

Menata Ulang Kebijakan Anggaran

Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Di Kabupaten Indragiri Hulu



FITRA
Provinsi RIAU
Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran

2017

Di Produksi oleh;
Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Provinsi Riau
10/26/2017



MENATA ULANG KEBIJAKAN ANGGARAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN INDRAGIRI HULU

A. KERANGKA KEBIJAKAN PENGENDALIAN KARHUTLA

Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu secara spesifik dalam kebijakan jangka menengah daerah tidak menetapkan target kinerja terhadap pengendalian karhutla, berdasarkan identifikasi isu-isu strategis daerah berdasarkan kebijakan jangka menengah RPJMD 2016-2021. Pemerintah daerah Kabupaten Indragiri Hulu melalui isu lingkungan hidup telah menetapkan penguatan pencegahan karhutla menjadi isu strategis daerah, namun berdasarkan target kinerja dalam setiap tahunnya pemerintah tidak menetapkan target alokasi anggaran selama lima tahunan menjadi program kegiatan terhadap upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Begitu juga dengan dukungan alokasi anggaran yang tidak memadai terhadap kinerja pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

Wilayah Kabupaten Indragiri Hulu dapat dikatakan sebagai wilayah rentan terjadi kebakaran hutan dan lahan, tentu tidak saja merusak hutan dan lahan, juga membakar kebun masyarakat ser-

ta menimbulkan kabut asap. Kebakaran hutan dan lahan di Indragiri Hulu sejak tahun 2010 - 2014, ditunjukkan dari titik api memiliki trend berfluktuatif meningkat. Pada tahun 2015, kebakaran hutan dan lahan yang disertai kabut asap dengan kondisi udara sangat berbahaya terjadi lebih lama dan lebih meluas. Kondisi ini perlu antisipasi dan penanganan yang serius agar tidak terulang kembali di tahun-tahun seterusnya.

Apalagi sebagian besar wilayah kabupaten Indragiri Hulu dikuasai oleh perusahaan HTI yaitu seluas 268,302,6 ha atau 33,7% wilayah Indragiri hulu merupakan hutan tanaman industri, artinya dapat dikatakan bahwa tingkat kejadian karhutla disebabkan oleh upaya kesengajaan perusahaan melakukan pembakaran hutan lahan untuk pengembangan industrinya. Sedangkan lahan pertanian untuk masyarakat hanya tersedia seluas 0,14 % atau seluas 1.110,4 hektar.

Namun, terhadap penegakan hukum lingkungan terhadap perusahaan yang sengaja melakukan upaya pembakaran lahan, pemerintah juga tidak menetapkan dalam kebijakan jangka menengah

Tabel; Penggunaan Lahan Eksisting Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2009

No	Jenis Penggunaan	Luas (Hektar)	Luas (%)
1	Hutan	141.729,63	17,82%
2	Hutan Tanaman Industri	268.302,66	33,73%
3	Perkebunan	102.498,04	12,89%
4	Kebun Campuran	160.946,35	20,23%
5	Land Clearing	60.476,25	7,60%
6	Pertanian	1.110,44	0,14%
7	Permukiman	13.619,91	1,71%
8	Industri Non Pertanian	602,26	0,08%
9	Semak Belukar	33.045,72	4,15%
10	Tanah Rusak	8.374,46	1,05%
11	Rawa	535,46	0,07%
12	Danau	12,68	0,00%
13	Sungai	4.224,54	0,53%
	Jumlah	795.478,40	100,00%

Sumber: Buku RTRW Kabupaten Indragiri Hulu (2010)

daerah. Justru penegakan hukum lingkungan meliputi pencemaran mutu air, udara dan tanah. belum sama sekali menyentuh upaya penegakan hukum terhadap perusahaan-perusahaan terutama yang memproduksi hutan tanaman industri.

Target Kinerja Pengendalian Karhutla

Berdasarkan uraian visi - misi pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dalam kebijakan jangka menengah daerah tahun 2016-2021, pemerintah menetapkan target penurunan tingkat kebakaran menjadi tiga (3) titik api/kebakaran diakhir priode tahun 2021 dari kondisi akhir tahun 2015 terdapat sebanyak 128 titik api/ kebakaran. dalam menetapkan target penurunan tingkat kebakaran hutan dan lahan tersebut, pemerintah justru tidak menetapkan target alokasi anggaran dalam setiap tahunnya. Sehingga dari target penurunan titik kebakaran tersebut, program kegiatan serta alokasi anggaran harus dilaksanakan oleh urusan sektoral untuk setiap tahunnya.

