



Policy Brief

Redesain Pola Pemanfaatan Dana Reboisasi

2017



Di Produksi oleh;
Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA)
Provinsi Riau

FITRA
Provinsi RIAU
Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran



Foto : FITRA RIAU

Redesain Pola Pemanfaatan Dana Reboisasi

Hasil Kajian Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam Kehutanan - Dana Reboisasi Pada Delapan Kabupaten, Satu Kota dan Provinsi Riau Tahun 2017

A. Pengantar

Dana Bagi Hasil (DBH) Kehutanan adalah bagian daerah yang berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) SumberDayaAlam(SDA) Kehutanan yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH Kehutanan terdiri dari iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH), provisi sumber daya hutan (PSDH), dan dana reboisasi (DR).

IIUPH merupakan pungutan yang dilakukan kepada pemegang izin usaha pemanfaatan hutan pada saat izin diberikan yang dihitung pada berdasarkan tarif per/hektar dikalikan luas areal. Pungutan ini hanya dilakukan satu kali ketika izin diberikan. Adapun PSDH adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil

hutan negara yang dihitung berdasarkan persentase tarif dikalikan dengan harga patokan dan volume produksi, setiap tahun.

Dana Reboisasi adalah dana untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan serta kegiatan pendukungnya yang dipungut dari pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IUPHH) dari hutan alam yang berupa kayu. Penggunaan dana ini bersifat ketat dan mengikat (earmark) yaitu hanya untuk membiayai program rehabilitasi hutan dan lahan serta kegiatan pendukungnya. Penggunaan dana reboisasi pada bagian Pemerintah Pusat diutamakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan di luar daerah penghasil, termasuk kegiatan pendukung lainnya.

Apabila dilihat kebelakang mengenai munculnya istilah dana reboisasi, pada awalnya istilah tersebut dikenal sebagai DJR (Dana Jaminan Reboisasi), yaitu dana

yang dibayarkan para pengusaha HPH kepada Pemerintah sebagai jaminan dari kewajibannya untuk merehabilitasi hutan setelah melakukan penebangan. Apabila perusahaan terbukti telah melaksanakan rehabilitasi areal bekas tebangan, maka dana jaminan tersebut akan dikembalikan oleh pemerintah. Akan tetapi jika perusahaan tidak melaksanakan rehabilitasi, dana jaminan tersebut akan dipergunakan oleh pemerintah untuk membiayai kegiatan rehabilitasi.

Sejak DJR diubah menjadi iuran wajib dan tidak dikembalikan lagi kepada perusahaan, dana reboisasi menjadi sumber pendapatan terbesar pemerintah dari sektor kehutanan yang dikelola secara sentralistik pada era orde baru, dan diperimbangkan pada era otonomi daerah. perimbangan dana reboisasi pada awalnya berupa Dana Alokasi Khusus (DAK), dan diubah menjadi Dana Bagi Hasil (DBH) sampai sekarang.

Penggunaan dana reboisasi dengan mekanisme DAK-DR sampai DBH DR oleh pemerintah daerah tidak berjalan secara efektif. Bagi pemerintah pusat, kegagalan tersebut disebabkan oleh keterbatasan kemampuan teknis dan administrasi daerah dalam melaksanakan kegiatan sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan. Bagi pemerintah daerah, mekanisme penggunaan yang bersifat ketat dan terbatas dari pusat tidak mempertimbangkan situasi dan kondisi di lapangan, sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan secara tepat waktu.

Pembiaran kasus ketidakefektifan penggunaan DR selama sewindu terakhir, kembali menjadi perhatian seiring dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru. Ketentuan pada pasal 14 ayat (1) undang-undang tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumberdaya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi.

Artinya pemerintah daerah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan kehutanan, padahal sampai dengan tahun anggaran 2016 masih tersimpan Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) DBH DR dalam rekening kas umum daerah. Adapun serah terima personil, pendanaan, sarana prasarana, dan dokumen harus dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang tentang pemerintahan daerah diundangkan, atau bertepatan dengan bulan Oktober tahun 2016.

Besarnya SiLPA DBH DR pada delapan kabupaten, satu kota, dan provinsi di wilayah Riau setara dengan 5,7 persen SiLPA DBH DR nasional. Daerah-daerah tersebut yaitu Kota Dumai, Bengkalis, Indragiri Hilir, Indragiri Hulu, Kuansing, Kepulauan Meranti, Pelalawan, dan Ro-

kan Hulu. Di sisi lain agenda prioritas perbaikan tata kelola hutan dan lahan yang kewenangannya dilimpahkan kepada pemerintah daerah provinsi tidak didukung dengan alokasi anggaran yang memadai pada tahun 2017.

Hal itu menjadi alas pikir utama untuk menelaah lebih jauh faktor pemicu permasalahan tersebut serta menelusuri inisiatif baru dalam rangka menyerap anggaran tersebut secara terbuka, efektif dan bertanggung jawab.

Kajian ini dilakukan secara kualitatif yang didukung dengan analisis data anggaran pada dokumen APBD Kabupaten/Kota dan Provinsi, serta laporan hasil pemeriksaan BPK. Fakta-fakta kualitatif digali melalui wawancara mendalam terhadap pejabat yang mengetahui dan kompeten terhadap pengelolaan dan penatausahaan DBH DR. Penggalan data juga dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus yang melibatkan perangkat daerah yang membidangi keuangan, perencanaan pembangunan, dan kehutanan, pihak kementerian keuangan yang membidangi transfer ke daerah, serta para pakar dan praktisi sektor kehutanan.

Hasil kajian DBH SDA Kehutanan – Dana Reboisasi pada delapan Kabupaten, satu Kota, dan Provinsi di wilayah Riau tahun 2017 ini disajikan dalam laporan singkat dan sederhana (briefreport) agar dapat dijadikan referensi dalam pengambilan kebijakan anggaran sektor kehutanan tahun 2018 secara efektif.

B. Jejak Kebijakan Dana Reboisasi

Sistem konsesi hutan atau hak perusahaan hutan (HPH) di Indonesia, yang dimulai pada akhir tahun 1960-an, dikembangkan untuk mendukung pengelolaan hutankomersial skala besar di kawasan hutan yang berada di Sumatera, Kalimantan, Papua dan pulau-pulau lain di luar Jawa, Madura dan Bali. Kementerian Kehutanan mengalokasikan HPH kepada badan usaha hutan milik Negara dan swasta untuk masa 20 tahun.

