



Otonomi Daerah Bidang Kehutanan

Implementasi dan Tantangan Kebijakan Perimbangan Keuangan

Subarudi
Haryatno Dwiprabowo



Otonomi Daerah Bidang Kehutanan:

Implementasi dan Tantangan Kebijakan Perimbangan Keuangan

Subarudi
Haryatno Dwiprabowo

Subarudi

Otonomi daerah bidang kehutanan: implementasi dan tantangan kebijakan perimbangan keuangan/by Subarudi dan Haryatno Dwiprabowo. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2007.

ISBN: 978-979-14-1223-0

39p.

CABI thesaurus: 1. decentralization 2. forest management 3. forest resources 4. forest taxation 6. income distribution 7. forest policy

I. Title II. Dwiprabowo, Haryatno

© 2007 by Center for International Forestry Research
All rights reserved

Foto oleh Deddy Irawan, Gusti Z. Anshari dan Max J. Tokede

Center for International Forestry Research
Mailing address: P.O. Box 0113 BOCBD, Bogor 16000, Indonesia
Tel.: +62 (251) 622622; Fax: +62 (251) 622100
E-mail: cifor@cgiar.org
Web site: <http://www.cifor.cgiar.org>

Daftar Isi

| | |
|--|------|
| Daftar Singkatan | v |
| Kata Pengantar | vii |
| Abstrak | viii |
| Pendahuluan | 1 |
| Metode dan Lokasi Penelitian | 3 |
| Metode Penelitian | 3 |
| Lokasi Penelitian | 5 |
| Desentralisasi Pengelolaan Hutan: isu dan kebijakan prioritas | 7 |
| Desentralisasi: isu dan perubahannya | 7 |
| Perimbangan Keuangan Kehutanan: implementasi dan tantangan | 10 |
| Mekanisme Pengumpulan DR | 13 |
| Pola dan Mekanisme Alokasi dan Distribusi DR | 17 |
| Efektifitas Penggunaan DR | 22 |
| Dampak Pemanfaatan DAK-DR | 25 |
| Penyempurnaan Kebijakan DAK-DR | 25 |
| Kesimpulan dan Rekomendasi | 30 |
| Kesimpulan | 30 |
| Rekomendasi | 30 |
| Daftar Pustaka | 31 |
| Lampiran | 35 |
| Lampiran 1. Alokasi DAK-DR Provinsi Jambi ke Kabupaten dalam tahun 2001-2003 | 37 |
| Lampiran 2. Alokasi DAK-DR Provinsi Papua ke Kabupaten dalam tahun 2001-2003 | 38 |
| Lampiran 3. Hasil inventarisasi penyelewengan APBD di era otonomi daerah | 39 |

Daftar Gambar & Tabel

Gambar

| | |
|--|----|
| 1. Kerangka analisis yang digunakan dalam penelitian ini | 4 |
| 2. Skema penetapan DR berdasarkan sistem silvikultur. | 14 |
| 3. Skema tata cara pembayaran DR | 14 |
| 4. Mekanisme Alokasi DR | 18 |
| 5. Nilai prioritas kegiatan pembangunan dalam DAS | 26 |

Tabel

| | |
|---|----|
| 1. Alokasi kawasan hutan setiap kabupaten di Provinsi Jambi | 5 |
| 2. Alokasi kawasan hutan setiap kabupaten di Provinsi Papua | 6 |
| 3. Luas kawasan hutan di Kabupaten Manokwari dan Bintuni | 6 |
| 4. Transfer dana ke daerah dalam 6 tahun terakhir (2001-2006) | 10 |
| 5. Pola distribusi atau alokasi sumber-sumber keuangan dalam era otonomi daerah | 11 |
| 6. Perbedaan deskripsi tentang DR dari 4 (empat) peraturan perundangan yang berlaku | 12 |
| 7. Penerimaan DR Dephut dalam 8 tahun terakhir | 15 |
| 8. Selisih kekurangan kayu bulat industri per kayu tahun 1997/1998 - 2005 | 15 |
| 9. Realisasi penerimaan DR Provinsi Jambi dan Papua antara 1999/2000 sampai 2003 | 17 |
| 10. Selisih kekurangan kayu bulat dalam industri per kayu di Jambi tahun 1997/1998 - 2001 | 17 |
| 11. Selisih kekurangan kayu bulat dalam industri per kayu di Papua tahun 1997/1998 - 2001 | 17 |
| 12. Alokasi dan distribusi dana DR (60%) yang diterima Dephut dalam kurun tujuh tahun | 19 |
| 13. Permasalahan yang dihadapi Dephut dalam pelaksanaan alokasi/distribusi anggaran | 19 |
| 14. Perkembangan alokasi DAK-DR Tahun 2001-2003 | 20 |
| 15. Kriteria dan skor dalam alokasi DAK-DR di Provinsi Jambi dan Papua | 20 |
| 16. Alokasi DAK-DR di Provinsi Jambi dan Papua Tahun 2001 - 2003 | 21 |
| 17. Realisasi dana penerimaan dan pembiayaan Dephut dalam 8 tahun (1998/1999-2005) | 22 |
| 18. Permasalahan yang dihadapi Dephut dalam upaya meningkatkan efektivitas pemanfaatan dana yang diterima | 23 |

Daftar Singkatan

| | |
|--------------|---|
| AHP | <i>Analytical Hierarchy Process</i> |
| APBD | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| Bangda | Pembangunan Daerah |
| Baplan | Badan Planologi |
| BPDAS | Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai |
| BPHTB | Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan |
| BPK | Bina Produksi Kehutanan |
| Bujagir | Bunga dan Jasa Giro |
| BUMD | Badan Usaha Milik Daerah |
| CIFOR | <i>Center for International Forestry Research</i> |
| DAK | Dana Alokasi Khusus |
| DAS | Daerah Aliran Sungai |
| DAU | Dana Alokasi Umum |
| DBH | Dana Bagi Hasil |
| Dephut | Departemen Kehutanan |
| DIK | Daftar Isian Kegiatan |
| DIP | Daftar Isian Proyek |
| DIPDA | Daftar Isian Proyek Daerah |
| Dirjen | Direktorat Jenderal |
| DJA | Direktorat Jenderal Anggaran |
| DOKP | Dana Otonomi Khusus dan Perimbangan |
| DPEH | Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan |
| DPRD | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| DR | Dana Reboisasi |
| ESL | Ekspor Satwa Liar |
| Gerhan/GNRHL | Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan |
| HHBK | Hasil Hutan Bukan Kayu |
| HP | Hutan Produksi |
| HPT | Hutan Produksi Terbatas |
| HTI | Hutan Tanaman Industri |
| HTR | Hutan Tanaman Rakyat |
| IHPH | Iuran Hak Pengusahaan Hutan |
| IHPHTI | Iuran Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri |
| IUPH | Iuran Ijin Usaha Pemanfaatan Hutan |
| Inpres | Instruksi Presiden |
| ITTO | International Tropical Timber Organization |
| IUPHHK | Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu |
| IWPL | Iuran Wajib Pendidikan dan Pelatihan |
| Kaltim | Kalimantan Timur |
| KSA | Kawasan Suaka Alam |

| | |
|--------|---|
| LHC | Laporan Hasil Cruising |
| NTB | Nusa Tenggara Barat |
| NTT | Nusa Tenggara Timur |
| PAD | Pendapatan Asli Daerah |
| PBB | Pajak Bumi dan Bangunan |
| Pemda | Pemerintah Daerah |
| PKPD | Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah |
| PKPPPD | Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah |
| PNBP | Penerimaan Negara Bukan Pajak |
| PP | Peraturan Pemerintah |
| PPh | Pajak Penghasilan |
| PSDH | Provisi Sumber Daya Hutan |
| PUIPA | Pungutan Usaha dan Ijin Pariwisata |
| RHL | Rehabilitasi Hutan dan Lahan |
| RLKT | Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah |
| RLPS | Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial |
| SDA | Sumber Daya Alam |
| SDM | Sumber Daya Manusia |
| SE | Surat Edaran |
| SK | Surat Keputusan |
| TPTI | Tebang Pilih Tanam Indonesia |
| UPT | Unit Pelaksana Teknis |
| UU | Undang-Undang |

Kata Pengantar

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas hidayah dan innayahNya sehingga tulisan berjudul “Otonomi Daerah Bidang Kehutanan: Implementasi dan Tantangan Kebijakan Perimbangan Keuangan” ini dapat diselesaikan dengan tepat waktu. Tulisan ini merupakan bagian kerjasama penelitian antara Pusat Penelitian Sosial Budaya Dan Ekonomi Kehutanan, Badan Penelitian dan Pengembangan (LITBANG) Departemen Kehutanan dengan Center for International Forestry Research (CIFOR) yang didanai oleh Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR).

Penelitian lapangan di Provinsi Papua dan Jambi yang menjadi bahan studi kasus dalam tulisan ini dilaksanakan selama 4 (tiga) bulan dari Bulan Juni sampai dengan Bulan September 2004. Isi tulisan ini telah diperbaharui dengan data dan informasi terkini yang terkait dengan perubahan peraturan dan perundang-undangan di bidang otonomi daerah dan di bidang kehutanan yang membawa dampak perubahan terhadap topik penelitian ini, yaitu perimbangan keuangan pusat dan daerah di sektor kehutanan.