Tabel; Target Kinerja Penurunan Tingkat Kebakaran hutan dan Lahan di Kabupaten Indragiri Hulu - RPJMD 2016-2021

Target Kinerja Penurunan Titik api/Kebakaran hutan dan lahan	Target (titik api)	Persentase
Kondisi awal (2015)	128	100%
Tahun pertama (2016)	70	55%
Tahun Kedua (2017)	38	30%
Tahun ketiga (2018)	21	16%
Tahun ke empat (2019)	12	9%
Tahun Kelima (2020)	6	5%
Tahun Keenam (2021)	3	2%

Sumber; RPJMD Kab. Inhu Tahun 2016-2021

B. ANGGARAN KARHUTLA KABUPATEN INDRAGIRI HULU

Meskipun demikian, berdasarkan alokasi belanja karhutla setiap tahunnya (2015-2017) terus menunjukkan trend peningkatan, namun untuk menurunkan tingkat kejadian karhutla pemerintah tidak menetapkan target kinerja pengendalian kebakaran hutan dan lahan dalam setiap tahun berdasarkan alokasi anggaran tersebut. Misalnya dari tahun 2015 terdapt alokasi belanja karhutla sebesar Rp. 588 juta, naik menjadi Rp687 juta ditahun 2016, lalu naik kembali menjadi Rp820 juta di tahun 2017. Seharusnya dari alokasi tersebut pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dapat menetapkan target penurunan kebakaran hutan dan lahan sebagaimana menjadi target kinerja pengendalian karhutla dalam kebijakan jangka menengah daerah.



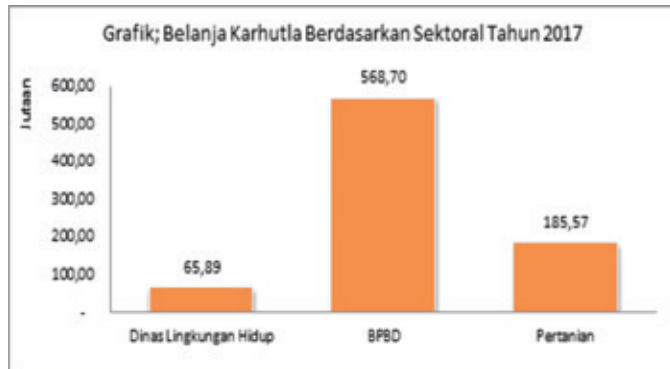
Sumber; Dokumen APBD Kab. Inhu Series Tahun 2015-2017

Belanja Karhutla Sektoral Tahun 2017

Berdasarkan target kinerja pengendalian karhutla sebagaimana yang ditetapkan dalam kebijakan jangka menengah, pemerintah dapat menargetkan tingkat penurunan kebakaran setiap tahunnya yang harus disertai dengan alokasi biaya pengendalian karhutla yang memadai, sehingga dalam menetapkan program/kegiatan pengendalian karhutla berdasarkan sektoral dapat dilaksanakan berdasarkan kebutuhan dan semakin terarah dalam mengejar target penurunan tingkat kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Indragiri Hulu.

Total alokasi anggaran karhutla tahun 2017 adalah sebesar Rp820 juta, upaya pengendalian karhutla secara teknis terdapat di tiga urusan sektor, yakni Dinas Lingkungan Hidup sebesar Rp65,9 juta, Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebesar Rp568,7 juta, dan Dinas Pertanian sebesar Rp185,6 juta. Meskipun urusan kehutanan menja-

di kewenangan Provinsi, namun alokasi anggaran pengendalian karhutla tetap mengalami kenaikan dari tahun ketahun, artinya pemerintah daerah harus memaksimalkan upaya pengendalian karhutla berdasarkan isu sektoral yang tersedia saat ini.



