

Rasionalisasi

Anggaran Prioritas Untuk Perbaikan
Tata Kelola Hutan dan Lahan di Provinsi Riau
Tahun Anggaran 2016



FORUM INDONESIA
UNTUK TRANSPARANSI ANGGARAN
PROVINSI RIAU



A. Pengantar



Isu strategis lingkungan di Provinsi Riau masih berkaitan erat dengan gangguan kawasan hutan dan eksploitasi lahan yang mengakibatkan deforestasi, degradasi lahan, kerusakan lahan gambut, dan bencana alam. Secara teknokratis permasalahan-permasalahan tersebut seharusnya ditindaklanjuti dengan rumusan kebijakan umum dan program pembangunan daerah sekaligus menetapkan kebutuhan anggaran secara jangka menengah dan tahunan.

Revitalisasi sasaran kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan lingkungan hidup berkualitas di dalam proses revisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Riau 2014-2019 dapat menggunakan pendekatan yang partisipatif berdasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola hutan dan lahan yang baik atau *good lands and forest governance*.

Tata kelola hutan dan lahan (TKHL) merupakan suatu pendekatan perencanaan dan pengelolaan sumber daya kehutanan, pertambangan dan perkebunan secara terbuka, partisipatif dan bertanggungjawab yang didukung dengan penataan ruang secara tepat, pemeliharaan lingkungan hidup secara berkelanjutan, dan penegakan hukum secara adil dan berkualitas.

Lahirnya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami dua kali perubahan menjadi UU No. 2 tahun 2015 dan UU No. 9 tahun 2015 telah membawa perubahan cukup signifikan bagi pemerintah daerah provinsi berkaitan dengan kewenangan pada sektor kehutanan dan pertambangan. Konsekwensi atas penyelenggaraan dua urusan tersebut tentu saja berimplikasi kepada rasionalisasi kebutuhan anggaran.

FITRA Riau telah mengidentifikasi kegiatan strategis yang seharusnya menjadi prioritas kebijakan oleh masing-masing sektor terkait tata kelola hutan dan lahan serta proyeksi kebutuhan anggaran secara rasional berdasarkan hasil kajian terhadap dokumen anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Provinsi Riau tahun anggaran 2014 Realisasi, 2015 Perubahan dan 2016 Murni.

Kajian rasionalisasi kebutuhan anggaran tata kelola hutan dan lahan tersebut kemudian dikemas dalam rekomendasi kebijakan agar dapat dipergunakan oleh pemerintah daerah provinsi Riau untuk memperbaiki fokus kebijakan anggaran pada perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2016, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2017.

B. Revitalisasi Kebijakan: Memilah Kegiatan Prioritas

Matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota sebagai lampiran tidak terpisahkan dari UU No. 23 tahun 2014 telah memandu secara detail terhadap penentuan kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi, khususnya pada sektor kehutanan, pertambangan, perkebunan, lingkungan hidup dan penataan ruang.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2014-2019, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2016, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Riau tahun 2016 masih merujuk kepada regulasi lama tentang pemerintahan daerah dan turunannya yaitu UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 38 tahun 2007. Sehingga kewenangan barunya belum tercermin dalam arah kebijakan dan sasaran strategis yang mengakibatkan proyeksi anggaran di dalamnya belum memadai untuk percepatan perbaikan tata kelola hutan dan lahan.

Dua tahun berlakunya UU tentang Pemerintahan Daerah yang baru menjadi momentum strategis bagi pemerintah daerah provinsi Riau untuk melakukan revitalisasi kebijakan jangka menengah melalui revisi Peraturan Daerah No. 7 tahun 2014 tentang RPJMD tahun 2014-2019. Sehingga dokumen kebijakan tersebut sudah dapat menjadi rujukan untuk melakukan perubahan target kinerja dan alokasi anggaran pada APBD tahun 2016.

Kewenangan prioritas terkait perbaikan tata kelola hutan dan lahan seharusnya dipilah secara serius berdasarkan kebutuhan untuk menyelesaikan masalah kritis dan mendesak yang ada di Provinsi Riau. Hal ini tentu saja membutuhkan keterampilan teknokrasi yang baik dari para pengambil kebijakan untuk tidak sekedar memasukkan seluruh daftar panjang kegiatan (*long list*) sebagaimana yang tercantum di dalam matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren, melainkan harus menetapkan beberapa kegiatan super prioritas untuk dibiayai dalam APBD setiap tahun.

