cara yang bisa dilakukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:
  - a. Mengembangkan benchmark dalam pengelolaan hutan dan lahan. Sebagai misal benchmark untuk biaya pemulihan lahan, jumlah personil pengawas per hektar dan isu lainnya.
  - b. Mengembangkan instrumen review atas kebijakan perencanaan dan anggaran daerah yang lebih pro terhadap penurunan deforestasi dan degradasi. Review yang dilakukan oleh pemerintah umumnya sangat umum dan secara spesifik kurang menyentuh aspek kerusakan lingkungan dan emisi. Komitmen pemerintah Indonesia untuk menurunkan emisi harus dijawab salah satunya dengan penyediaan instrument review bagi kebijakan daerah. Review berupa “pernyataan kebijakan yang pro lingkungan” pada dokumen kebijakan perencanaan misalnya RPJMD



- dan kebijakan anggaran seperti pada APBD.
- c. Melakukan penyesuaian program dan kegiatan dalam struktur pedoman penyusunan APBD pertahun agar kegiatan-kegiatan strategis untuk pencegahan deforestasi dan degradasi bisa terimplementasi dengan maksimal. Salah satunya adalah melalui penambahan kode rekening baru untuk kegiatan strategis tersebut.
  - d. Mengembangkan instrumen pengawasan dan pengendalian pengelolaan keuangan publik yang lebih transparan dan akuntabel khususnya pendapatan daerah dari sektor hutan dan lahan dan dana jaminan reklamasi.
  - e. Mendorong peran DPR dalam pengawasan yang lebih optimal melalui
  - f. Mengembangkan skema sanksi bagi daerah yang berpotensi melakukan praktik pengelolaan keuangan publik yang kurang bagus. Banyaknya daerah yang memiliki SILPA yang tinggi hendaknya direspon oleh pemerintah pusat melalui skema kebijakan tertentu dengan memasukkan instrumen sanksi daerah.

Bagi **pemerintah daerah**, penelitian ini merekomendasikan untuk:

1. Meningkatkan alokasi belanja untuk pengelolaan hutan dan lahan yang diikuti dengan perbaikan pengelolaan keuangan publik yang lebih transparan dan akuntabel.
2. Mengembangkan skema inovasi daerah untuk:
  - a. Membangun mekanisme transparansi, partisipasi dan akuntabilitas pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan dan lahan. Misalnya dengan mengembangkan pengelolaan dana jaminan reklamasi yang lebih transparan dan akuntabel baik melalui pengembangan kelembagaan ataupun sistemnya dan menyediakan skema alternatif untuk partisipasi masyarakat dalam mengatasi dan mencegah kerusakan lingkungan serta mempertahankan tutupan hutan di daerah secara optimal.
  - b. Melakukan penyesuaian program dan kegiatan dalam struktur pedoman penyusunan APBD pertahun agar

kegiatan-kegiatan strategis untuk pencegahan deforestasi dan degradasi bisa terimplementasi dengan maksimal.

- c. Skema review internal untuk menilai apakah kebijakan perencanaan dan anggarannya telah bijaksana dalam mencegah deforestasi dan degradasi.
  - d. Menyediakan akses kelola bagi masyarakat yang berkomitmen untuk menjaga tutupan hutan di APL (areal penggunaan lainnya). Mengingat kewenangan kebijakan pengelolaan APL ada di pemerintah daerah.
3. Memperkuat pengawasan pemerintah daerah untuk mengurangi laju deforestasi dan degradasi. Hal ini dilakukan dengan cara :
    - a. Menambah jumlah inspektur tambang dan PPNS dengan skema alternatif untuk peningkatan pengawasan status tambang dan hutan
    - b. Mendorong peran DPRD dalam pengawasan yang lebih optimal salah satunya melalui pembentukan Badan Akuntabilitas Keuangan Daerah (BAKD) untuk memastikan efisiensi dan efektifitas pengelolaan anggaran

Bagi **masyarakat sipil**, penelitian ini merekomendasikan untuk:

1. Menggunakan hasil kajian sebagai instrumen untuk memperbaiki kebijakan perencanaan dan anggaran di daerah dalam pengelolaan hutan dan lahan yang lebih baik.
2. Memperluas kajian-kajian yang mengkaitkan kebijakan anggaran dengan pengelolaan hutan dan lahan baik di skala nasional maupun daerah sebagai upaya meningkatkan debat publik di isu ini. Kajian tentang benchmark pembiayaan pemulihan lingkungan dan penurunan deforestasi dan degradasi juga perlu ditindak lanjuti. Sementara kajian tentang kehilangan penerimaan negara dari sektor hutan dan lahan menjadi tetap perlu dikembangkan mengingat besarnya uang yang hilang.
3. Kelompok masyarakat sipil yang bekerja pada isu kebijakan anggaran sebaiknya mengakselerasikan gerakan kelompok masyarakat sipil yang bekerja pada isu pengelolaan hutan dan lahan dalam rangka memperkuat gerakan masyarakat sipil di Indonesia yang lebih baik.

4. Mendorong agar masyarakat sipil terlibat dalam proses penyusunan anggaran dan pengawasannya agar hak dan aspirasi masyarakat dapat dipertimbangkan oleh pemerintah dalam merumuskan anggaran, termasuk aspirasi terhadap pelestarian sumber daya alam dan deforestasi.

## Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik Kalimantan Barat, 2012, Daerah Dalam Angka 2012. Pontianak.
- Badan Pusat Statistik Kalimantan Timur, 2012, Daerah Dalam Angka 2012. Samarinda.
- Badan Pusat Statistik Sumatera Selatan, 2012 Daerah Dalam Angka 2012. Palembang.
- CIFOR, 2011, Tata Kelola Keuangan dan Dana Reboisasi selama Periode Soeharto dan Paska Soeharto 1998-2009. Bogor.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK)-Kemenkeu RI, 2011, Deskripsi dan Analisis APBD TA. 2011, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK)-Kemenkeu RI, 2012, Konsolidasi laporan keuangan pemerintah daerah dengan laporan keuangan transfer ke daerah tahun anggaran 2008 & 2009, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kemenkeu RI, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian, 2012: Profil Kelapa Sawit di Indonesia, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, 2012, Data dan Informasi Ditjen Planologi tahun 2012. Kementerian Kehutanan, Jakarta.
- Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Hutan Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, 2011, Data dan Informasi Pemanfaatan Hutan tahun 2011. Kementerian Kehutanan, Jakarta.
- <http://www.antarabengkulu.com/berita/18940/hutan-harapan-terancam-tambang-batubara>
- <http://www.fwi.or.id/tag/intip-hutan/>
- <http://www.geodata-cso.org/index.php/page/index/6>
- <http://www.health.liputan6.com/read/494714/menkes-orang-indonesia-konsumsi-10-batang-rokok-per-hari>
- <http://www.pusdatin.setjen.deptan.go.id/ditjntp/berita-cetak-ribuan-hektar-sawah-baru-kalbar-percepat-pengembangan-food-estate.html>
- <http://www.regional.kompas.com/read/2013/09/27/1000488/Konflik.Lahan.Terus.Muncul>
- Indonesian Center for Environmen Law (ICEL), 2011, Laporan Penelitian: Potret Reklamasi dan Pasca Tambang di Indonesia, Jakarta.
- Indonesia Corruption Watch, 2012, Setengah Hati Berantas Kejahatan Kehutanan, Jakarta.
- Jatam, 2012, Presentasi: “Tambang dan Keselamatan Rakyat”, Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2011, Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Jakarta.
- KOMPPAK, 2013, Menyediakan Taring bagi Macan yang Ompong: Tanggapan Kelompok Sipil atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Reklamasi dan Pasca Tambang, Kertas Posisi, Balikpapan.
- Mumbunan, S., Wahyudi, R., 2012, Transparansi Penerimaan Industri Ekstraktif Sektor Kehutanan di Indonesia, Article 33, Jakarta.
- Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P. 30/Menhut-Ii/2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.9/Menhut-Ii/2010 Tentang Izin Pembuatan dan Penggunaan Koridor.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32/2012 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos Yang Bersumber Dari APBD.
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Pemerintah Kabupaten Kubu Raya, 2009, Rencana Pemerintah Jangka Menengah Dareah 2009-2014, Kubu Raya.
- Pemerintah Kabupaten Berau, 2012, Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Berau Tahun 2013. Berau.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat. 2012, Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013. Pontianak.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, 2012, Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2013. Samarinda.

- Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, 2012, Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2013. Palembang.
- Pusat Kajian Antropologi Universitas Indonesia, 2013, Analisis Ekonomi Politik dan Agenda Perubahan Tata Kelola Hutan dan Lahan di Provinsi Sumatera Selatan, Jakarta.
- Seknas FITRA dan Asia Foundation, 2012, Analisis Anggaran Daerah 2011; Studi Terhadap APBD Tahun 2008-2011 di 20 Kabupaten/Kota di 4 Provinsi, Jakarta.
- Seknas FITRA dan Asia Foundation, 2011, Studi Anggaran Daerah 2010; Studi terhadap Anggaran Tahun 2007-2010 di 42 kabupaten/kota dan 5 provinsi, Jakarta.
- Seknas FITRA dan Asia Foundation, 2013, Mengukur Komitmen: Analisis Kebijakan Perencanaan dan Anggaran Nasional dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan, Jakarta.
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2013, Bhumi Jurnal Ilmiah Tertanahan PPPM – STPN nomor 37 tahun 12, Yogyakarta.
- The Asia Foundation, 2002, Laporan Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) Kedua (Juni-November 2002), The Asia Foundation, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 35 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Kubu Raya di Provinsi Kalimantan Barat.
- World Bank, 2013, Country Environmental Assessment, Investing in A More Sustainable Indonesia, Jakarta.
- Yuli Isnadi, Opini: “Kutukan Sumber Daya Alam” dalam <http://www.riapos.co/2358-opini--kutukan-sumber-daya-alam-.html#.UpXRQuJEIUY>

## Lampiran 1.

Tabel Pengelolaan Urusan Kelola Hutan dan Lahan di Daerah Penelitian

Urusan	Kehutanan	Pertambangan	Pertanian	Lingkungan Hidup	Tata Ruang
Provinsi					
Kalimantan Timur	Dinas Kehutanan	Dinas Pertambangan dan Energi	Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan	Dinas Lingkungan Hidup	Dinas Pekerjaan Umum
Kalimantan Barat	Dinas Kehutanan	Dinas Pertambangan	Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura, Dinas Peternakan	Dinas Lingkungan Hidup	Dinas PU Cipta Karya, Bappeda
Sumatra Selatan	Dinas Kehutanan	Dinas Pertambangan dan Energi	Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura, Dinas Peternakan	Dinas Lingkungan Hidup	Bappeda, Dinas PU Cipta Karya
Kabupaten					
Musi Banyuasin	Dinas Kehutanan	Dinas Pertambangan dan Energi	Badan Pelaksana Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian dan Peternakan	Badan Lingkungan Hidup dan Penelitian dan Pengembangan, Dinas Kebersihan, Pertamanan, dan Pemeliharaan Lampu Jalan	Bappeda, PU Cipta Karya dan Tata Ruang
Musi Rawas	Dinas Kehutanan, Badan Pelaksana Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	Dinas Pertambangan Energi dan Sumber Daya Mineral	Badan Pelaksana Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Peternakan dan Perikanan, Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura	Dinas Lingkungan Hidup	Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang
Sintang	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	Dinas Pertambangan	Badan Pelaksana Penyuluh Pertanian, Perikanan, Kehutanan, dan Ketahanan Pangan, Bappeda, Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan	Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Pemadam Kebakaran, Dinas Lingkungan Hidup	Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Pemadam Kebakaran, Dinas Pekerjaan Umum

Kubu Raya	Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Pertambangan	Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Pertambangan	Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Pertambangan, Dinas Pertanian dan Peternakan	Dinas Lingkungan Hidup	Bapedda, Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang
Berau	Dinas Kehutanan	Dinas Pertambangan dan Energi	Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan	Dinas Lingkungan Hidup	Dinas Perumahan dan Tata Ruang, Sekretariat Daerah
Bulungan	Dinas Kehutanan	Dinas Pertambangan	Dinas Pertanian	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup Daerah, Dinas Kebersihan, Pertamanan, Pemakaman dan Penganggulangan Masalah Kebakaran	Bapedda, Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang



## Lampiran 2.

**Tabel Pembagian Kewenangan antar Level Pemerintahan dalam Pengelolaan Urusan Kehutanan, Pertambangan dan Perkebunan**

Level	Pemerintah Pusat	Propinsi	Kabupaten
Kehutanan	Memberikan persetujuan teknis dan substansi atas revisi tata ruang provinsidan kabupaten	Penyusunan RTRW dan pengusulan revisi	Penyusunan RTRW dan pengusulan revisi
	Penerbitan SK penunjukan kawasan hutan	Pemberian pertimbangan teknis atas usulan penunjukan kawasan hutan kabupaten	Pengusulan penunjukan kawasan hutan
	Mengesahkan tata batas kawasan hutan	Membentuk panitia tata batas kawasan hutan	Melakukan penatabatasan kawasan hutan oleh panita tata batas melalui penyusunan berita acara
	Menetapkan penatagunaan kawasan hutan	Pemberian pertimbangan teknis atas usulan pemerintah kabupaten	Mengajukan usulan perubahan status dan fungsi hutan, usulan APL menjadi kawasan, penggunaan kawasan hutan dan tukar menukar dan pelepasan
	Memberikan izin usaha IUPHHK HA/HT/RE	Memberikan rekomendasi atas permohonan izin usaha IUPHHK HA/HT/RE	Memberikan pertimbangan teknis untuk bahan rekomendasi permohonan izin usaha IUPHHK HA/HT/RE
	Menetapkan areal pencadangan HKM/HTR/HD	Memberikan rekomendasi atas usulan pencadangan HKM/HTR/HD	Menerbitkan izin HKM/HTR/HD diareal pencadangan yang ditetapkan oleh Menteri
	Penyusunan rencana pengelolaan rehabilitasi dalam kawasan konservasi dan kewenangan pengelolaannya di lintas kabupaten	Penyusunan rencana pengelolaan rehabilitasi dalam kawasan hutan lindung dan produksi dan kewenangan pengelolaannya di lintas kabupaten	Penetapan rencana pengelolaan rehabilitasi dalam kawasan hutan, hutan lindung dan hutan produksi yang tidak dibebani izin penggunaan
	Pengendalian kebakaran hutan tingkat nasional	Pengendalian kebakaran hutan tingkat propinsi	Penetapan rencana pengendalian kebakaran hutan tingkat kabupaten
	Pengawasan dan peningkatan kapasitas PPNS kehutanan	Penunjukkan dan penempatan PPNS kehutanan propinsi	Penunjukkan dan penempatan PPNS kehutanan kabupaten
Pertambangan	Pemberian IUP	Pemberian IUP lintas kabupaten	Pemberian IUP skala kabupaten
	Memberikan persetujuan prinsip atau izin pinjam pakai kawasan hutan	Memberikan izin pinjam pakai kawasan hutan untuk pembangunan fasilitas non komersil dengan luas 5 Ha. Rekomendasi izin pinjam pakai untuk IUP yang dikeluarkan Bupati di kawasan hutan	Memberikan pertimbangan teknis permohonan izin pinjam pakai kawasan
	Mengesahkan rencana reklamasi dan besaran serta bentuk jaminan reklamasi	Mengesahkan rencana reklamasi dan besaran serta bentuk jaminan reklamasi	Mengesahkan rencana reklamasi dan besaran serta bentuk jaminan reklamasi

Perkebunan	Menetapkan NPSK (norma standar pedoman kriteria)	Menerbitkan IUP antar kabupaten	Menerbitkan IUP di kabupaten
	Menerbitkan SK pelepasan kawasan hutan (Menteri Kehutanan)	Mengajukan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan	Mengajukan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan

Sumber : disarikan dan diolah dari Rahman, Y, Kerangka Acuan dan Studi Pelingkupan : Pengukuran Kondisi Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Sektor Kehutanan dan Lahan, ICEL – Seknas FITRA : 2013.





Seknas Fitra  
MampangPrapatan IV  
Jl. K No. 37  
Jakarta 12710  
Indonesia  
Tel: +62 (21) 7947608  
Fax: +62 (21) 7947608  
[www.seknasfitra.org](http://www.seknasfitra.org)  
[sekretariat@seknasfitra.org](mailto:sekretariat@seknasfitra.org)



**The Asia Foundation**

The Asia Foundation  
PO BOX 6793 JKSRB  
Jakarta 12067  
Indonesia  
Tel: +62 (21) 72788424  
Fax: +62 (21) 7203123  
[www.asiafoundation.org](http://www.asiafoundation.org)  
[country.indonesia.general@asiafoundation.org](mailto:country.indonesia.general@asiafoundation.org)