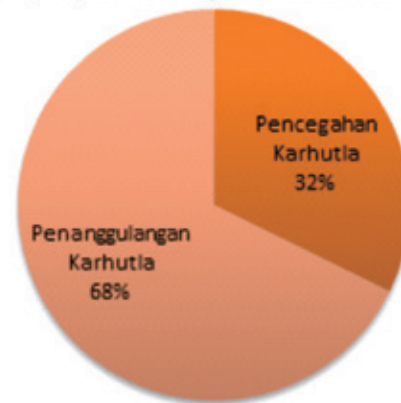
Sumber; Dokumen APBD Kab. Inhu Tahun 2017

Kualifikasi Penggunaan Karhutla Tahun 2017

Pengendalian karhutla seharusnya dapat dilakukan pemerintah daerah melalui beberapa tahapan pengendalian karhutla diantaranya; mitigasi, kesiap-siagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pemulihan. Tahun 2017 rencana kegiatan pengendalian karhutla di Kabupaten Indragiri Hulu hanya melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan karhutla. Upaya pencegahan dilakukan oleh BPBD dengan alokasi anggaran sebesar 32% atau Rp264,8 juta, sedangkan penanggulangan dilakukan oleh tiga dinas yaitu Badan Lingkungan Hidup, BPBD dan Dinas Pertanian dengan alokasi anggaran sebesar 68% atau Rp555,4 juta. Upaya

pengendalian karhutla tersebut sama sekali belum menyentuh pada aspek pemulihan, mengingat selama kejadian karhutla sulit untuk dicegah maka untuk mengembalikan kerugian akibat dari kejadian karhutla maka aspek pemulihan menjadi sangat penting untuk dilakukan oleh pemerintah daerah.

Diagram; Proporsi Belanja Karhutla 2017 kab. Inhu



Kebijakan anggaran pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Inhu dalam tiga tahun terakhir (2015-2017) patut direfleksikan secara serius karena berpotensi menimbulkan pemborosan, ketidakhematan dan inefisiensi anggaran. Pertama, program yang tidak berkaitan langsung dengan penyelenggaraan urusan (non-urusan) rata-rata menghabiskan 30 persen dari total alokasi. Kedua, sebagian besar daftar kegiatan di dalam program terkait urusan juga tetap dianggarkan meskipun tidak relevan terhadap isu strategis sektoral di daerah.

Matriks – Tingkat Relevansi Kegiatan Pengendalian Karhutla Di Kabupaten Inhu - Tahun 2017

Urusan	Jumlah Program	Jumlah Kegiatan	Total Belanja Langsung	Jumlah Kegiatan Relevan	Total Biaya	Persentase
1	2	3	4	5	6	7 (6/4)
Lingkungan Hidup	10	31	Rp2,5 M	1	Rp65,8 Jt	3%
Pertanian	14	71	Rp21,1 M	1	Rp185 jt	1%
BPBD	6	31	Rp3,3 M	2	Rp568 jt	17%

Sumber: Dokumen APBD Kab. Inhu Tahun 2017

Gambaran dari matriks di atas menunjukkan bahwa salah satu pemicu lambatnya pencegahan karhutla adalah ketidaktepatan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran setiap tahun. Sehingga dari besaran anggaran yang dialokasikan, sebagian besar hanya dibelanjakan untuk kegiatan penanggulangan karhutla, bukan justru untuk pencegahan yang lebih utama. Kebijakan anggaran

pengendalian karhutla pada ketiga sektor (pertanian, lingkungan hidup dan BPBD) hanya terdapat 4 kegiatan paling relevan terhadap pengendalian karhutla, dari 133 kegiatan yang direncanakan.

Secara rinci program kegiatan pengendalian karhutla yang di rencanakan pemerintah daerah, pada APBD tahun 2017 terdapat belanja tidak ter-

fokus berdasarkan urusan sektoral sehingga terdapat tumpang tindih kewenangan antar sektoral. Misalnya, BPBD seharusnya fokus pada upaya penanggulangan karhutla juga melakukan upaya pencegahan, seharusnya terhadap upaya pencegahan karhutla dapat dilakukan oleh dinas lingkungan hidup, selain itu dinas pertanian juga melakukan

kegiatan penanganan karhutla. Alokasi kegiatan pengendalian karhutla tahun 2017, pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu hanya terdapat empat jenis kegiatan, secara terperinci program kegiatan pengendalian karhutla diuraikan dalam table dibawah ini;

Tabel; Uraian kegiatan Pengendalian Karhutla, Kab. Indragiri Hulu Tahun 2017

Dinas /Badan	Uraian Kegiatan	Anggaran 2017
Dinas Lingkungan Hidup		65,892,600.00
Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Pencegahan dan Pengendalian Bahaya Kebakaran	264,761,600.00
	Satgas Penanggulangan Bencana Karlahut	303,941,800.00
Dinas Pertanian dan Peternakan	Pemantauan dan Pengendalian Kebakaran Lahan	185,565,000.00
Jumlah Belanja Karhutla 2017		820,161,000.00