Penyusun menyadari bahwa tulisan ini masih memerlukan penyempurnaan dan pengayaan informasi di sana-sini, oleh karena itu saran dan kritik yang konstruktif dari pembaca sangat dihargai dan diharapkan. Tak lupa pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan dana, sumbangan pemikiran dan bantuan dalam pelaksanaan penelitian ini hingga tersusun laporan akhirnya. Terima kasih kami sampaikan terutama kepada ACIAR sebagai penyandang dana, dan Doris Capistrano, Moira Moeliono, Daju Resosudarmo, Ahmad Darmawan dan Heru Komarudin (CIFOR) yang telah mengkoordinir dan memberikan masukan yang konstruktif terhadap laporan kami. Tidak lupa kami sampaikan juga terima kasih kepada Marthen Kayoi dan Benyamin Halattu (Dinas Kehutanan Provinsi Papua), Gatot Moeryanto, Wahyu Widodo, Erik Mardi Cahyono (Dinas Kehutanan Provinsi Jambi), Slamet Gadas, Agus Sarsito, Fitri Nurfatriani, Elvida YS, Kresno Hindarto, Rufi'e, dan Yuli Rachmawati (Puslisosek), Abdullah Tuhahera, Arief Rachmanto, dan Herman (Balai Penelitian dan Pengembangan Kehutanan Manokwari). Semoga amal dan budi baik Bapak dan Ibu sekalian mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT.

Bogor, 30 Juni 2007
Penulis

Abstrak

Desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan (SDH) di Indonesia pada dasarnya digagas untuk menyelamatkan hutan Indonesia yang semakin rusak dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui sistem pemanfaatan hutan yang lestari. Namun pelaksanaan pengelolaan hutan di era otonomi daerah memunculkan banyak persoalan, seperti perebutan kewenangan dan eksploitasi SDH untuk tujuan sesaat (peningkatan PAD) yang berdampak pada semakin luasnya hutan yang rusak, dan tidak jelasnya distribusi manfaat dan finansial dari pemanfaatan hutan. Oleh karena itu kajian perimbangan keuangan pusat dan daerah (PKPD) di sektor kehutanan menjadi penting dan dibutuhkan. Penelitian ini mengkaji berbagai peraturan perundangan terkait dan mengevaluasi pelaksanaannya di daerah serta membuat usulan penyempurnaan dari kebijakan tersebut. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penarikan pungutan kehutanan belum berjalan sebagaimana mestinya, yang antara lain ditandai masih banyaknya tunggakan DR dan PSDH oleh perusahaan-perusahaan di bidang kehutanan. Disamping itu, penerimaan dari pungutan tersebut yang dialokasikan ke daerah-daerah dalam bentuk DAK-DR (yang berubah menjadi DBH sejak tahun 2005) belum dilakukan secara adil, transparan dan akuntabel. Pemanfaatan DBH sektor kehutanan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di daerah sangat rawan terhadap penyimpangan, kolusi, dan korupsi sehingga perlu dilakukan perubahan kebijakan agar dapat mempersempit ruang gerak penyimpangan tersebut. Kebijakan yang perlu dirumuskan adalah memperjelas aturan main (peraturan perundangan dan pedoman umum) tentang siapa berbuat apa, dimana dan kapan harus dilaksanakan serta apa tanggung jawabnya dalam pelaksanaan RHL tersebut. Dephut harus tegas dan berani mengembalikan DBH yang diterimanya apabila waktu turunnya anggaran tidak sesuai dengan rencana pelaksanaan RHL (yang dimulai Bulan April). Ini menjadi bukti keseriusan Dephut dalam menyelamatkan dan mengefektifkan pemanfaatan DBH sektor kehutanan untuk pembangunan kehutanan di daerah.

Kata kunci: Desentralisasi kehutanan, dana perimbangan, penerimaan negara bukan pajak

Pendahuluan

Makna keluarnya UU Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah dinyatakan oleh Ryaas Rasjid, adalah untuk mengembalikan harga diri pemerintah daerah yang seringkali dilecehkan oleh masyarakatnya karena tidak mempunyai kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelesaikan berbagai masalah dan kasus-kasus konflik serta penciptaan lapangan pekerjaan. Otonomi daerah atau desentralisasi dipandang sebagai salah satu langkah penyelesaian yang tepat untuk mengembalikan harga diri pemerintah daerah di mata masyarakatnya (Kompas, 2000a).

Desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia pada dasarnya digagas untuk menyelamatkan hutan Indonesia yang semakin rusak dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui sistem pemanfaatan hutan yang lestari. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan, kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan ternyata tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kebijakan desentralisasi dinilai beberapa pihak justru menyebabkan kerusakan lingkungan lebih parah, karena pemerintah daerah lebih leluasa melakukan eksploitasi sumberdaya alam, termasuk hutan, untuk meningkatkan pendapatan daerah (Media Indonesia, 2002). Hal ini diperparah dengan banyaknya aturan pemerintah pusat dan daerah yang bertentangan, dan tidak ada kejelasan pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumberdaya hutan (Suara Pembaharuan, 2003).

Masalah mendasar yang muncul adalah adanya beberapa perangkat hukum yang kurang serasi, yaitu UU No. 22/1999, UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPPD) dan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Dephut menganggap bahwa desentralisasi kehutanan

diatur dengan beberapa pembatasan sesuai dengan UU No. 41/1999, sedangkan pemerintah daerah berpegang pada UU No. 22/1999 yang memberikan banyak kewenangan pada daerah, terutama dalam pemberian hak pengusahaan pada hutan produksi.

Pelaksanaan desentralisasi kehutanan juga ditandai dengan terjadinya tarik menarik kepentingan dan kekuasaan atas pengelolaan hutan. Di satu pihak, pemerintah pusat enggan melepaskan kekuasaan yang telah lama dalam genggamannya dan di lain pihak pemerintah daerah berlomba-lomba meraih kekuasaan dan jabatan di daerahnya dengan berbagai macam cara. Hal ini diperparah oleh keterlambatan Dephut mengeluarkan peraturan perundangan yang mengatur kewenangan pengelolaan hutan, yang sudah didahului oleh keluarnya PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah Otonom (Subarudi, *et al*, 2002). Namun pada akhirnya pemerintah mengeluarkan PP No. 38 Tahun 2007 sebagai pengganti PP No. 25/2000 yang terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antar pemerintah pusat, provinsi dan daerah.

Sudirman *et al.* (2005) menyatakan bahwa peraturan daerah di bidang kehutanan yang dirumuskan oleh Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi, belum mengarah pada tertib pengelolaan hutan, peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengakuan atas budaya dan kearifan setempat, dan pelibatan masyarakat yang bermukim di dalam dan sekitar hutan. Samsu *et al.* (2005) juga menggambarkan kondisi yang serupa di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur. Di kabupaten tersebut, kebijakan lebih banyak terkait ijin pemanfaatan hutan skala kecil, dan belum menyentuh pengelolaan sumberdaya hutan secara menyeluruh. Di kedua kabupaten, perda kehutanan lebih karena alasan

peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang ternyata menimbulkan berbagai dampak negatif dan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

ITTO (2001) melihat kelemahan desentralisasi kehutanan di Indonesia terletak pada penerapannya yang dilakukan terburu-buru tanpa melalui persiapan yang cukup untuk menjamin peralihan yang mulus. Hal ini sejalan dengan pesan Megawati Soekarnoputri, yang saat itu masih Wakil Presiden, yang menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi sebaiknya tidak dilakukan secara terburu-buru tetapi harus dilakukan dengan sabar, tenang dan rasional (Kompas, 2000b).

Peringatan tersebut perlu dipahami karena saat itu di beberapa daerah kata “otonomi” cenderung dipandang sebagai “*auto-money*” atau kewenangan untuk memperoleh keuntungan ekonomi dan pendapatan daerah sebesar-besarnya tanpa mempertimbangkan aspek lain. Agar pelaksanaan otonomi berjalan lancar dan sukses, Subarudi (2000) menegaskan perlunya melakukan inventarisasi potensi SDA dan sumberdaya manusia, mencari alternatif pemenuhan PAD, mengkaji ulang sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan

mendorong adanya kerjasama antara pemda kabupaten yang disertai sistem pengawasan.

Lebih jauh ITTO (2001) melaporkan bahwa desentralisasi berdampak pada perlunya sumber-sumber penerimaan yang memadai untuk pemerintah pusat dan daerah. Bagi pemerintah daerah, penerimaan dari dana perimbangan melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) adalah unsur terpenting di samping PAD. Apabila PAD rendah, maka pemerintah daerah akan sangat bergantung pada dana perimbangan dan dana proyek. Oleh sebab itu, disamping pembagian kewenangan yang jelas, sistem perimbangan keuangan kehutanan antara pemerintah pusat dan daerah yang adil dinilai sebagai salah satu kunci untuk menjamin keberhasilan penerapan desentralisasi kehutanan.

Laporan ini menyajikan hasil telaahan (*review*) terhadap kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah di bidang kehutanan dan dasar penetapan, tatacara penyaluran (mekanisme distribusi) dan pemanfaatannya dalam sistem pengelolaan sumberdaya hutan. Pada bagian akhir, diuraikan rekomendasi untuk menyempurnakan kebijakan dimaksud.