Salah satu cara untuk menentukan kegiatan prioritas adalah melalui identifikasi permasalahan kritisnya terlebih dahulu. Kemudian baru ditentukan intervensi kegiatan spesifik apa yang paling sesuai untuk menyelesaikan permasalahan tersebut secara terukur. Artinya kegiatan-kegiatan yang tidak prioritas meskipun sudah tersedia daftarnya di dalam template, tidak perlu dimasukkan di dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) sektoral setiap tahun agar penggunaan anggaran lebih optimal dan lebih tepat sasaran.

Matriks 1 – Kesesuaian Kegiatan dengan Permasalahan Kritis

Urusan	Permasalahan Kritis	Kegiatan Prioritas
Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> - Belum terdapat areal pencadangan hutan desa dan HKm - 99,96% kawasan hutan terbakar pada tahun 2015 - Laju deforestasi setiap tahun rata-rata sebesar 84.958 Ha - Luas lahan kritis di dalam kawasan hutan sebesar 2.875.633 Ha 	<ul style="list-style-type: none"> - Fasilitasi izin pencadangan areal Hutan Desa dan HKm seluas 1.022 Ha/ desa pada 382.000 Ha Hutan Produksi, 523.000 ribu Hutan Produksi Terbatas, dan 117.000 Ha Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (<i>PIAP KLHK 2015</i>) - Pengembangan kelembagaan dan usaha HD dan HKm - Pencegahan & penanggulangan Karhutla

	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat kebutuhan 1.128 personil untuk mengelola 32 KPHL/P dengan luas areal 3.661.304 Ha 	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitasi hutan dan lahan kritis pada 1.400.000 Ha (50% dari total lahan kritis) - Pembentukan dan penguatan 2 KPHL dan 30 KPHP
Pertambangan	<ul style="list-style-type: none"> - 41 izin dari 91 izin usaha pertambangan masih belum <i>clean and clear</i> (<i>Korsup KPK 2015</i>) - 367.729 Ha kegiatan pertambangan berada di dalam kawasan hutan (<i>Statistik Kehutanan Riau 2014</i>) - Sebagian besar perusahaan tidak menyediakan jaminan reklamasi dan pasca tambang (<i>Korup KPK 2015</i>) - Kualitas kegiatan pertambangan rakyat masih rendah (<i>RPJMD Riau 2014 2019</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluasi seluruh Izin Usaha Pertambangan secara kolaboratif dengan pemangku kepentingan - Menyusun dan mempublikasikan <i>black list</i> pemegang IUP - Menyusun regulasi tentang Reklamasi dan Pasca Tambang - Membentuk Komite Pengawas Pertambangan - Dukungan pengembangan wilayah pertambangan rakyat
Lingkungan Hidup	<ul style="list-style-type: none"> - Identik dengan permasalahan kehutanan, pertambangan, dan perkebunan 	<p>Pengendalian kebakaran hutan dan lahan melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan tim koordinasi (SKPD, OMS, TNI, POLRI) 2. <i>Pembinaan masyarakat peduli api (MPA)</i> 3. <i>Pembinaan desa bebas asap</i> <ul style="list-style-type: none"> - Pemantauan izin lingkungan sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan - Penilaian, pembinaan dan pengawasan AMDAL - Audit lingkungan hidup terhadap aktivitas industri kehutanan, perkebunan dan pertambangan - Penanganan kasus lingkungan hidup - Koordinasi dan supervisi ketaatan perusahaan kehutanan, perkebunan dan pertambangan

C. Proyeksi Kebijakan Anggaran

Substansi urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi mencakup kewenangan dalam pengelolaan unsur manajemen dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen. Yang dimaksud dengan unsur manajemen adalah meliputi sarana dan prasarana, personil, bahan-bahan dan metode kerja. Sedangkan fungsi manajemen sendiri meliputi aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standarisasi, dan pengelolaan informasi.

Kebijakan anggaran tiga tahun terakhir patut direfleksikan secara serius karena berpotensi menimbulkan pemborosan, ketidakhematan dan in-efisiensi. 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 2 – Tingkat Relevansi Kegiatan terkait TKHL TA 2016

Urusan	Jumlah Program	Jumlah Kegiatan	Total Belanja Langsung	Jumlah Kegiatan Relevan TKHL	Total Biaya	Persentase
1	2	3	4	5	6	7 (6/4)
Lingkungan Hidup	9	65	Rp11,2 M	9	Rp1,25 M	11,2 %
Kehutanan	14	119	Rp48,4 M	26	Rp19,9 M	41,3 %
ESDM	12	109	Rp70,9 M	2	Rp412 Juta	0,6 %