Pemerintah menegaskan bahwa seluruh pemilik HPH harus mengelola arealkonsesinya dengan menerapkan sistem penebangan selektif dengan rotasi 35 tahun, dan juga melakukan penanaman pengayaan dilokasi penebangan sehingga kayu yang dipanen akan tumbuh kembali. Akan tetapi, kenyataannya sangat sedikit pemilik HPH yang mengelola lokasi konsesi mereka dengan menerapkan sistem yang mendukung perusahaan kayu komersial secara berkelanjutan.

Pemerintah secara tidak langsung mengakui ketidaktepatan perusahaan HPH tersebut melalui penerapan kebijakan Dana Jaminan Reboisasi (DJR) pada tahun 1980. Perusahaan HPH wajib menyediakan uang paling sedikit USD 4,00 per meter kubik berdasarkan volume kayu

bulat yang dipanen selama tahun tertentu sebagai jaminan untuk melakukan reboisasi dan rehabilitasi. Apabila perusahaan telah memberikan konfirmasi penanaman kembali pada areal bekas tebangan, maka uang jaminan akan dikembalikan oleh pemerintah. Akan tetapi jika perusahaan gagal menanam ulang, maka DJR akan dipergunakan oleh pemerintah untuk melakukan penanaman ulang di lokasi HPH.

Penerapan skema DJR hanya diberlakukan selama kurang lebih delapan tahun, karena hanya 25 persen dari total perusahaan HPH yang melakukan penanaman ulang pada lokasi bekas tebangan dalam rangka meningkatkan reboisasi dan rehabilitasi hutan. Sedangkan sisanya yang berjumlah tiga kali lipat lebih besar memilih untuk melepas DJR kepada pemerintah, karena merasa lebih untung daripada menyelenggarakan reboisasi pada areal hutan bekas tebangan yang telah rusak dengan biaya lebih mahal.

Pada tahun 1989 pemerintah melakukan restrukturisasi DJR menjadi iuran yang tidak dapat dikembalikan, dan mengubah namanya menjadi Dana Reboisasi (DR). Jumlah iuran DR ditetapkan sebesar USD 7,00 per meter kubik, kemudian dinaikkan menjadi USD 10,00 per meter kubik tahun 1990, dan menjadi USD 16,00 per meter kubik pada tahun 1993. Adapun tarif yang berlaku hingga saat ini merupakan hasil penetapan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 92 tahun 1999 dengan batas minimal USD 2,00 per ton untuk kayu pulp dan paling tinggi USD 20,00 per ton untuk kayu eboni.

Sampai 1998, penerimaan DR dan bunganya tidak dimasukkan dalam rekening kas negara untuk ditatausahakan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) setiap tahun. Dana tersebut dikelola di luar mekanisme keuangan negara yang dikelola oleh Kementerian Kehutanan, dengan alasan bahwa peruntukan DR dikhususkan untuk membiayai kegiatan reboisasi dan rehabilitasi hutan di mana lembaga pelaksana teknisnya adalah Kementerian Kehutanan secara langsung.

Seiring dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 1990, peran Kementerian Keuangan sangat minim dalam melakukan pengawasan terhadap cara penggunaan DR, karena kewenangan pengawasan yang maksimal justru diberikan kepada Kementerian Kehutanan sendiri. Hal ini diperparah dengan sejumlah praktek penggunaan DR untuk membiayai kegiatan di luar tujuan resmi yaitu reboisasi dan rehabilitasi, yang menghabiskan ratusan juta dolar.

Berdasarkan laporan hasil audit independen tahun 1999, disampaikan bahwa kerugian negara yang ditimbulkan oleh kesalahan pengelolaan DR pada periode 1993/1994 sampai 1997/1998 minimum sebesar USD 5,2 miliar. Kerugian tersebut dihitung berdasarkan perbandingan volume kayu yang dilaporkan sebesar 147,1 juta meter kubik dengan perhitungan potensi riil volume kayu yang mencapai 302,6 juta meter kubik. Dari selisih volume tersebut diperhitungkan kerugian negara dengan menggunakan tarif dasar yang sama.



Foto : FITRA RIAU

Tabel 1 – Rekapitulasi jejak kebijakan Dana Reboisasi di Indonesia

Tahun	Uraian
1980	<ul style="list-style-type: none"> - Dana Jaminan Reboisasi (DJR) diperkenalkan, dan dihitung dengan tarif USD 4,00 per meter kubik yang dikalikan dengan volume kayu pada tahun tertentu - Sebagai jaminan pemegang HPH untuk melakukan penghutan kembali lahan hutan yang telah dipanen kayunya, dalam rangka rehabilitasi hutan yang rusak - 75 persen pemegang konsesi HPH memilih kehilangan dana jaminan daripada merehabilitasi hutan yang rusak
1989	<ul style="list-style-type: none"> - Restrukturisasi DJR menjadi iuran wajib yang tidak dikembalikan, namanya diubah menjadi Dana Reboisasi - DR merupakan retribusi berdasarkan volume kayu yang ditebang untuk mendukung reboisasi dan rehabilitasi hutan yang rusak - Tarif DR pertama kali USD 7,00 per M3 lalu dinaikkan menjadi USD 10,00 per M3 (1990), dan USD 16,00 per M3 (1993). Tarif terakhir ditetapkan berdasarkan PP No. 92 tahun 1999 dengan nilai minimum USD 2,00 per ton kayu pulp dan tertinggi USD 20,00 per ton untuk kayu eboni - Dikelola Kementerian Kehutanan sebagai dana di luar anggaran negara, dan minim pengawasan dari Kementerian Keuangan
1990 – 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Digunakan untuk membiayai subsidi pengembangan hutan tanaman industri (HTI) - Hibah dan pinjaman berbunga rendah sebesar USD 1 miliar diberikan kepada perusahaan swasta dan milik pemerintah - Sebagian besar hibah dan pinjaman lenyap karena korupsi dan penyelewengan - HTI tidak mencapai target
1994 – 1998	<ul style="list-style-type: none"> - USD 621 juta DR dipergunakan untuk membiayai 6 (enam) proyek di luar kepentingan reboisasi dan rehabilitasi hutan - 6 (enam) proyek tersebut yaitu perusahaan pesawat terbang, pengembangan lahan gambut sejuta hektar, program kesehatan keluarga Takesra, pembangunan pabrik pulp, keikutsertaan delegasi SEA Games, dan perusahaan jasa
1998 – 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Paket penyelamatan IMF mengharuskan pengalihan DR dari Kementerian Kehutanan ke Kementerian Keuangan, dilakukan audit oleh akuntan publik independen, serta konsolidasi penerimaan dan pengeluaran DR melalui anggaran negara - Pencairan DR untuk membiayai pengembangan HTI dihentikan oleh Kementerian Kehutanan dan Perkebunan, sebagai momentum menghentikan konversi hutan - Terbitnya UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan mengatur pembagian DR 60 persen untuk pemerintah pusat dan 40 persen untuk pemerintah daerah penghasil sebagai bagian dari Dana Alokasi Khusus
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Terbit SEB Departemen Keuangan, Departemen Kehutanan, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dan BAPPENAS bernomor SE-59/A/2001; SE-720/MENHUT-II/2001; 2035/D. IV/05/2001; serta SE-522.4/947/V/BANGDA - Mensyaratkan kepada daerah penghasil untuk menyediakan dana pendamping sebesar 10 persen - Ketentuan tersebut mendapat kritik dan penolakan daerah, karena dianggap melampaui ketentuan UU No. 25 tahun 1999