Metode dan Lokasi Penelitian

Metode Penelitian

Kajian dilakukan melalui tiga kegiatan utama berikut:

- Telaahan (*review*) terhadap kajian-kajian terdahulu (*previous studies*) yang terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah di bidang kehutanan dan dampaknya terhadap pengelolaan sumberdaya hutan;
- Telaahan atas peraturan-perundangan yang terkait dengan kebijakan keuangan di tingkat pusat dan daerah dalam pengelolaan sumberdaya hutan;
- Analisis atas hasil-hasil telaahan dan perumusan pilihan kebijakan sebagai masukan dalam perbaikan peraturan perundang-undangan desentralisasi kehutanan, khususnya yang terkait dengan alokasi APBD untuk pembangunan hutan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Telaahan terhadap kajian terdahulu

Metoda yang digunakan adalah dengan mengumpulkan dan menganalisis hasil kajian-kajian terdahulu oleh berbagai pihak tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah di bidang kehutanan dan peraturan perundangan tentang kebijakan keuangan di bidang kehutanan untuk tingkat pusat dan daerah. Kajian-kajian tersebut ditelaah untuk mendapatkan informasi mengenai:

- Persamaan dan perbedaan pemahaman instansi pemerintah pusat dan daerah atas kebijakan desentralisasi kehutanan, terutama yang terkait dengan dasar penetapan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dari hasil pengelolaan sumberdaya hutan
- Dampak ekonomi, sosial dan lingkungan yang timbul akibat penerapan kebijakan desentralisasi tersebut.

Untuk menggali pemahaman dan harapan tentang dasar penetapan dan pembagian keuangan, dan merumuskan pilihan kebijakan yang tepat, dilakukan wawancara dan diskusi dengan berbagai pihak di pusat dan daerah. Sebuah semiloka di bagian akhir tahap penelitian dilakukan untuk membangun kesepahaman dan kesepakatan tentang dasar penetapan dan pembagian keuangan.

Teknik yang digunakan dalam telaahan ini adalah pengumpulan bahan pustaka (*literature*) dan diskusi antar peneliti atau pakar-pakar di bidang desentralisasi pengelolaan hutan.

Telaahan atas Peraturan Perundangan

Perbedaan pemahaman atas peraturan perundangan tentang desentralisasi kehutanan serta benturan (*conflict*) kepentingan, khususnya “perebutan” kewenangan dan pembagian keuangan, tampaknya menjadi penyebab utama tidak mulusnya pelaksanaan kebijakan desentralisasi kehutanan. Melalui kajian ini, peraturan-perundangan desentralisasi kehutanan yang dikeluarkan oleh lembaga di pusat dan daerah, khususnya peraturan dan perundangan yang terkait dengan pembagian atau perimbangan keuangan, ditelaah lebih lanjut.

Untuk tingkat daerah, telaahan terfokus pada peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah di provinsi dan kabupaten yang terkait dengan kegiatan operasional pengelolaan hutan di daerahnya. Selain pengumpulan bahan peraturan-perundangan, teknik diskusi dan wawancara diterapkan untuk menggali informasi tentang pemahaman aparat pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat di pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten) terhadap peraturan-perundangan desentralisasi di bidang kehutanan, termasuk menggali harapan mereka

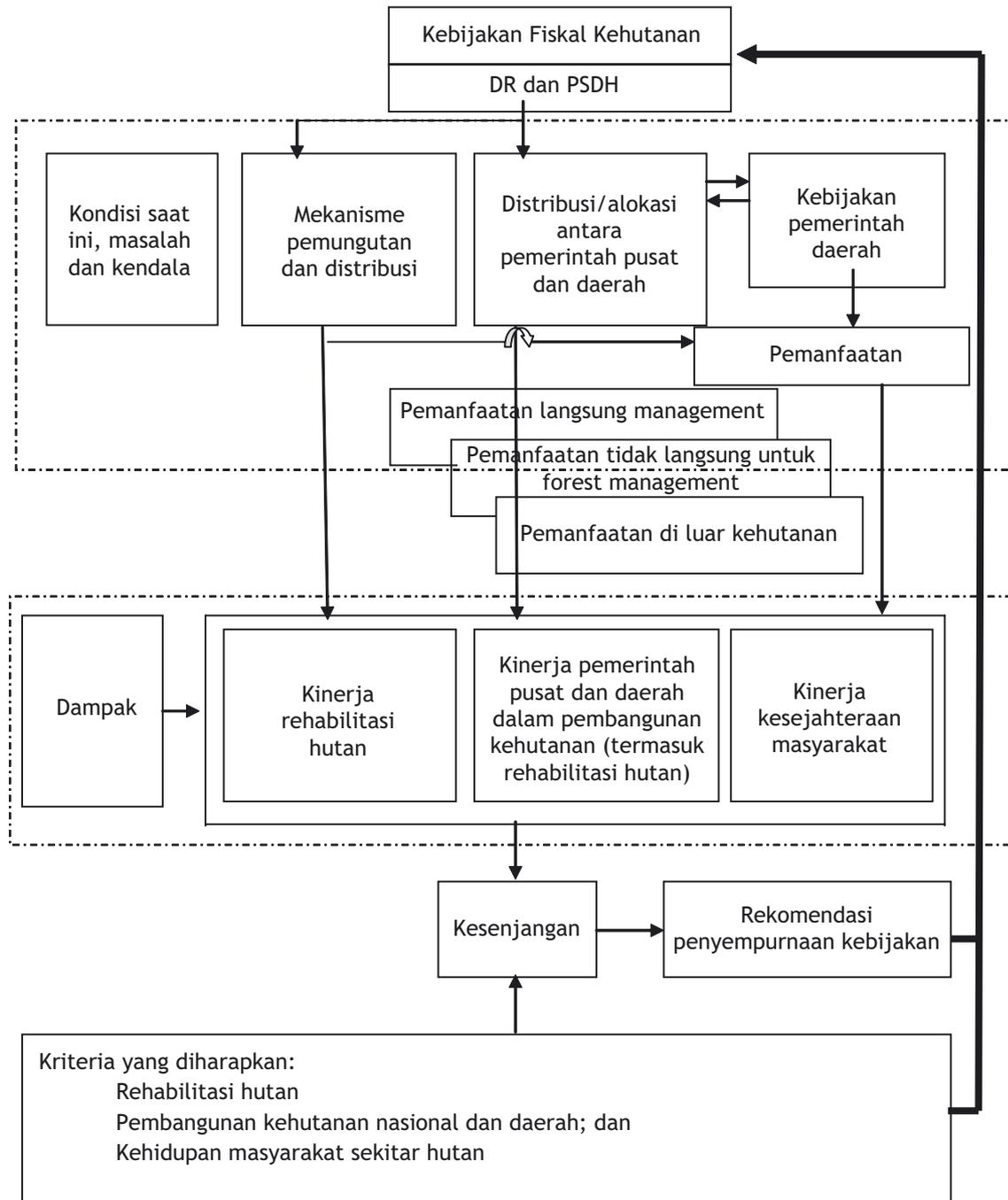
atas pembagian keuangan dari hasil sumberdaya hutan dan dampak kebijakan perimbangan keuangan terhadap kondisi keuangan pemerintah saat ini dan masa mendatang.

Di tingkat pusat, diskusi dan wawancara dilakukan dengan aparat di Dephut, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, beberapa perusahaan dan asosiasi kehutanan, serta ilmuwan di perguruan tinggi. Di provinsi dan kabupaten, diskusi dan wawancara dilakukan

dengan aparat Bappeda, Dinas Kehutanan, anggota DPRD, perusahaan kehutanan dan lembaga swadaya masyarakat.

Analisis dan Perumusan Kebijakan

Setelah kedua telaahan selesai, analisis dilakukan untuk merumuskan pilihan (*options*) rekomendasi kebijakan desentralisasi di bidang kehutanan, khususnya kebijakan yang terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah



Gambar 1. Kerangka analisis yang digunakan dalam penelitian ini

dari hasil pengelolaan sumberdaya hutan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif untuk masing-masing topik bahasan sebagaimana tergambar dalam Gambar 1.

Analisis hasil telaahan dan perumusan pilihan rekomendasi kebijakan tersebut dilakukan melalui beberapa diskusi internal yang selanjutnya diperkenalkan dan ditawarkan kepada para pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*) di pusat dan daerah melalui serangkaian lokakarya dan semiloka yang diselenggarakan di daerah seperti di Jambi, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan dan Irian Jaya Barat dan di tingkat pusat di Jakarta.

Lokasi Penelitian

Provinsi yang dipilih untuk mewakili daerah dalam kajian ini adalah Jambi dan Irian Jaya Barat. Jambi dipilih untuk mewakili provinsi yang tanpa otonomi khusus, sedangkan Irian Jaya Barat untuk mewakili provinsi dengan otonomi khusus. Pada kedua provinsi tersebut dipilih masing-masing dua kabupaten yang produksi kayunya relatif besar dan yang produksi kayunya relatif sedikit. Produksi kayu suatu kabupaten dapat dicerminkan dengan besarnya luas hutan produksi yang dimilikinya. Kabupaten yang dipilih di provinsi Jambi adalah Tebo dengan luas hutan produksi (HP dan HPT) yang mencapai 88,5 % dari luas kawasan hutan, dan Kerinci yang luasan hutan produksinya hanya 11,7 % dari luas kawasan hutan di kabupaten tersebut (lihat Tabel 1).

Untuk provinsi Papua, dipilih Kabupaten Manokwari dan Bintuni. Kabupaten Bintuni adalah kabupaten pemekaran dari Kabupaten Manokwari. Luas Kabupaten Manokwari sebelum pemekaran tersaji pada Tabel 2. Setelah pemekaran luas hutan dua kabupaten tersebut adalah sebagaimana pada Tabel 3. Karena data luas hutan tidak bisa didapatkan, maka data luas pada Tabel 3 merupakan data perkiraan dari Peta Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi Irian Jaya skala 1:250.000 (untuk Kabupaten Manokwari) dan Peta Paduserasi Penataan Ruang Provinsi Irian Jaya (untuk Kabupaten Bintuni).