Sumber: APBD Provinsi Riau Tahun Anggaran 2016

Gambaran dari matriks di atas menunjukkan bahwa salah satu pemicu lambatnya perbaikan tata kelola hutan dan lahan adalah ketidaktepatan pemerintah dalam mengelola anggaran setiap tahun. Sehingga besarnya anggaran yang dialokasikan, sebagian besar hanya dibelanjakan untuk kegiatan yang tidak berkontribusi terhadap penyelesaian permasalahan kritis pada setiap sektor. Oleh karena itu kebijakan anggaran pada ketiga sektor tersebut harus dirumuskan menjadi lebih fokus dan tepat sasaran.

Untuk kepentingan Perubahan APBD Tahun 2016, proyeksi kebijakan anggaran pada sektor lingkungan hidup, kehutanan, dan ESDM (khususnya pertambangan) dapat dilakukan dengan menggunakan total biaya dari kegiatan yang relevan terhadap tata kelola hutan dan lahan (TKHL) sebagai baseline. Kemudian disinkronisasi dengan permasalahan kritis yang harus diselesaikan pada satu tahun anggaran.

Matriks 3 – Proyeksi Anggaran TKHL Pada APBD Perubahan 2016

Urusan	Total Belanja Langsung	Jumlah Kegiatan Relevan TKHL	Total Biaya	Persentase dari Belanja Langsung	Persentase Kebutuhan Ideal (%)	Estimasi Perubahan Anggaran
Lingkungan Hidup	Rp11,2 M	9	Rp1,25 M	11,2 %	50%	Rp5, 5 M
Kehutanan	Rp48,4 M	26	Rp19,9 M	41,3 %	75%	Rp36,3 M
ESDM	Rp70,9 M	2	Rp412 Juta	0,6 %	10%	Rp7,1 M

Estimasi anggaran pada sektor lingkungan hidup adalah sebesar Rp5,5 miliar yang merupakan 50 persen dari total pagu sebesar Rp11,2 miliar. Perhitungan tersebut dilakukan untuk memastikan bahwa kegiatan prioritas yang relevan dengan TKHL tersebut dapat menjangkau seluruh wilayah kabupaten/kota.

Kebutuhan anggaran sektor kehutanan pada Perubahan APBD tahun 2016 untuk membiayai kegiatan prioritas yang relevan dengan permasalahan kritis adalah sebesar 36,3 miliar atau sama dengan 75 persen dari pagu anggaran Rp48,4 miliar. Penarikan seluruh kewenangan pada urusan kehutanan dari seluruh kabupaten/kota membutuhkan alokasi anggaran yang memadai untuk mendukung percepatan tata kelola hutan dan lahan secara baik.

Dari Sub-Urusan ESDM yang paling relevan dengan tata kelola hutan dan lahan adalah pertambangan mineral dan batubara. Adapun kegiatan penting yang relevan dengan kewenangan baru pemerintah provinsi adalah pengembangan regulasi terkait pengawasan reklamasi dan pasca tambang serta kelembagaannya, evaluasi izin usaha pertambangan secara kolaboratif, dan dukungan pengembangan wilayah pertambangan rakyat. Untuk mengefektifkan pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut, pada Perubahan APBD 2016 harus tersedia anggaran Rp7,1 miliar atau paling sedikit 10 persen dari pagu yang sudah dikelola yaitu sebesar Rp70,9 miliar.

D. Rekomendasi

1. Melibatkan masyarakat sipil yang kompeten untuk membantu memperbaiki sasaran strategis, target capaian dan jenis kegiatan di dalam revisi RPJMD Provinsi Riau 2014-2019
2. Melakukan *refocusing* anggaran hanya untuk membiayai kegiatan yang relevan dengan permasalahan tata kelola hutan dan lahan pada Perubahan APBD Tahun 2016 dan RAPBD Tahun 2017, melalui upaya sebagai berikut:
 - a. Mengurangi alokasi pada program non-urusan di setiap sektor/ SKPD paling sedikit 50 persen untuk direalokasi kepada kegiatan yang relevan dengan TKHL
 - b. Memasukkan kegiatan baru yang relevan dengan TKHL dengan sumber pembiayaan melalui realokasi anggaran dari kegiatan pada program urusan yang tidak relevan

Mendeklarasikan komitmen alokasi anggaran yang lebih memadai untuk mempercepat perbaikan tata kelola hutan dan lahan bersama pemangku kepentingan strategis.





The Asia Foundation