2002	<ul style="list-style-type: none"> - Terbit Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi atas inisiatif Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan - Dasar pertimbangan penerbitan PP 35/2005 adalah UU tentang PNBP tahun 1997 dan UU tentang Kehutanan tahun 1999, meskipun juga merujuk kepada UU 25/1999 tentang perimbangan keuangan - PP 35/2002 menjelaskan earmarking penggunaan DR untuk reboisasi dan rehabilitasi, serta mulai menyinggung Rekening Pembangunan Hutan
2003 – 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Miliaran dolar hutang sektor kehutanan dihapus oleh pemerintah melalui Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN)
2004	<ul style="list-style-type: none"> - Terbit UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah - UU tersebut mengubah DAK DR menjadi DBH DR tanpa merubah formula, dengan melakukan transfer langsung dari pusat kepada kabupaten/kota penghasil tanpa melalui provinsi
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Keputusan Menteri Keuangan No. 06.1/PMK.01/2007 dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 02/MENHUT-II/2007 tentang Pengelolaan Dana Reboisasi untuk Pembangunan Hutan, tertanggal 5 Februari 2007 - Keputusan Menteri Keuangan No 137/KMK.05/2007 tentang pembentukan Badan Layanan Umum—Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU-BPPH), tertanggal 2 Maret 2007 - Pembentukan BLU-BPPH berdasarkan UU No. 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, dan turunannya yaitu PP No. 23 tahun 2005 tentang BLU - Keputusan Menteri Keuangan No. 121/PMK.05/2007 tentang Pembukaan Rekening Pembangunan Hutan dan Penempatan Dana Reboisasi Awal dalam Rekening Pembangunan Hutan, tertanggal 28 September 2007 - Peraturan Menteri Keuangan No. 126/PMK.07/2007 tentang pedoman umum pelaksanaan DBH SDA Kehutanan-Dana Reboisasi, tertanggal 8 Oktober 2007 - Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2007 tentang Perubahan PP No. 35 tahun 2002, tertanggal 5 November 2007
2008 – 2013	<ul style="list-style-type: none"> - Peraturan Menteri Kehutanan No. P.14/Menhut-IV/2008 tentang pedoman teknis pelaksanaan RHL DBH SDA Kehutanan-DR - Peraturan Menteri Kehutanan No. P.23/Menhut-II/2010 tentang perubahan permenhut No. P.14/Menhut-IV/2008 - Peraturan Bersama Menteri Keuangan No. 04/PMK.02/2012 dan Menteri Kehutanan No. PB.1/Menhut-II/2011 tentang pengelolaan DR dalam Rekening pembangunan hutan - Peraturan Menteri Kehutanan No. P.9/Menhut-II/2013 tentang tata cara pelaksanaan, kegiatan pendukung dan pemberian insentif kegiatan RHL
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Terbitnya UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah - Pasal 14 ayat (1) UU tersebut hanya membagi kewenangan sektor kehutanan kepada pemerintah pusat dan provinsi
2016 – 2017	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 404 UU No. 23 tahun 2014 menyatakan bahwa serah terima P3D sektor kehutanan dari kabupaten/kota ke provinsi paling lambat Oktober 2017 - DBH DR tahun anggaran 2017 ditransfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi - SiLPA DBH DR di rekening kas daerah kabupaten/kota mencapai Rp6,87 triliun

Sumber: Diolah peneliti dari berbagai sumber dan regulasi

Reformasi tahun 1999 mempengaruhi perubahan tata kelola DR di Indonesia secara menyeluruh. Berangkat dari perjanjian pinjaman tahun 1998 International Monetary Fund (IMF) menetapkan pengalihan pengelolaan DR dari Kementerian Kehutanan kepada Kementerian Keuangan untuk memastikan pengelolaan menjadi lebih bertanggung jawab dan terbebas dari kepentingan politisasi. Secara teknis DR dimasukkan Kas Negara dengan mencantumkan penerimaan dan pengeluaran di dalam APBN.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan memberikan kerangka umum penataan kembali distribusi pendapatan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. UU tersebut secara eksplisit mengatur pengelolaan DR sebagai Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membiayai kebutuhan khusus di daerah tertentu yang tidak dibiayai melalui Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan kepada seluruh daerah.

Formula yang ditetapkan adalah meliputi 40 persen DR dialokasikan untuk daerah penghasil pendapatan, dan 60 persen dikelola langsung oleh pemerintah

pusat. Berdasarkan definisi pasal 8 ayat (4) UU No. 25 tahun 1999 yang dimaksud dengan daerah penghasil adalah pemerintah daerah provinsi dalam rangka mendistribusikan bagian 40 persen yang diperimbangkan. Akan tetapi definisi tersebut dapat dimaknai bahwa daerah penghasil adalah kabupaten/kota ketika pemerintah pusat mendistribusikan bagian 60 persen.

Terbitnya Surat Edaran Bersama tiga departemen yaitu keuangan, kehutanan, dan dalam negeri & otonomi daerah, serta BAPPENAS bernomor SE-59/A/2001; SE-720/MENHUT-II/2001; 2035/D.IV/05/2001; serta SE-522.4/947/V/BANGDA menyebabkan daerah penerima DAK DR dibebani kewajiban menyediakan dana pendamping sebesar 10 persen. Padahal dalam pasal 8 ayat (5) UU No. 25 tahun 1999 diuraikan bahwa kewajiban penyediaan dana pendamping hanya untuk kegiatan di luar reboisasi.

Adapun kebijakan pengelolaan DR yang masih berlaku sampai saat ini adalah UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di mana sejak bulan Oktober tahun tersebut status DAK DR diubah menjadi Dana Bagi Hasil (DBH). Perubahan tersebut dilandasi oleh alasan untuk mempermudah administrasi menjadi lebih efisien dengan membuka kemungkinan transfer DR dari pusat ke daerah dapat dilakukan bersamaan dengan transfer penerimaan sumberdaya alam lainnya, termasuk PSDH dan IHPH.