Pengumpulan bahan pustaka dilakukan di Jakarta dan Bogor, sedangkan pengumpulan peraturan perundangan termasuk surat keputusan, wawancara serta diskusi dilakukan di Jakarta, Bogor, Jambi (Kabupaten Tebo dan Kerinci), dan Irian Jaya (Kabupaten Manokwari dan Bintuni). Semiloka diadakan di Jakarta dengan mengundang para pihak terkait seperti Departemen Keuangan, Dephut (Dirjen BPK, Baplan, Biro Hukum, Biro Perencanaan dan Keuangan, dan Dirjen RLPS), Departemen Dalam Negeri, akademisi, peneliti, LSM dan praktisi kehutanan.

Data dan informasi yang telah dikumpulkan diperbaharui dengan data dan informasi terbaru seiring dengan adanya perubahan peraturan perundangan-undangan di bidang otonomi daerah (UU No. 32/2004, UU No. 33/2004) dan di bidang kehutanan (PP No. 06/2007) yang membawa dampak perubahan terhadap topik penelitian ini, yaitu perimbangan keuangan pusat dan daerah di sektor kehutanan.

Tabel 1. Alokasi kawasan hutan setiap kabupaten di Provinsi Jambi

| Kabupaten | Kawasan Pelestarian Alam (ha) | Hutan Lindung (ha) | Hutan Produksi (ha) | Hutan Produksi Terbatas (ha) | Luas Total Kawasan Hutan (ha) |
|----------------|-------------------------------|--------------------|---------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Muara Jambi | 33 165,00 | 26 948,00 | 20 648,00 | 59 259,00 | 140 020,00 |
| Batanghari | 55 321,37 | - | 108 301,60 | 51 082,00 | 214 704,97 |
| Tanjabar | 132 436,60 | 19 277,00 | 55 175,20 | - | 206 888,80 |
| Tanjatim | 12 728,00 | 16 056,10 | 182 605,60 | 41 955,00 | 253 344,70 |
| Tebo | 32 447,00 | - | 229 807,80 | 20 007,00 | 282 261,80 |
| Bungo | 34 909,00 | 13 529,40 | 98 226,00 | - | 146 664,40 |
| Sarolangun | 10 523,74 | 54 285,50 | 98 561,00 | 76 349,00 | 239 719,24 |
| Merangin | 121 046,00 | 36 734,00 | 136 275,00 | 44 118,00 | 338 173,00 |
| Kerinci | 230 590,00 | - | 30 489,80 | - | 261 079,80 |
| Kota Jambi | 0,00 | - | - | - | 0,00 |
| JUMLAH | 663 166,71 | 166 830,00 | 960 090,00 | 292 770,00 | 2 082 856,71 |

Sumber: Dinas Kehutanan Provinsi Jambi (2002).

Tabel 2. Alokasi kawasan hutan setiap kabupaten di Provinsi Papua

| Kabupaten | Kawasan Konservasi (ha) | Hutan Lindung (ha) | Hutan Produksi Terbatas (ha) | Hutan Produksi (ha) | Total Kawasan Hutan (ha) |
|---------------|-------------------------|--------------------|------------------------------|---------------------|--------------------------|
| Jayapura | 6 978 | 1 054 586 | 1 880 | 43 250 | 1 106 694 |
| Biak Numfor | 48 808 | 122 336 | 30 974 | 30 987 | 233 105 |
| Yapen W | 121 704 | 651 420 | 114 364 | 306 760 | 1 194 248 |
| Manokwari | 867 863 | 748 029 | 451 280 | 643 000 | 2 710 172 |
| Sorong | 856 977 | 691 297 | 168 560 | 545 214 | 2 262 048 |
| Fakfak | 160 463 | 376 130 | 426 689 | 921 150 | 1 884 432 |
| Nabire | 154 098 | 708 300 | 197 794 | 268 187 | 1 328 379 |
| Merauke | 1 976 115 | 1 118 042 | 102 906 | 5 794 473 | 8 991 536 |
| Jayawijaya | 1 201 284 | 2 940 944 | - | 174 237 | 4 316 465 |
| Kota Jayapura | 6 978 | 11 040 | 1 880 | 43 250 | 63 148 |
| Puncak Jaya | 470 236 | 401 954 | - | 158 000 | 1 030 190 |
| Mimika | 680 460 | 743 949 | 82 718 | 247 426 | 1 754 553 |
| Paniai | 78 557 | 1 047 252 | - | 241 264 | 1 367 073 |
| Kota Sorong | - | 3 811 | - | - | 3 811 |
| Total | 6 630 521 | 10 619 090 | 1 579 045 | 9 417 198 | 28 245 854 |

Sumber: BPS Papua (2003)

Tabel 3. Luas kawasan hutan di Kabupaten Manokwari dan Bintuni

| Kabupaten | Kawasan Konservasi (ha) | Hutan Lindung (ha) | Hutan Produksi Terbatas (ha) | Hutan Produksi (ha) | Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (ha) | Area penggunaan Lain (ha) | Total Kawasan Hutan (ha) |
|-----------|-------------------------|--------------------|------------------------------|---------------------|---|---------------------------|--------------------------|
| Manokwari | 558 902 | 432 268 | 176 399 | 57 875 | 118 062 | 71 790 | 1 415 297 |
| Bintuni | 180 562 | 69 125 | 133 312 | 444 067 | 361 000 | 15 375 | 1 203 442 |

Sumber: Peta Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi Irian Jaya skala 1:250.000 (untuk Kabupaten Manokwari) dan Peta Paduserasi Penataan Ruang Provinsi Irian Jaya (untuk Kabupaten Bintuni).

Desentralisasi Pengelolaan Hutan: isu dan kebijakan prioritas

Desentralisasi: isu dan perubahannya

Penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan memberikan manfaat yang besar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, terutama dalam mengembangkan kehidupan yang demokratis. Otonomi daerah mendorong upaya pemberdayaan masyarakat, memperkuat kedudukan dan kemampuan pemda, meningkatkan pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembangunan daerah (Maklin, 2000). Hakekat otonomi daerah adalah kebebasan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi dan karakteristik kebutuhan daerah itu sendiri (Misbach, 2003).

Sebenarnya desentralisasi atau otonomi daerah sudah dimulai sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, bahkan sudah jauh saat Indonesia masih berada di bawah penjajahan Belanda (Dermawan, 2004). Setelah kemerdekaan, sistem otonomi daerah lebih jauh diatur melalui peraturan perundangan seperti UU No. 22/1948 yang kemudian diperbaharui oleh UU No. 1/1957. Selain itu peraturan perundangan lainnya juga diterbitkan seperti UU No. 18 /1965, UU No. 5/1974, UU No. 22/1999, dan UU No. 32/2004 (Sugandha, 2006).

Prinsip-prinsip pengaturan kewenangan pemerintah antara lain: (i) pada dasarnya semua kewenangan pemerintahan diserahkan kepada daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiskal, peradilan, agama serta kewenangan pemerintah lainnya yang secara nasional lebih berdaya guna dan berhasil guna jika diurus oleh pemerintah pusat; (ii) penyerahan kewenangan pemerintah kepada daerah harus disertai dengan pembiayaan, SDM, sarana dan prasarana; dan (iii) pelaksanaan kewenangan pemerintahan yang

telah diserahkan kepada daerah didasarkan pada norma, standar dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah (Maklin, 2000).

Beberapa unsur pokok yang perlu dipertimbangkan agar pelaksanaan otonomi daerah lebih efektif, yaitu: (1) kelembagaan yang demokratis, efektif dan efisien, (2) tersedianya sumber daya aparatur daerah yang memadai, (3) kekuatan ekonomi daerah yang dapat digerakkan sebagai sumber PAD, (4) pemberian insentif fiskal dan non fiskal guna mengembangkan potensi daerah, dan (5) pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah yang adil dan proporsional secara riil.

Sebagian berpandangan bahwa ketika UU No. 22/1999 diberlakukan, pemerintah kabupaten/kota cenderung lebih memanfaatkan kewenangan untuk mendorong pembangunan daerah dan eksploitasi sumberdaya demi peningkatan PAD. Dalam beberapa kasus, rambu-rambu aturan seperti UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas KKN cenderung diabaikan karena tidak berjalannya pengawasan dari pusat. Ketika kasus penyimpangan oleh pemerintah kabupaten/kota terjadi, misalnya, kepala daerah provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat tidak mampu berbuat apa-apa dan cenderung diremehkan dengan alasan tidak adanya hierarki antar tingkat pemerintahan, yang berakibat tidak adanya pengawasan dari pemerintah di atasnya. Hal ini yang antara lain memicu tuntutan adanya perubahan UU No. 22/1999 yang direvisi melalui UU No. 32/2004 yang memberikan wewenang kepada Gubernur sebagai pembina dalam pelaksanaan otonomi kabupaten dan kota dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat (Sugandha, 2006).

Dalam konsiderannya, UU No. 32/2004 menyebutkan perlunya efisiensi dan efektivitas

penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global. Kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. UU No. 22/1999 direvisi karena dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Sebenarnya UU No. 32/2004 masih menggunakan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang tercantum dalam UU No. 22/1999. Namun, kebijakan yang baru lebih diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, seperti yang tertuang dalam salah satu konsiderannya.

UU No. 32/2004 memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mencabut perda-perda yang tidak sesuai dan bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih atas. Posisi Gubernur yang lebih kuat dari sebelumnya terlihat dari tugas dan wewenang tambahan sebagai pembina dan pengawas pelaksanaan otonomi kabupaten/kota, selain tentunya menjadi penyelenggaraan urusan pemerintah.