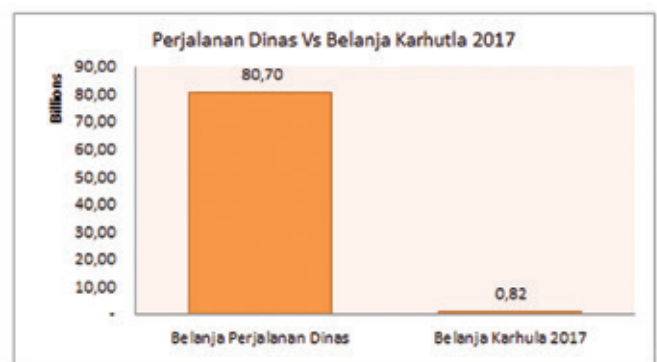
C. KOMITMEN MINIM ALOKASI

Rasionalisasi kebutuhan anggaran pengendalian karhutla setiap tahunnya harus dihitung secara komprehensif, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009 dijelaskan bahwa salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup termasuk karhutla adalah melalui anggaran berbasis lingkungan hidup. Dalam hal ini pemerintah wajib mengalokasikan anggaran yang memadai setiap tahunnya.

Berdasarkan hasil analisis kelayakan dalam kajian ini menemukan, rasio belanja karhutla hanya sebesar 3% dari belanja makan minum yang dialokasikan sebesar R27,1 milyar, sedangkan untuk belanja pengendalian dan pencegahan karhutla hanya dialokasikan sebesar Rp820 juta, artinya perbandingan ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak melakukan pembobotan kadar persoalan sebagai pendekatan untuk menentukan nilai alokasi anggaran setiap tahun.



Begitu juga terhadap nilai belanja Karhutla masih sangat kecil apabila dibandingkan dengan belanja perjalanan dinas pada tahun 2017 yang berjumlah Rp80,7 miliar. Dalam hal ini ditemukan rasio anggaran Karhutla terhadap belanja perjalanan dinas hanya mencapai 1,0%. Artinya dengan besarnya belanja perjalanan dinas daerah tahun 2017 dibandingkan dengan belanja karhutla menunjukkan komitmen pemerintah daerah terhadap pengendalian karhutla masih sangat rendah, hal itu dibuktikan minimnya alokasi anggaran Karhutla yang tersebar di tiga SKPD strategis.



Politik anggaran belum berpihak terhadap penyelesaian permasalahan Karhutla, serta fragmentasi penggunaan anggaran setiap tahun, menjadi penyebab utama tidak optimalnya kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan percepatan pengendalian Karhutla di Kabupaten Indragiri Hulu.

D. REKOMENDASI PERBAIKAN KEBIJAKAN

Berdasarkan refleksi kebijakan jangka menengah daerah dan belum tepatnya sasaran pelaksanaan anggaran tahun 2016 terhadap upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Indragiri Hulu, maka perlu dilakukan penataan ulang melalui skema baru yang lebih sistematis dan terukur. Dalam hal ini Fitra Riau menawarkan tiga pendekatan alternatif dalam rangka mengaktifkan kinerja pemerintah daerah untuk mempercepat pengendalian Karhutla pada tahun-tahun berikutnya. Pertama, menetapkan pilihan strategi kinerja daerah; kedua, menghitung estimasi kebutuhan anggaran; dan ketiga, menata ulang mekanisme pelaksanaan kegiatan dan anggaran.