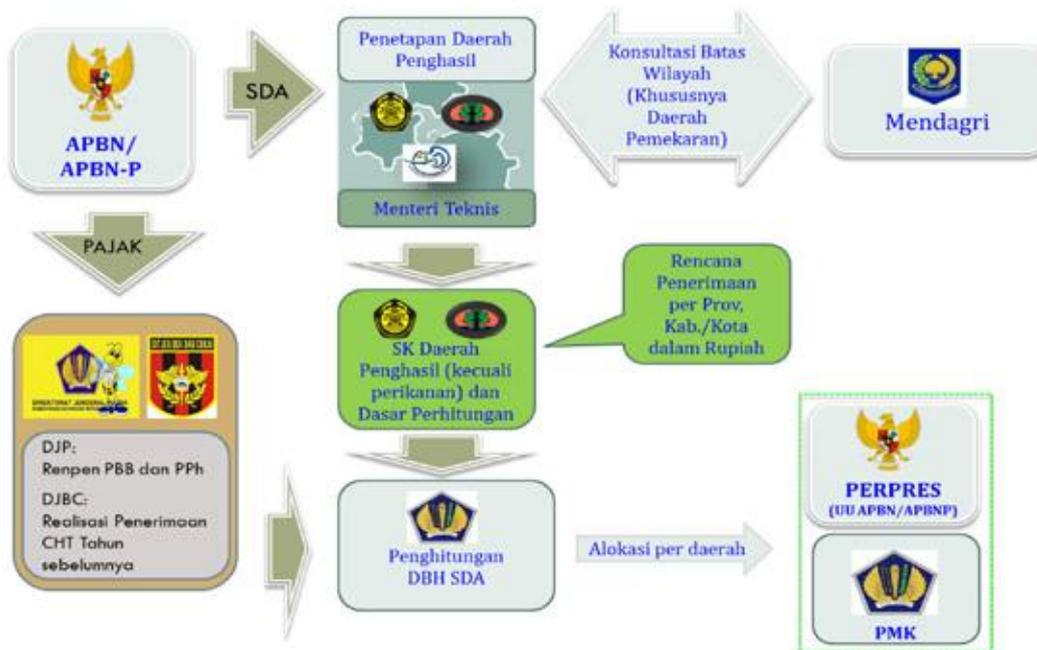
Perubahan UU tersebut tidak serta merta merubah formula dasar DR, di mana pemerintah pusat masih mendapatkan bagian 60 persen, sedangkan yang dibagikan kepada kabupaten/kota penghasil sebesar 40 persen. Perubahan hanya dilakukan pada mekanisme transfer dari pusat langsung kepada rekening kas umum daerah kabupaten/kota penghasil, tidak lagi melalui provinsi sebagaimana era DAK-DR.

Meskipun UU perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, dan juga turunan PP No. 55 tahun 2005 masih berlaku, akan tetapi diundangkannya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru telah mempengaruhi kebijakan DBH DR. Karena UU Pemda tersebut tidak lagi memberikan kewenangan kepada Kabupaten/Kota untuk mengurus sektor kehutanan, maka sejak tahun 2017 transfer DBH DR didistribusikan kepada pemerintah daerah provinsi.



Foto : FITRA RIAU

Diagram 1 – Mekanisme penetapan perkiraan alokasi DBH dalam PP 55/2005



Sumber: DJPK – Kementerian Keuangan, 2017

C. Earmarking dan Kinerja Penyerapan Dana Reboisasi

Dilema kebijakan dana reboisasi timbul sejak masih menggunakan istilah Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagaimana diatur dalam UU No. 25 tahun 1999. Pada isi dan penjelasan Pasal 8 ayat 4 huruf a, tersirat bahwa daerah penghasil dibolehkan menggunakan DAK-DR hanya untuk pembiayaan kegiatan reboisasi dan penghijauan. Sebaliknya, dalam Pasal 8 ayat 16 huruf b yang mengatur penggunaan DR yang menjadi bagian Pemerintah Pusat kata hanya tidak tercantum.

Kesenjangan tersebut semakin dikuatkan dalam dalam pasal 16 ayat (2) PP No 35 Tahun 2002, ketentuan tersebut terkesan kabur maknanya dengan menambah kata diutamakan. Kata diutamakan tersebut tentunya dapat dimaknai bahwa Pemerintah Pusat dapat menggunakan DR yang menjadi bagiannya untuk kegiatan bukan rehabilitasi lahan atau pun penghijauan.

Pada kenyataannya memang keleluasaan penggunaan DR antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten dimana DR itu dihasilkan adalah sangat berbeda. Pemerintah Kabupaten benar benar hanya dapat menggunakan DR untuk kegiatan teknis rehabilitasi lahan dan penghijauan. DR yang mereka terima bukan dalam bentuk uang/tunai melainkan proyek. Sebaliknya, Pemerintah Pusat memiliki peluang untuk menggunakan DR secara lebih leluasa, bukan saja untuk kegiatan teknis rehabilitasi lahan, melainkan juga untuk operasional UPT Departemen Kehutanan di Daerah, seperti kegiatan penelitian, publikasi hasil penelitian, penyelenggaraan Pro-

gram D4 (pendidikan diploma kehutanan) dan bahkan untuk pengadaan kendaraan dinas.

Pengaturan yang ketat dan mengikat, serta timbulnya persepsi ketidakadilan dan kesenjangan dalam pemanfaatan DR tersebut berakibat luas, antara lain menjadi pemicu timbulnya kasus-kasus pelanggaran hukum oleh pelaksana kegiatan di tingkat daerah dan mengakibatkan rendahnya penyerapan anggaran setiap tahun, sehingga menimbulkan SiLPA yang sangat besar pada rekening kas daerah.