Desentralisasi di bidang Kehutanan

Perubahan kebijakan di sektor kehutanan terjadi dengan direvisinya PP No. 34/2002 menjadi PP No. 6/2007 yang mengatur tata hutan, perencanaan kehutanan dan pemanfaatan hutan. Selain mempertegas kembali kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengurusan hutan dan meluasnya opsi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui berbagai strategi kebijakan, perubahan tersebut berdampak juga terhadap PNBPN dari sektor kehutanan, khususnya DR dan mekanisme penarikan serta penyetorannya.

Berdasarkan PP 25/1999, pemerintah pusat, dalam hal ini Dephut, secara garis besar mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan yang mendukung pembangunan secara makro, rencana makro kehutanan, dan kriteria dan standar. Dephut juga berwenang mengatur penerapan perjanjian atau persetujuan

internasional yang disahkan atas nama negara di bidang kehutanan dan menyelenggarakan izin usaha pemanfaatan hasil hutan di hutan produksi dan pengusaha pariwisata alam yang eksternalitasnya lintas provinsi.

Dephut telah menetapkan visinya untuk periode 2004-2009 yang juga sudah mendapatkan persetujuan DPR yakni *"terwujudnya penyelenggaraan kehutanan untuk menjamin kelestarian hutan dan peningkatan kemakmuran rakyat"*. Misi Dephut yang terkait langsung dengan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara lain (i) mewujudkan aparat dan lembaga pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa serta melayani masyarakat, (ii) membangun kebersamaan pembangunan dan kemitraan yang setara antar pihak terkait (*stakeholders*), (iii) mengoptimalkan fungsi SDH yang meliputi ekonomi, ekologi dan sosial secara seimbang dan lestari dengan mengedepankan prinsip konservasi di dalam pengelolaan dan pemanfaatan SDA hayati, (iv) mewujudkan kapasitas kelembagaan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat secara proporsional, berkeadilan, berwawasan lingkungan untuk menciptakan ketahanan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat, (v) mewujudkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab, (vi) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kehutanan selaras dengan semangat otonomi daerah, (vii) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan, dan (viii) memantapkan koordinasi antara pusat dan daerah.

Dalam rencana kerja untuk periode tahun 2005-2009, Dephut telah menetapkan sasaran prioritas antara lain:

1. Tercapainya desentralisasi pembangunan kehutanan yang didukung oleh stakeholders dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendorong pelestarian sumber daya hutan;
2. Pemberantasan pencurian kayu dan perdagangan kayu ilegal;
3. Penambahan pembangunan hutan tanaman sehingga mencapai seluas 5 juta ha dan rehabilitasi hutan seluas 5 juta ha;
4. Penerapan prinsip pengelolaan hutan lestari antara lain dengan membangun minimal satu unit pengelolaan hutan di setiap provinsi;
5. Revitalisasi dan pengembangan hutan rakyat terutama di luar pulau Jawa;

6. Pengembangan aneka usaha kehutanan non-kayu dan jasa lingkungan secara komersial;
7. Peningkatan penyerapan tenaga kerja sebesar 3-10% dan pendapatan masyarakat di dalam dan sekitar hutan sebesar 3-4%.

Desentralisasi kehutanan sebagai kebijakan prioritas Dephut mengalami perubahan dalam beberapa tahun terakhir. Jika dalam periode sebelumnya (1999-2003) penguatan desentralisasi menjadi salah satu kebijakan prioritas, maka untuk periode 2004-2009, desentralisasi pengurusan kehutanan menjadi salah satu kebijakan pendukung dari lima kebijakan prioritas kehutanan tahun 2004-2009, yang antara lain mencakup penanganan pencurian kayu dan perdagangan kayu ilegal, revitalisasi sektor kehutanan khususnya industri kehutanan, rehabilitasi dan konservasi sumber daya hutan, pemberdayaan ekonomi masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan dan pemantapan kawasan hutan.

Mencermati visi, misi, sasaran dan kebijakan prioritas Dephut dan perkembangannya yang terkait dengan otonomi daerah, dapat disampaikan empat hal berikut:

- 1) Sampai saat ini, program kehutanan nasionalnya (*national forestry program*) belum selesai disusun dan masih dalam proses sosialisasi dan diskusi. Padahal program kehutanan nasional tersebut menjadi pedoman dan acuan bagi pemerintah-

pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi pengelolaan hutan.

- 2) Target desentralisasi, pelimpahan wewenang dan tanggung jawab secara bertahap kepada pemerintah daerah telah ditetapkan dalam PP 34/2002 maupun PP 6/2007. Namun demikian, pedoman, kriteria dan standar penyelenggaraan kehutanan masih belum selesai disusun. Terlambatnya penyusunan pedoman tersebut menghambat penyusunan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis oleh instansi kehutanan di daerah.
- 3) Sekalipun merupakan cerminan adaptasi terhadap perubahan yang terjadi, visi dan misi Dephut yang sering berubah-ubah akan berdampak buruk terhadap pemahaman individu di lingkungan kerjanya dan menciptakan suasana yang kontraproduktif terhadap pencapaian visi dan misi itu sendiri.
- 4) Berubahnya arah kebijakan desentralisasi kehutanan yang sebelumnya merupakan kebijakan prioritas menyisakan pertanyaan tentang sejauh mana komitmen pemerintah pusat terhadap pelaksanaan otonomi pengelolaan sumberdaya hutan. Hal ini mengingat target desentralisasi kehutanan periode sebelumnya (1999-2003) belum sepenuhnya terealisasi dan pembelajaran dari pengalaman tersebut belum dievaluasi.

Perimbangan Keuangan Kehutanan: implementasi dan tantangan

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (PKPPPD) adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah. Hal ini sejalan dengan kewajiban, pembagian kewenangan, dan tanggung jawab serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Sesuai dengan UU No. 33/2004, prinsip kebijakan perimbangan keuangan adalah bahwa: (i) PKPPPD merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, (ii) pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal, dan (iii) PKPPPD merupakan sistem yang menyeluruh mengenai pendanaan dalam pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan.

Desentralisasi fiskal dilakukan dalam bentuk transfer dana ke daerah dalam bentuk dana

perimbangan yang terdiri dari: (i) Dana Bagi Hasil (DBH), (ii) Dana Alokasi Umum (DAU), dan (iii) Dana Alokasi Khusus (DAK), juga dilakukan melalui Dana Otonomi Khusus dan Perimbangan (Dirjen PKPD, 2004). Dana transfer tersebut dari tahun ke tahun jumlahnya cenderung meningkat secara signifikan. Untuk tahun 2006, dana yang ditransfer sebesar Rp. 216,79 triliun dan jumlah ini meningkat sekitar 267% atau hampir 2,7 kali lipat dibandingkan dengan transfer dana tahun 2001 (Rp. 81,05 triliun) sebagaimana tercantum dalam Tabel 4. Peningkatan jumlah transfer dana ini sejalan dengan semakin besarnya kewenangan yang diserahkan kepada daerah.

DBH merupakan hak daerah atas pengelolaan sumber-sumber penerimaan negara yang dihasilkan dari masing-masing daerah, yang besarnya ditentukan atas daerah penghasil (*by origin*). DBH berasal dari dua sumber, yaitu (i) penerimaan perpajakan yang meliputi PPh, PBB, dan BPHTB, dan (ii) sumber-sumber penerimaan SDA yang dibagihasilkan (minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan).

DAU merupakan dana pengganti untuk Subsidi Daerah Otonom dan dana pembangunan

Tabel 4. Transfer dana ke daerah dalam 6 tahun terakhir (2001-2006)

| No. | Jenis Transfer Dana | Jumlah Transfer Dana (dalam triliun rupiah) | | | | | |
|-----|--------------------------|---|-------|--------|--------|--------|--------|
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| 1. | Dana Perimbangan | 81,05 | 94,76 | 109,93 | 122,87 | 143,30 | 216,79 |
| | DBH | 20,01 | 24,98 | 29,92 | 49,83 | 59,56 | 36,37 |
| | DAU | 60,34 | 69,15 | 76,98 | 82,08 | 88,74 | 145,66 |
| | DAK | 0,70 | 0,63 | 3,02 | 4,09 | 4,73 | 11,57 |
| 2 | Dana Otsus & Penyeimbang | - | 3,77 | 9,39 | | | |
| | Jumlah (1+2) | 81,05 | 98,53 | 119,31 | | | |

Sumber: Dirjen PKPD (2004) dan Kompas (2007).

daerah yang dilaksanakan dengan Instruksi Presiden. Dana ini ditetapkan besarnya sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri (*netto*) dalam APBN. Tujuan alokasi DAU adalah untuk mendukung kerangka otonomi pemerintahan di tingkat daerah dan untuk pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik di antara pemerintah daerah di Indonesia.

DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus. Kebutuhan khusus tersebut meliputi: (i) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan perhitungan DAU, (ii) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, dan/atau (iii) kebutuhan untuk membiayai kegiatan reboisasi dan penghijauan oleh daerah penghasil. DAK ditujukan untuk mengisi kesenjangan penyediaan kebutuhan pelayanan dasar sosial yang menjadi kewenangan daerah sehingga secara bertahap keserasian tingkat pelayanan publik di beberapa wilayah dapat tercapai. DAK ini dibedakan atas DAK dana reboisasi (DAK-DR) dan DAK non-dana reboisasi (DAK non DR). Namun UU No. 33/2004 memberlakukan hanya satu DAK dan tidak lagi membedakan DAK berdasarkan DR dan non DR.