Estimasi Kebutuhan Anggaran Karhutla 2018

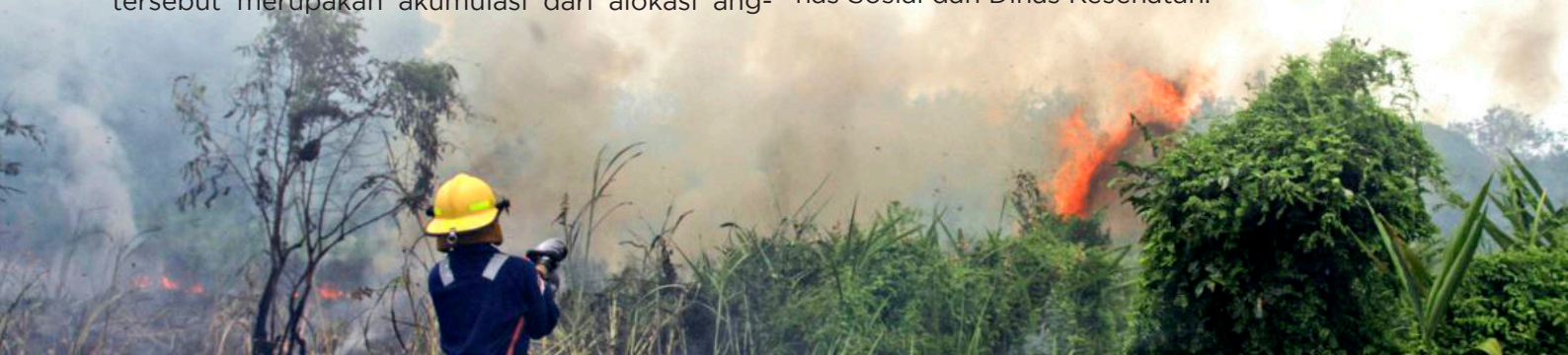
Selama ini SKPD yang banyak bekerja untuk melakukan kegiatan pencegahan adalah Dinas Kehutanan. Namun pada akhir tahun 2016 akan dilakukan penarikan kewenangan dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat Provinsi. Maka sejak tahun 2017, urusan kehutanan menjadi urusan Provinsi, namun terhadap upaya pengendalian karhutla tetap diurus oleh kabupaten, diantaranya akan diurus oleh Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perkebunan/Pertanian, dan Pemadam kebakaran, oleh karenanya harus dipersiapkan tambahan alokasi anggaran pengendalian karhutla yang lebih memadai dari sebelumnya.

Estimasi makro kebutuhan anggaran pengendalian Karhutla Kabupaten Indragiri Hulu setiap tahunnya adalah paling sedikit Rp1,2 miliar, perkiraan tersebut merupakan akumulasi dari alokasi ang-



garan pengendalian karhutla tahun 2016 sebesar Rp687,7 juta dan ditambah dengan biaya pengendalian karhutla tahun 2015 sebesar Rp588,4 juta saat terjadi puncak kebakaran hutan dan lahan, perkiraan tersebut juga merujuk kepada kebijakan jangka menengah daerah kabupaten Indragiri Hulu tahun 2016-2021 untuk mengejar target kinerja penurunan kebakaran hutan dan lahan menjadi nol (0) titik api/ kebakaran pada akhir tahun 2021.

Pada dasarnya rasionalisasi perhitungan kebutuhan anggaran ini dilakukan untuk memperjelas sasaran kinerja, mempertegas pembagian peran antar sektor, memperkuat kerangka kolaborasi, dan mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektivitas anggaran. Karna selama ini, pada upaya penanggulangan karhutla secara spesifik belum melibatkan berbagai sektor. Melihat berbagai kerangka kebijakan pengendalian karhutla, maka pemerintah daerah kabupaten lebih strategis untuk melaksanakan kegiatan pencegahan dan penanggulangan karhutla. Upaya pencegahan dilaksanakan oleh SKPD sektoral, sedangkan upaya penanggulangan dilaksanakan oleh SKPD non sektoral seperti BPBD, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan.





Berikut ini adalah pembagian peran masing-masing SKPD berdasarkan tahapan pengendalian Karhutla dan uraian jenis kegiatan yang dapat direncanakan setiap tahun.

Tabel – Pembagian Peran Pencegahan dan Penanggulangan Karhutla

Tahapan	SKPD	Uraian Kegiatan
Pencegahan	Dinas Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> - Pembuatan peta kerawanan kebakaran kebun - Review Izin Usaha Perkebunan - Pengawasan ketaatan pemegang izin bersama masyarakat - Peningkatan Kapasitas Sukarelawan Pencegah Karhutla di Desa Sekitar Kebun - Pembinaan dan Supervisi Water Management bagi Perusahaan Kebun
	Dinas Lingkungan Hidup	<ul style="list-style-type: none"> - Pembuatan peta kerawanan kebakaran terintegrasi - Audit kepatuhan pemegang izin Hutan dan Kebun terkait pengendalian Karhutla - Pemberian sanksi kepada pemegang izin yang melanggar - Peningkatan Kapasitas MPA dalam Pencegahan Karhutla
Penanggulangan	BPBD Kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> - Pendeteksian dini melalui satelit - Pemadaman api - Relokasi
	Dinas Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> - Pelayanan tenaga kesehatan - Pelayanan tenaga konseling anak - Penyediaan obat-obatan - Penyediaan masker
	Dinas Sosial	<ul style="list-style-type: none"> - Penyediaan tempat pengungsian - Penyediaan makanan dan minuman - Mobilisasi tenaga relawan

WASPADA KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN



The Asia Foundation