Tabel 2 – Rujukan earmarking penggunaan DR

Regulasi	Penjelasan	Tertanggal
UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan	Pasal 8 ayat (3) dan (4) huruf a; dijelaskan bahwa Dana Reboisasi hanya digunakan untuk pembiayaan kegiatan reboisasi dan penghijauan oleh daerah penghasil	19 Mei 1999
UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 35 ayat (1); dijelaskan bahwa dana reboisasi yang dipungut dari pemegang izin usahapemanfaatan hasil hutan dari hutan alam yang berupa kayu dalam rangka reboisasi dan rehabilitasi hutan. Hanya untuk membiayai kegiatan reboisasi dan rehabilitasi serta kegiatan pendukungnya. Pasal 41; dijelaskan bahwa kegiatan Rehabilitasi hutan dan lahan diselenggarakan melalui: reboisasi, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanaman, atau penerapan teknik konservasi tanah pada lahan kritis dan tidak produktif.	30 September 1999
PP No. 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi	Pasal 17 merujuk pada pasal 41 UU 41/1999 Reboisasi dan pemeliharaan di dalam kawasan hutan produksi, hutan lindung, dan hutan konservasi kecuali cagar alam dan taman nasional Diuraikan kegiatan pendukung RHL meliputi perlindungan hutan, pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan, penataan batas, dll.	8 Juni 2002
UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah	Pasal 16 huruf b diuraikan bahwa 40 persen bagian daerah digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten/kota penghasil.	15 Oktober 2004



Earmarking penggunaan tanpa pengendalian, merupakan bentuk pembiaran pemerintah terhadap pengelolaan DBH DR di daerah. Munculnya tata cara penggunaan DR yang ketat dan mengikat berawal dari UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan yang menguraikan pada bagian penjelasan bahwa dana reboisasi hanya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan. Kemudian UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan menjelaskan penggunaan dana reboisasi hanya untuk reboisasi dan rehabilitasi serta kegiatan pendukungnya, yang disertai dengan uraian jenis-jenis kegiatan yang terkait dengan rehabilitasi hutan dan lahan. Terbitnya PP No. 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi menambahkan kriteria lokasi untuk melaksanakan kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan.

Secara teknis pelaksanaan kegiatan reboisasi dan rehabilitasi tidak akan dapat dijalankan apabila tidak disertai dengan dukungan belanja barang/jasa. Selain itu lahan kritis yang layak untuk dilakukan penanaman kembali berada di dalam kawasan yang masih terbebani izin konsesi, sehingga tidak dapat dikerjakan sesuai rencana.

Lokasi lahan kritis sebagian besar berada jauh di dalam kawasan hutan yang tidak didukung dengan sarana dan prasarana untuk menjangkau secara mudah. Faktor lokasi dan tidak adanya biaya penunjang membuat sebagian besar pemerintah daerah lebih memilih untuk tidak menggunakan DR sehingga mengendap menjadi SiLPA setiap tahun.

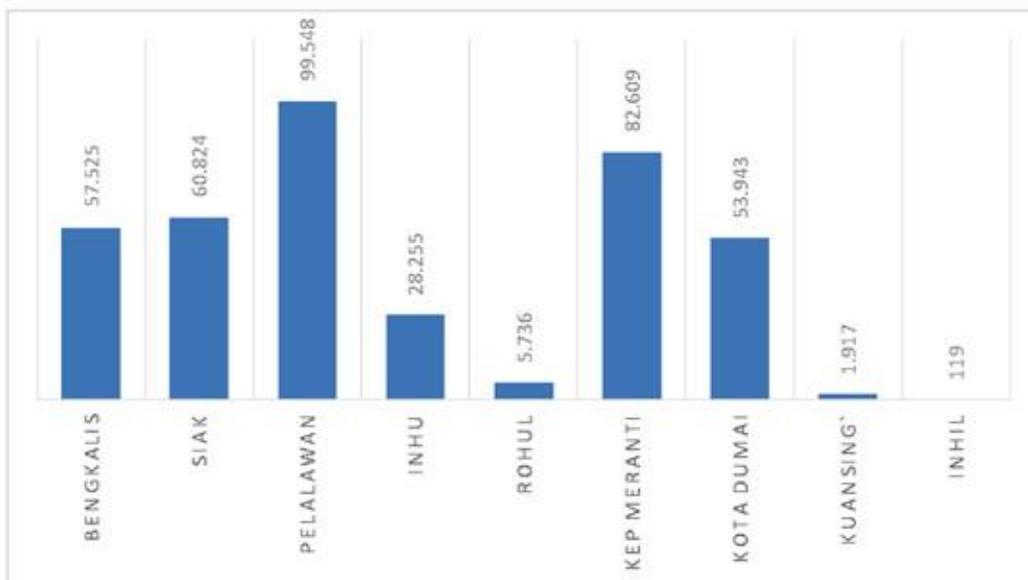
Aturan penggunaan DR secara ketat dan mengikat tidak disertai dengan pedoman umum yang

memadai sejak tahun 2001 sampai tahun 2007. Pemantauan atas penggunaan DR tidak dijalankan secara reguler dan efektif, kecuali hanya melalui pendekatan pemeriksaan keuangan. Permasalahan-permasalahan di lapangan yang tidak kunjung direspon pemerintah dengan revitalisasi peraturan terkait penggunaan, serta tidak adanya skema insentif maupun disinsentif bagi yang tidak menyelenggarakan kegiatan rehabilitasi, membuat DR seperti salah urus.

Berdasarkan identifikasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia, faktor penghambat penggunaan DR secara optimal dan efektif di daerah kabupaten/kota sampai tahun 2016 adalah meliputi tidak adanya sanksi atas tidak dipenuhinya kewajiban penyampaian laporan pelaksanaan kegiatan RHL, dan tidak optimalnya pemantauan dan evaluasi yang dijalankan oleh kementerian teknis yang membidangi kehutanan.

SiLPA DBH DR pada 8 Kabupaten dan 1 Kota di Riau sampai akhir tahun anggaran 2016 mencapai Rp390,47 miliar atau setara dengan 5,7 persen SiLPA DBH DR secara nasional. Meskipun tidak menjadi yang terbesar, akan tetapi dana yang mengendaop tingkat kabupaten/kota tersebut berpotensi menimbulkan masalah dalam neraca keuangan daerah setiap tahun. Di sisi lain kesempatan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menggunakan SiLPA DR tersebut semakin kecil seiring dialihkannya kewenangan untuk mengurus sektor kehutanan kepada pemerintah provinsi.

Grafik 1 – SiLPA DBH DR Kabupaten/Kota di Riau sampai Desember 2016 (Rp. Juta)



Sumber: LHP BPK Riau dan BPKAD Provinsi Riau, Diolah FITRA Riau

Grafik 1 di atas menunjukkan bahwa SiLPA terbesar terdapat pada Kabupaten Pelalawan yaitu Rp99,54 miliar, diikuti Kepulauan Meranti Rp82,61 miliar, Siak Rp60,82 miliar, Bengkalis Rp57,52 miliar, Kota Dumai Rp53,94 miliar, Indragiri Hulu Rp28,25 miliar, Rokan Hulu Rp5,74 miliar, Kuansing Rp1,92 miliar, dan paling kecil adalah Indragiri Hilir sebesar Rp119 juta.