DOKP adalah dana otonomi khusus yang dialokasikan kepada Provinsi Papua (UU No. 21/2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua) dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (UU No. 18/2001 tentang otonomi khusus di Aceh). Kedua daerah tersebut diberikan beberapa kewenangan khusus dan sumber pendanaan yang lebih banyak dibandingkan dengan daerah

lainnya dan ditetapkan setara dengan dua persen dari total DAU.

Hal-hal pokok yang tertuang dalam UU No. 25/1999 dan juga UU 33/2004 yang merevisinya tentang perimbangan keuangan meliputi: (i) penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan melalui pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; (ii) sumber pembiayaan pemda dalam rangka PKPD dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan; (iii) sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi berasal dari PAD, dana perimbangan, lain-lain penerimaan yang sah (ketiganya dalam UU 33/2004 dikategorikan sebagai pendapatan daerah) dan pinjaman daerah (dikategorikan sebagai pembiayaan, bersama sumberdana sisa lebih, dana cadangan dan hasil penjualan kekayaan daerah).

PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah (BUMD) dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain. Dana perimbangan berasal dari bagian daerah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, atau dalam UU 33/2004 masuk dalam kategori dana bagi hasil; dan dana lokasi umum (DAU) serta dana alokasi khusus (DAK). Tabel 5. menyajikan pola distribusi atau alokasi dari berbagai sumber keuangan.

Tabel 5. Pola distribusi atau alokasi sumber-sumber keuangan dalam era otonomi daerah

| No. | Sumber Penerimaan Negara | Alokasi Keuangan | | Keterangan |
|-----|--|------------------|------------------------|--|
| | | Pusat (%) | Daerah (%) | |
| 1. | Pajak Bumi dan Bangunan | 10 | 90 | Untuk Pusat, No. 1 dan No. 2 dibagi keseluruhan kab/kota |
| 2. | Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan | 20 | 80 | |
| 3. | Sektor Kehutanan (PSDH dan IHPH/IHPHTI), Pertambangan umum dan perikanan | 20 | 80 | 32% kab. penghasil, 32% kab. lain dlm prop. 16% prop. |
| 4. | Hasil Minyak Bumi | 84,5 | 15,5 | (daerah, setelah dikurangi pajak) |
| 5. | Gas Alam | 69,5 | 30,5 | |
| 6. | DAU (26 % dari pendapatan dalam negeri netto) | - | Provinsi dan Kabupaten | Berdasarkan imbangn kewenangan antara provinsi dan kabupaten |
| 7. | DR | 60 | 40 | Daerah penghasil/kabupaten |

Sumber: UU No. 33/2004

Tabel 6. Perbedaan deskripsi tentang DR dari 4 (empat) peraturan perundangan yang berlaku

| Deskripsi Tentang DR | UU No. 20/1997 | PP No. 35/2002 | UU No. 33/2004 | PP. No. 6/2007 |
|----------------------|--|--|--|--|
| Pengertian DR | DR termasuk PNB | Dana yang dipungut dari pemegang IUPHHK | DR termasuk DBH yang berasal dari SDA sektor kehutanan | Dana yang dipungut dari pemegang IUPHHK |
| Pengenaan Tarif DR | Memperhatikan dampak terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya | Berdasarkan wilayah dan jenis kayu Berdasarkan LHC untuk silvikultur TPTI | | Berdasarkan LHP Tidak berlaku untuk hutan tanaman, hutan adat dan hutan rakyat |
| Pemanfaatan DR | Kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNB oleh instansi bersangkutan | Untuk rehabilitasi hutan dan kegiatan pendukung lainnya | | Untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan |
| Alokasi DR | Dikelola dalam sistem APBN | Dikirim melalui rekening pembangunan hutan di daerah | 60 % pemerintah pusat dan 40 % daerah penghasil Setelah ada rekomendasi dari Menteri Kehutanan | |
| Penyetoran DR | Wajib disetor ke Kas Negara | | | |

Tabel 6 menunjukkan adanya perbedaan mendasar penetapan tarif DR dan pemanfaatan DR antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Sebagai contoh PP No. 34/2002 menetapkan DR berdasarkan Laporan Hasil Cruising (LHC), tetapi PP No. 6/2007 DR menetapkannya berdasarkan Laporan Hasil Produksi (LHP). Tanpa sosialisasi yang cukup, kebijakan tersebut dapat menyebabkan kebingungan aparat di daerah dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengumpul dan penerima DR. Oleh karena itu Soekotjo *et al* (2005) menyarankan perlunya definisi DR dalam UU No. 20/1997 dan UU No. 33/2004 direvisi agar lebih jelas, obyektif dan konkret. Saat ini ada dualisme, di satu sisi DR ditetapkan sebagai penerimaan negara bukan pajak, disisi lain DR dianggap sebagai pajak SDA. Alasannya karena DR adalah dana yang dicadangkan untuk mengganti biaya penyusutan aktiva hutan, dengan demikian dana ini bukan merupakan penerimaan negara dan harus dikembalikan untuk membiayai kegiatan pengembalian posisi hutan yang telah ditebang.

Sebagai aturan pelaksanaan UU No. 33/2004, pemerintah telah menyusun peraturan

pemerintah, diantaranya: (i) PP No. 54/2005 tentang Pinjaman Daerah; (ii) PP No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan; (iii) PP No. 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah; dan (iv) PP No. 57/2005 tentang Hibah Kepada Daerah.

Perubahan besar terjadi dalam pergantian nama dari DAK-DR menjadi DBH SDA kehutanan sebagaimana dijelaskan dalam PP No. 55/2005. Dalam PP tersebut DBH didefinisikan sebagai dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka prosentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH sektor kehutanan merupakan salah satu bagian dari DBH SDA yang didefinisikan sebagai bagian daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Perubahan tersebut membawa dampak terhadap alokasi DR yang tidak lagi memiliki rekening khusus DR tetapi sudah merupakan bagian dari DBH, walaupun rasio prosentase pembagian DR masih tetap sama. Sumber-sumber

pendapatan DBH SDA kehutanan dalam UU No. 33/2004 terdiri dari 9 sumber, lebih banyak jika dibandingkan dengan UU No. 25/1999 yang menyebutkan hanya 5 sumber pendapatan.

PP No. 6/2007 juga menyebutkan 9 sumber pendapatan iuran dan dana pemanfaatan hutan yang merupakan PNBPN yang berasal dari SDH, yaitu: (i) IUUPH, (ii) DR, (iii) PSDH, (iv) dana hasil usaha penjualan tegakan, (v) pungutan dari perusahaan pariwisata alam, penerimaan dari pungutan kunjungan wisata ke kawasan hutan wisata, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata laut, (vi) iuran pengambilan/ penangkapan dan pengangkutan satwa liar dan tumbuhan alam yang tidak dilindungi UU serta jarahan satwa buru, (vii) penerimaan dari denda pelanggaran hasil hutan, (viii) penerimaan dari tumbuhan dan satwa liar, yang dilindungi UU, yang diambil dari alam maupun penangkaran, dan (ix) penerimaan pelayanan dokumen angkutan hasil hutan.

Mekanisme Pengumpulan DR

Mekanisme pengumpulan DR dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku (PP No. 6/2007). DR ditetapkan bagi pemegang IUPHHK di hutan alam, hutan desa dan hutan kemasyarakatan. Nilai DR ditetapkan berdasarkan LHP sebagaimana tergambar dalam skema pada Gambar 2. Pengean DR tidak berlaku bagi: (i) hasil hutan kayu yang berasal dari hutan tanaman, (ii) hasil hutan yang berasal dari hutan adat yang dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat dan tidak diperdagangkan, (iii) hasil hutan kayu yang langsung dipakai sendiri oleh penduduk setempat dan tidak diperdagangkan, dan (iv) hasil hutan kayu yang berasal dari hutan hak/hutan rakyat.

Tata cara pembayaran DR dari wajib bayar (penyetor) DR kepada kas negara dapat dilihat pada skema di bawah ini. Dalam skema tersebut diberikan juga jangka waktu proses penyelesaian pekerjaan pada setiap tahapan, misalnya H-24 berarti batas waktu 24 hari sebelum waktu penyetoran atau pelunasan tagihan DR dilaksanakan.

Skema ini masih diterapkan di dua provinsi lokasi penelitian (Jambi dan Papua), namun pelaksana dari peraturan tersebut banyak menuai kritik dari pihak-pihak yang terkait, terutama soal pembayaran DR dimuka, dua tahun sebelum penebangan, dan pembayaran didasarkan kepada

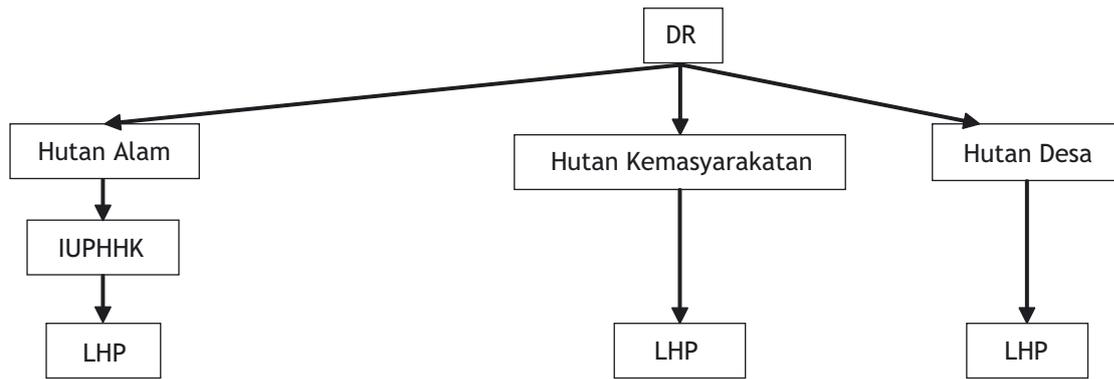
LHC. Para pemilik HPH cenderung tidak mau membayar DR di muka, karena apabila realisasi produksi (LHP) lebih kecil dari LHC, kelebihan DR yang telah dibayarkan tidak dikembalikan. Padahal dalam kenyataannya, volume tebangan yang dipungut perusahaan tidak dijamin akan sama dengan LHC, antara lain karena maraknya illegal logging. Selain itu, mereka juga mengalami krisis keuangan sehingga tidak mampu membayar DR dimuka. Mereka tidak mau membayar DR berdasarkan LHC, tetapi mereka lebih suka membayar berdasarkan LHP, karena dianggap lebih realistis dan adil (Sianturi dan Hakim, 2004).

Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa sesuai PP No. 6/2007, DR atas hasil hutan kayu yang berasal dari hutan alam dipungut berdasarkan LHP. DR tidak dikenakan bagi pemegang IUPHHK yang memanen hasil hutan kayu yang berasal dari hutan tanaman. Namun demikian, jika mereka melakukan "*land clearing*" untuk membuka lahan baru, maka kayu yang dihasilkan wajib dikenakan DR. Peraturan ini juga membawa konsekuensi kepada Dephut untuk menerapkan moratorium dan tidak lagi mengizinkan pembukaan lahan hutan untuk kegiatan usaha HTI atau HTR.

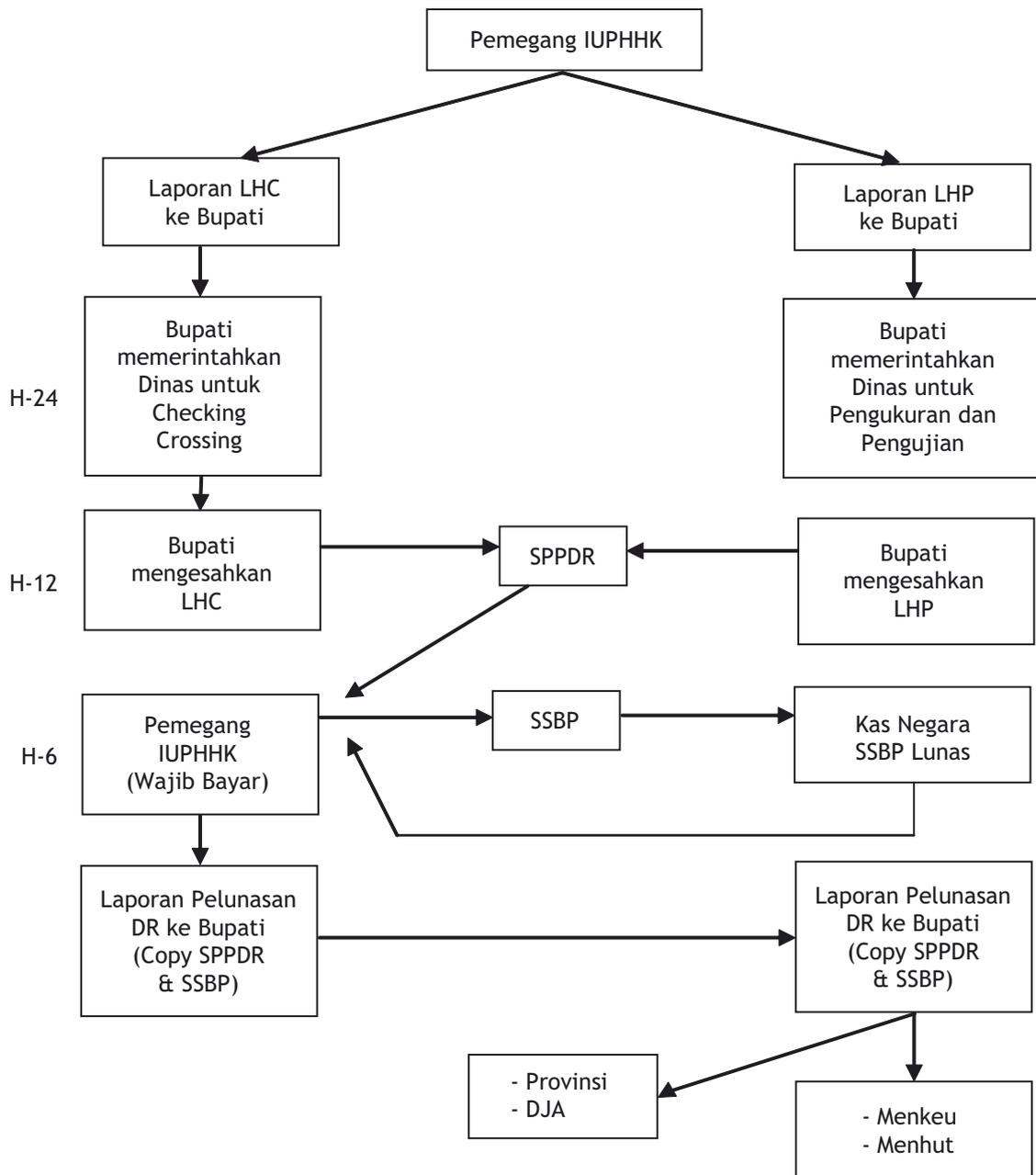
A. Penerimaan DR oleh Departemen Kehutanan

Total penerimaan DR (tidak termasuk bujagir) oleh Dephut dalam periode delapan tahun dari 1998 sampai 2005 berfluktuasi, dari yang terendah Rp. 1.512 miliar (tahun 1999/2000) dan yang tertinggi sebesar Rp. 2.550 miliar (tahun 2005) dengan rata-rata sebesar Rp. 1.953 milyar (Tabel 7).

Kebijakan *soft landing* yang diterapkan pada tahun 2002 bertujuan untuk mengurangi tingkat penebangan hutan alam agar industri kayu menggunakan kayu dengan lebih efisien dan memacu peningkatan pengembangan hutan tanaman. Dengan kebijakan ini, tingkat produksi kayu dari hutan alam dikurangi secara bertahap dari sekitar 22 juta m³ pada tahun 2001, menjadi 15 juta m³ (2002), 6,98 juta m³ (2003), 5,7 juta m³ (2004) dan 5,4 juta m³ (2005). Namun demikian, seperti yang ditunjukkan Tabel 7, hasil penerimaan DR yang dikaitkan dengan kebijakan pembatasan jatah tebangan tersebut ternyata tidak berkorelasi positif. Seharusnya jumlah setoran/penerimaan DR semakin menurun dengan semakin berkurangnya jumlah jatah kayu



Gambar 2. Skema penetapan DR berdasarkan sistem silvikultur.



Gambar 3. Skema tata cara pembayaran DR

Tabel 7. Penerimaan DR Dephut dalam 8 tahun terakhir

| No. | Tahun Penerimaan | Jumlah Penerimaan DR (x Rp. Miliar) | Perubahan*) (%) | Keterangan |
|-----|------------------|-------------------------------------|-----------------|--------------------------------|
| 1. | 1998/1999 | 1 903 | | |
| 2. | 1999/2000 | 1 512 | (-) 20,5 | |
| 3. | 2000 | 1 867 | (+) 23,5 | |
| 4. | 2001 | 2 258 | (+) 20,9 | |
| 5. | 2002 | 1 908 | (-) 15,5 | <i>Soft landing diterapkan</i> |
| 6. | 2003 | 1 856 | (-) 2,7 | |
| 7. | 2004 | 2 373 | (+) 27,8 | |
| 8. | 2005 | 2 550 | (+) 7,5 | |
| | Jumlah | 16 227 | | |
| | Rata-rata | 2 028 | | |

Sumber: Dephut (2004; 2006)

Keterangan: *) Perubahan dibandingkan dengan tahun sebelumnya

yang ditebang. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh adanya penambahan setoran DR dari hasil hutan kayu yang berasal dari kegiatan *land clearing* pada areal HPHTI. Disamping itu ada juga setoran DR yang berasal dari penebangan hutan skala kecil (HPH 100 ha) dan pengelolaan hutan oleh masyarakat adat (misalnya Kopermas di Papua dan ijin pengelolaan kayu rakyat di Jambi).

Setelah tahun 2005, jatah tebangan tahunan (JPT) mengalami peningkatan secara signifikan dari 5,4 juta m³ (2005) menjadi 8,1 juta m³ (2006) dan 9,1 juta m³ (2007). Alasan peningkatan JPT tersebut masih menjadi perdebatan di antara para birokrat dan ahli/pengamat bidang kehutanan dan lingkungan (Agroindonesia, 2006)

Data Dephut untuk produksi kayu bulat dan produk-produk kayu turunannya dari tahun 1996/1997 sampai 2005 menunjukkan angka kebutuhan kayu riil untuk memproduksi produk-produk kayu seperti kayu lapis, kayu gergajian, *veneer*, *pulp*, *moulding*, dan *wood working*. Hasil analisis menunjukkan adanya perbedaan yang cukup besar antara pasokan kayu yang resmi dengan konsumsi kayu bulat yang mencapai angka 0,14 sampai 36 juta m³ kayu bulat dengan rata-rata perbedaannya sebesar 11,84 juta m³/tahun (Tabel 8).