Sebagai daerah dengan SiLPA DBH DR terbesar, pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan menjelaskan faktor penyebab rendahnya penyerapan, yaitu antara lain: (i) kesulitan mendapatkan lahan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat; (ii) terancam oleh gangguan manusia, hewan, cuaca, bencana kebakaran, dan banjir; (iii) jika ditawarkan kepada masyarakat komoditasnya tidak menarik, dan kalah dibandingkan dengan komoditas perkebunan; dan (iv) DR hanya boleh digunakan untuk tanaman saja, tetapi tidak dapat untuk membiayai honor petugas pelaksana.

DBH DR yang diterima oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau sebesar Rp9,84 miliar pada tahun anggaran 2017 berpotensi mengendap menjadi SiLPA negatif. Pengalihan kewenangan kehutanan yang disertai dengan pengalihan transfer dana perimbangan yang bersumber dari sumberdaya alam kehutanan kepada provinsi tidak serta merta menyelesaikan permasalahan penyerapan, khususnya terkait dengan dana reboisasi. Earmarking penggunaan yang masih mengacu secara umum kepa-

da PP No. 35 tahun 2002 masih membuat pemerintah provinsi ragu-ragu untuk memanfaatkan dana tersebut.

Sampai bulan November 2017, dana yang telah diterima dalam Rekening Kas Daerah adalah sebesar Rp4,46 miliar, dan belum dipergunakan satu rupiahpun oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab mengurus sektor kehutanan. Salah satu sebabnya adalah di dalam RPJMD 2014-2018 belum mencantumkan kegiatan terkait penggunaan penggunaan DR, dan dalam DPA OPD tahun anggaran 2017 juga belum dicantumkan kegiatan terkait. Secara umum permasalahannya adalah pada tidak sinkronnya pengalihan DBH DR dengan siklus perencanaan penganggaran.

Menurut Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Riau, dana reboisasi tahun 2017 yang sudah diterima maupun yang akan diterima di akhir tahun, sangat berpotensi untuk mengendap, karena tidak dapat dipergunakan oleh pemerintah daerah.

Trauma kasus hukum masa lalu, memicu pengambil kebijakan kabupaten/kota dan provinsi untuk tidak menggunakan Dana Reboisasi. Pada masa otonomi daerah, khususnya setelah lahir Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), menjadikan Riau sebagai salah satu wilayah objek khusus pemeriksaan. Pada medio tahun 2001 sampai tahun 2009 penggunaan DR khususnya pada kegiatan rehabilitasi hutan lahan dan kegiatan pendukungnya diperiksa



secara intensif oleh dua lembaga tersebut.

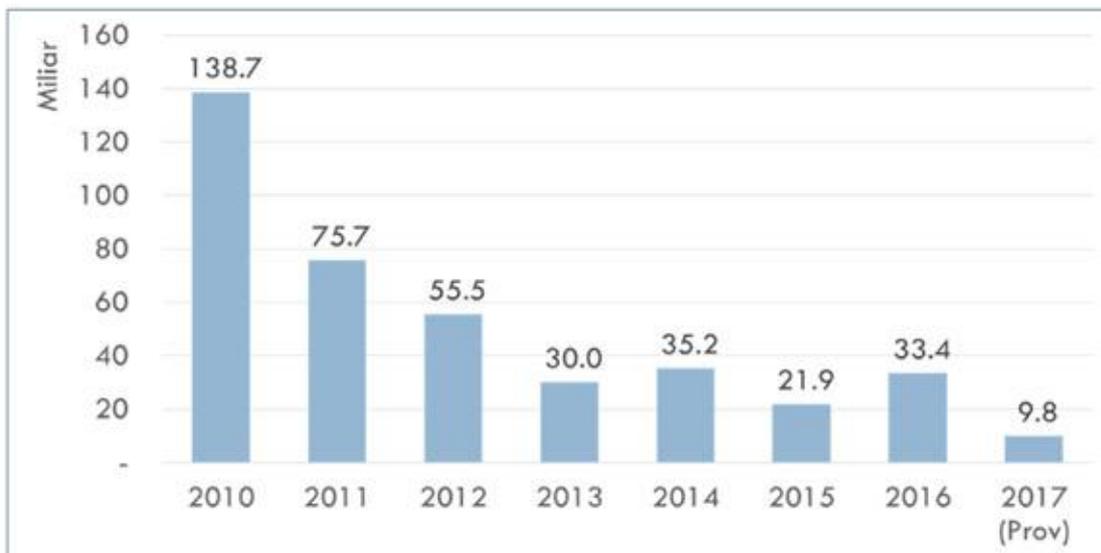
Berdasarkan pemeriksaan terhadap sembilan kabupaten/kota dan provinsi tersebut, setidaknya terdapat tujuh daerah termasuk provinsi yang pejabat politik serta pejabat teknisnya dinyatakan bersalah, lalu dihukum. Pada tahun 2006 BPK menyatakan terjadinya kerugian negara atas penggunaan DR pada Dinas Kehutanan Provinsi Riau, Dinas Kehutanan Kabupaten Pelalawan, Siak, Bengkalis, Rokan Hilir, dan Indragiri Hilir periode tahun 2005-2006.

Begitu juga pada tahun 2008, berdasarkan audit BPK terhadap kegiatan RHL dan pengendalian Karhutladi Provinsi Riau No. 05/LHP/XVII/02/2008 dan No. 15/LHP/XVII/02/2008 ditemukan berbagai permasalahan yang berpotensi terhadap timbulnya kerugian negara. Intensifnya pemeriksaan dan berujung pada temuan hukum, masih menyisakan trauma pada benak pengambil kebij-

kan yang bertanggungjawab mengelola DR sampai tahun ini.

Terjadi penurunan DBH DR yang diterima Provinsi pada tahun 2017 sebesar 71 persen dibandingkan total DBH DR yang disalurkan kepada Kabupaten/Kota tahun 2016. Jumlah DBH DR yang diterima oleh kabupaten/kota tahun 2010 masih cukup tinggi yaitu sebesar Rp138,7 miliar. Angka tersebut terus mengalami penurunan pada enam tahun berikutnya, yaitu terakhir tahun 2016 tinggal sebesar Rp33,4 miliar. Akan tetapi setelah DBH dialihkan distribusinya langsung ke provinsi pada tahun 2017, gradasi penurunannya sangat besar tanpa adanya penjelasan dari pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi. Menurut laporan BPKAD Provinsi Riau tahun 2017, yang juga terkonfirmasi dalam Lampiran Peraturan Presiden tentang penjabaran APBN, bahwa jumlah DBH DR yang diterima hanya senilai Rp9,84 miliar.

Grafik 2 – Perkembangan DBH DR Kabupaten/Kota dan Provinsi Riau 2010-2017



Sumber: LHP BPK Riau dan BPKAD Provinsi Riau, Diolah FITRA Riau

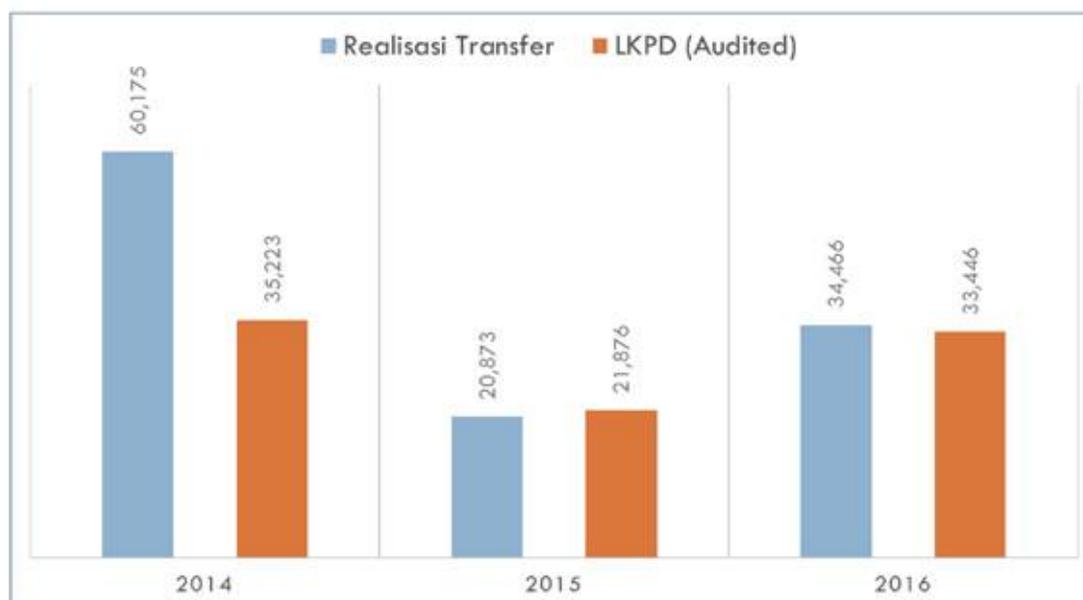
Gradasi penurunan yang sangat besar tersebut seharusnya dapat ditelusuri lebih mendalam, apakah DBH DR tahun 2017 yang disalurkan oleh pemerintah pusat sudah sesuai dengan formula 40 persen, atau masih ada sebagian lainnya yang diterimakan kepada kabupaten/kota penghasil. Hal ini mengingat laporan atas catatan SiLPA DBH DR Kabupaten Pelalawan sampai November 2017, yang mencantumkan jumlah SiLPA sebesar Rp183,41 miliar atau sama dengan dua kali lipat dari realisasi SiLPA di akhir tahun 2016.

Terjadi selisih pencatatan jumlah dana reboisasi pada realisasi transfer dari pemerintah pusat dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang telah diaudit oleh BPK. Pada tahun 2014 realisasi transfer DBH DR yang diterima oleh kabupaten/kota sebesar

Rp60,17 miliar, akan tetapi yang tercatat dalam dokumen LKPD yang telah diaudit oleh BPK hanya Rp35,22 miliar. Selisih pencatatan DBH DR juga terjadi pada tahun 2015 dimana jumlah DBH DR yang dicatat pada LKPD justru lebih besar yaitu Rp21,87 miliar dibandingkan dengan realisasi transfer dari pemerintah pusat yang hanya sejumlah Rp20,87 miliar.

Pada grafik 3 di bawah ini juga teridentifikasi adanya selisih kurang pencatatan pada LKPD yang tercatat Rp33,44 miliar atau Rp1,01 miliar lebih kecil daripada realisasi transfer yang diterima kabupaten/kota sebesar Rp34,46 miliar. Fenomena selisih lebih maupun selisih kurang dalam pencatatan dana reboisasi mengindikasikan kelemahan penatausahaan oleh pemerintah daerah, setidaknya pada tiga tahun terakhir.

Grafik 3 – Selisih pencatatan realisasi transfer DBH DR 2014-2016 (Rp. Juta)



Sumber: LHP BPK Riau dan BPKAD Provinsi Riau, Diolah FITRA Riau

Rendahnya kinerja penyerapan, minimnya upaya pengendalian, lambatnya proses revitalisasi kebijakan, dan beragam permasalahan penatausahaan sebagaimana diuraikan di atas akan menjadi penyebab memburuknya kinerja pengelolaan keuangan daerah baik pada sembilan kabupaten/kota maupun provinsi yang masih menyimpan dana reboisasi pada rekening kas daerah.

D. Desain Alternatif Pemanfaatan Dana Reboisasi

Respons lamban pengambil kebijakan di tingkat pusat untuk merevitalisasi peraturan, dan masih melekatnya trauma masa lalu pada benak pengambil kebijakan daerah, yang tidak disertai dengan upaya untuk menciptakan terobosan, berpotensi menjadi faktor utama rendahnya kinerja penyerapan dana reboisasi di masa mendatang.

Pemerintah daerah kabupaten/kota, provinsi dan pemerintah pusat harus berkolaborasi untuk mencari jalan keluar kolektif. Momentum perluasan pengaturan penggunaan SiLPA DBH DR di kabupaten/kota, maupun DBH DR yang ditransfer langsung kepada provinsi dalam UU tentang APBN harus dimanfaatkan, khususnya untuk mendukung target kinerja pemerintah dalam melakukan perbaikan tata kelola hutan dan lahan.

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) - Kementerian Keuangan bahwa UU tentang APBN cukup efektif dipergunakan sebagai instrumen untuk menetralsisir peraturan perundang-undangan

sektoral. Contohnya pada UU APBN tahun 2016 telah dihilangkan ketentuan dana pendamping DAK sebesar 10 persen yang selama lebih dari sepuluh tahun dianggap menjadi beban keuangan daerah baik di tingkat kabupaten/kota dan provinsi, meskipun ketentuan dana pendamping masih belum diubah dalam UU perimbangan keuangan.

Apalagi pengaturan earmarking DBH DR yang diatur dalam PP No. 35 tahun 2002 dan peraturan teknis lainnya dengan kedudukan lebih rendah daripada UU tentang APBN, maka pemerintah daerah tidak perlu lagi khawatir untuk memanfaatkan momentum tersebut. Apabila di dalam UU tentang APBN telah ditetapkan perluasan penggunaan SiLPA DBH DR pada rekening kabupaten/kota atau DBH DR pada rekening provinsi, maka hal itu sudah dapat dijadikan rujukan legal yang kuat.

Meskipun sudah difasilitasi lewat pengaturan dalam UU tentang APBN, sebagian besar pemerintah daerah kabupaten/kota yang memiliki SiLPA DBH DR masih merasa belum yakin untuk menyerap anggaran tersebut. Di lain sisi mereka tidak ingin lagi terbebani dengan sisa anggaran yang tidak dapat digunakan apapun setiap tahun, meskipun tidak menyetujui dana tersebut ditarik oleh pemerintah pusat.

Di sisi lain pemerintah daerah provinsi bertanggung jawab untuk menyelenggarakan perbaikan tata kelola hutan dan lahan yang membutuhkan sumber anggaran cukup besar, yaitu meliputi pengembangan perhutanan sosial, rehabilitasi hutan dan lahan, dan pen-

gendalian Karhutla. Dalam hal pengendalian Karhutla, pemerintah daerah kabupaten/kota juga turut bertanggungjawab sebagaimana diamanatkan dalam Inpres No. 11 tahun 2015.

Adapun opsi-opsi yang berhasil dibahas untuk menggunakan DBH DR di provinsi Riau dan sembilan kabupaten/kota di waktu mendatang adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat penggantian atau perubahan PP No. 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi;

Kerangka pengaturan penggunaan Dana Reboisasi dalam PP tersebut masih cukup umum dan tidak mudah untuk dilaksanakan secara teknis dan operasional, baik oleh pemerintah pusat sebagai penerima bagian 60 persen maupun oleh pemerintah daerah yang mendapatkan imbalan sebesar 40 persen.

Peraturan tersebut tidak lagi relevan dengan pengalihan kewenangan pengelolaan hutan termasuk di dalamnya rehabilitasi hutan dan lahan oleh kabupaten kepada provinsi. Adapun SiLPA DBH DR yang masih terdapat pada rekening kas daerah kabupaten/kota penghasil juga tidak diantisipasi dalam peraturan pemerintah tersebut.

Pokok-pokok pikiran yang harus masuk sebagai pengganti atau substansinya dijadikan rujukan perubahan PP tersebut antara lain:

- pengelola perhutanan sosial diberikan akses terhadap dana reboisasi yang tersimpan dalam rekening pembangunan hutan melalui mekanisme pinjaman maupun hibah yang dapat dipertanggungjawabkan
- memberikan panduan penggunaan SiLPA DBH DR yang berada di rekening kas daerah kabupaten/kota yang relevan terhadap target kinerja nasional dan berorientasi terhadap perbaikan tata kelola hutan dan lahan
- merespon kebutuhan perbaikan tata kelola hutan dan lahan di daerah provinsi dan kabupaten/kota yang berbasis kepulauan, agar peraturan yang dibuat tidak terlalu bias wilayah daratan
- membuka kemungkinan untuk membiayai kebutuhan operasional RHL melalui belanja administrasi dan barang/jasa
- menerapkan skema insentif dan disinsentif sebagai salah satu instrumen pengendalian
- KLHK dan Kementerian Keuangan harus meli-



Foto : FITRA RIAU

batkan organisasi masyarakat sipil, praktisi, dan unsur akademisi dalam proses pembahasan draf pengganti atau draf perubahan PP dana reboisasi

- memastikan penggantian atau perubahan PP tersebut sudah ditetapkan paling lambat triwulan kedua tahun 2018

2. Mengatur perluasan ruang lingkup penggunaan Dana Reboisasi melalui UU APBN;

Untuk mengantisipasi keterlambatan penggantian atau perubahan PP tentang dana reboisasi sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, maka pemerintah harus mengatur penggunaan DR melalui UU APBN tahun 2018 dan seterusnya.

Untuk menghemat proses dan untuk memberikan



jaminan legal lebih kuat, perluasan ruang lingkup penggunaan DR termasuk untuk perhutanan sosial dan pengendalian Karhutla sebaiknya dirumuskan langsung dalam batang tubuh UU APBN. Apabila DPR dan pemerintah hanya berhasil menyepakati kerangka perluasan penggunaan dana reboisasi secara umum, maka harus diatur kemudian dalam peraturan menteri yang membidangi keuangan negara.

Inti dari pengaturan dalam UU APBN dan/atau peraturan turunannya paling sedikit mengatur penggunaan DBH DR oleh provinsi, dan penggunaan SiLPA DBH DR oleh kabupaten/kota.

a. Penggunaan DBH DR oleh Provinsi

Adapun DBH DR yang disalurkan kepada pemer-

intah daerah provinsi penghasil dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan, kegiatan pendukung, serta kegiatan lainnya yang meliputi:

1. Pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan
2. Penataan batas kawasan
3. Pengembangan perbenihan
4. Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan serta pemberdayaan masyarakat setempat;
5. Penyiapan dan pengembangan perhutanan sosial
6. Penguatan, pengembangan dan pengelolaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)
7. Pengembangan dan pengelolaan Taman Hutan Raya (TAHURA) Provinsi
8. Penanganan konflik tenurial
9. Pembinaan dan/atau
10. Pengawasan dan pengendalian

b. Penggunaan SiLPA DBH DR oleh Kabupaten/Kota.

Sedangkan DBH DR yang masih menjadi SiLPA di kabupaten/kota, selain untuk membiayai kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan serta kegiatan pendukung, juga seharusnya masih dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan lain yang relevan yaitu antara lain:

1. pengelolaan taman hutan raya dan/atau kebun raya, dan/atau ruang terbuka hijau, dan/atau hutan kota
2. pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan
3. penanaman pohon pada daerah aliran sungai kritis, penanaman bambu pada kanan kiri sungai, dan pengadaan bangunan konservasi tanah dan air
4. normalisasi sungai
5. pembangunan bendungan dan/atau bendungan pengendali
6. pembagunan turap abrasi sungai dan pantai
7. penguatan dan pendampingan masyarakat hukum adat
8. penyiapan percepatan usulan izin perhutanan sosial
9. pengembangan usaha perhutanan sosial
10. mendukung pengembangan ekowisata

JL. TELUK BAYUR



The Asia Foundation