Dengan menggunakan asumsi bahwa kayu tersebut berkualitas rimba campuran (tarif DR nya adalah US \$ 12 atau Rp. 102 000/m³ dengan kurs US\$ 1 = Rp. 8500), jumlah kerugian negara akibat selisih penyerapan kayu bulat

Tabel 8. Selisih kekurangan kayu bulat industri perकayuan tahun 1997/1998 - 2005

| Tahun produksi | Produksi kayu bulat (m ³) | Kebutuhan riil kayu bulat hasil konversi (m ³) | Selisih produksi dan kebutuhan riil kayu bulat (m ³) |
|----------------|---------------------------------------|--|--|
| 1996/1997 | 26 069 282 | 36 281 093 | -10 211 811 |
| 1997/1998 | 29 520 322 | 35 139 960 | -5 619 638 |
| 1998/1999 | 19 026 944 | 34 397 432 | -15 370 488 |
| 1999/2000 | 20 619 942 | 22 796 994 | -2 177 052 |
| 2000 | 13 798 240 | 20 190 798 | -6 392 558 |
| 2001 | 10 051 481 | 10 196 930 | -145 449 |
| 2002 | 8 659 968 | 15 340 920 | -6 680 952 |
| 2003 | 11 423 501 | 36 982 194 | -25 558 693 |
| 2004 | 13 548 938 | 23 893 754 | -10 344 816 |
| 2005 | 24 222 638 | 60 173 842 | -35 951 204 |

Sumber: Dephut (2006; diolah)

tersebut yaitu sekitar Rp. 1,21 triliun setiap tahunnya. Kerugian ini masih relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan kerugian negara akibat penebangan liar dan perdagangan ilegal yang mencapai Rp. 30 triliun setiap tahunnya (Republika, 2002).

Dalam kenyataannya, banyak pemegang HPH/IUPHHK masih menunggak pembayaran DR dan PSDH. Total tunggakan DR dan PSDH per Desember 2003 mencapai Rp. 1,28 triliun. Sampai tahun 2004, pemegang HPH skala besar tercatat sudah melunasi kewajibannya sebesar Rp. 700 miliar 50 % dari total tunggakan. Pada bulan Mei 2004, Dephut telah mengeluarkan Surat Peringatan (SP) III terhadap 7 perusahaan penunggak DR dan PSDH yang total nilai tunggakannya sebesar Rp. 17,39 miliar (Suara Pembaharuan, 2004a). Dalam SP disebutkan bahwa bila peringatan tidak ditanggapi, Dephut harus mencabut ijin HPH-HPH tersebut. Informasi terakhir yang diperoleh peneliti menunjukkan bahwa Bulan Juni 2005 telah terjadi penunggakan dana DR dan PSDH sebesar Rp. 477,56 milyar dengan perincian tunggakan DR sebesar Rp. 359,61 milyar dan tunggakan PSDH sebesar Rp. 117,95 milyar (Pusat Informasi Kehutanan, 2005).

Dari penelusuran lebih lanjut diketahui ternyata ada 9 provinsi yang menunggak pembayaran tunggakan dana DR dan PSDH, yaitu Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Maluku, Papua dan Irian Jaya Barat. Tiga provinsi terbesar penunggak dana DR dan PSDH adalah Kalimantan Barat (Rp. 187,22 miliar), Kalimantan Timur (Rp. 83,96 miliar) dan Papua (Rp. 80,21 miliar). Para penunggak dana DR dan PSDH ini telah diperingatkan dan kasusnya diserahkan ke pihak kejaksaan yang akan diikuti dengan pencabutan Ijin usahanya.

Dephut telah secara konsisten dengan ancamannya untuk menutup dan mencabut ijin usaha yang mangkir. Dephut telah mencabut IUPHHK PT Artika Optima Inti I yang berlokasi di Papua, dengan jumlah tunggakan dana DR sebesar Rp. 2,9 miliar dan PSDH sebesar Rp. 3,09 miliar; dan PT Bina Mahawana Wisesa di Sulawesi Selatan, dengan jumlah tunggakan dana DR sebesar US\$ 67.272,97 dan PSDH sebesar Rp. 38,45 miliar (Pusat Informasi Kehutanan, 2005).

B. Penerimaan DR oleh Daerah

Penerimaan DR dari Provinsi Jambi mengalami

penurunan sejalan dengan berkurangnya produksi kayu bulat dari hutan alam yang dikelola HPH dan menurunnya jumlah HPH yang aktif. Provinsi Jambi telah mengalami pergeseran dari provinsi penghasil kayu bulat dan pemungutan DR yang cukup besar menjadi provinsi yang kurang potensial dalam kurun waktu 7 tahun terakhir. Hal ini disebabkan kemampuan produksi kayu bulat jauh dibawah kebutuhan industri yang ada di wilayah tersebut. Jambi mengalami penurunan penerimaan DR, dan angka penurunan terbesar terjadi dari tahun 2002 ke 2003 yang mencapai 50%. Sebaliknya Papua mengalami peningkatan penerimaan DR karena hutan produksi alamnya masih cukup potensial dan ditambah lagi dengan maraknya ijin pemanfaatan kayu rakyat melalui koperasi peran serta masyarakat atau Kopermas (Tabel 9).

Hasil perhitungan antara produksi kayu bulat dan kebutuhan kayu bulat riil di Jambi (sebagai hasil konversi kebutuhan kayu bulat atas produk kayu) menunjukkan adanya selisih atau kekurangan kayu bulat yang cukup besar antara 0,6-4,5 juta m³ setiap tahunnya sebagaimana tercantum dalam Tabel 10.

Hasil perhitungan yang sama untuk Provinsi Papua menunjukkan adanya kelebihan bahan baku kayu setiap tahunnya. Selisih atau kekurangan kayu bulat yang cukup besar terjadi di tahun 2000, yaitu sekitar 1,85 juta m³ seperti tercantum dalam Tabel 11.

Permasalahan

Beberapa isu-isu yang terkait dengan mekanisme pengumpulan DR, antara lain: (i) kesulitan dalam memisahkan jumlah DR untuk kayu legal dan ilegal, yang ditemukan, dilelang dan hasil lelangnya dikenakan DR, (ii) panjang dan lamanya waktu pengumpulan DR, (iii) banyaknya tunggakan DR karena suku bunga denda yang kecil dan kadangkala bebas bunga, (iv) pembayaran DR dimuka, (v) dasar penentuan DR LHC atau LHP, dan (vi) penahanan DR oleh beberapa kabupaten. Permasalahan lainnya terkait dengan penggunaan sistem informasi 15 digit (untuk memudahkan pelacakan nama perusahaan penyeter, kabupaten dan provinsi penghasil setoran, tanggal dan tahun penyeteran) yang diterapkan oleh Dirjen Bina Produksi Kehutanan. Sistem tersebut ternyata belum menjadi acuan semua pihak terkait. Padahal apabila sistem tersebut dilaksanakan dengan konsisten akan mempermudah pembagian/alokasi iuran IUPHK,

Tabel 9. Realisasi penerimaan DR Provinsi Jambi dan Papua antara 1999/2000 sampai 2003

| Tahun | Penerimaan DR Provinsi Jambi | | Penerimaan DR Provinsi Papua | |
|-----------|------------------------------|-----------|------------------------------|------------|
| | (x Rp.1000) | US \$ | (x Rp.1000) | US \$ |
| 1999/2000 | | | 82 620 089 | 1 381 249 |
| 2000 | 238 254 | 9 100 184 | 5 153 523 | 74 209 143 |
| 2001 | 24 962 | 7 426 406 | 13 821 350 | 2 461 876 |
| 2002 | 0 | 9 307 351 | 15 268 651 | 2 049 182 |
| 2003 | 222 017 | 4 608 653 | 138 191 | 3 092 479 |
| Rata-rata | 161 744 | 7 610 648 | 23 400 360 | 16 638 786 |

Tabel 10. Selisih kekurangan kayu bulat dalam industri perikanan di Jambi tahun 1997/1998 - 2001

| Tahun produksi | Produksi kayu bulat (m ³) | Kebutuhan riil kayu bulat hasil konversi (m ³) | Selisih produksi dan kebutuhan riil kayu bulat (m ³) |
|----------------|---------------------------------------|--|--|
| 1997/1998 | 753 537 | 5 263 288 | - 4 509 751 |
| 1998/1999 | 482 079 | 4 989 110 | - 4 507 031 |
| 1999/2000 | 1 551 598 | 1 610 425 | - 58 827 |
| 2000 | 724 005 | 2 860 288 | - 2 136 283 |
| 2001 | 2 036 250 | 3 330 457 | - 1 294 207 |

Sumber: Dishut Jambi (2002; diolah)

Tabel 11. Selisih kekurangan kayu bulat dalam industri perikanan di Papua tahun 1997/1998 - 2001

| Tahun produksi | Produksi kayu bulat (m ³) | Kebutuhan riil kayu bulat hasil konversi (m ³) | Selisih produksi dan kebutuhan riil kayu bulat (m ³) |
|----------------|---------------------------------------|--|--|
| 1997/1998 | 2 716 688 | 1 507 207 | 1 209 486 |
| 1998/1999 | 1 500 985 | 713 722 | 787 263 |
| 1999/2000 | 1 492 603 | 711 688 | 780 915 |
| 2000 | 739 674 | 2 591 730 | 1 852 056 |
| 2001 | 522 275 | 259 405 | 262 870 |

Sumber: Dishut Papua (2004; diolah)

PSDH dan DR ke daerah penghasil. Asal kayu dapat dilacak dengan mudah karena sistem ini berisi informasi tentang HPH/IUPHHK, nama provinsi dan kabupaten, tanggal, bulan dan tahun tagihan, serta jumlah pembayaran. Selain itu, pembagian/alokasi luran IUPHHK, PSDH dan DR ke daerah penghasil juga akan semakin mudah.

Pola dan Mekanisme Alokasi dan Distribusi DR

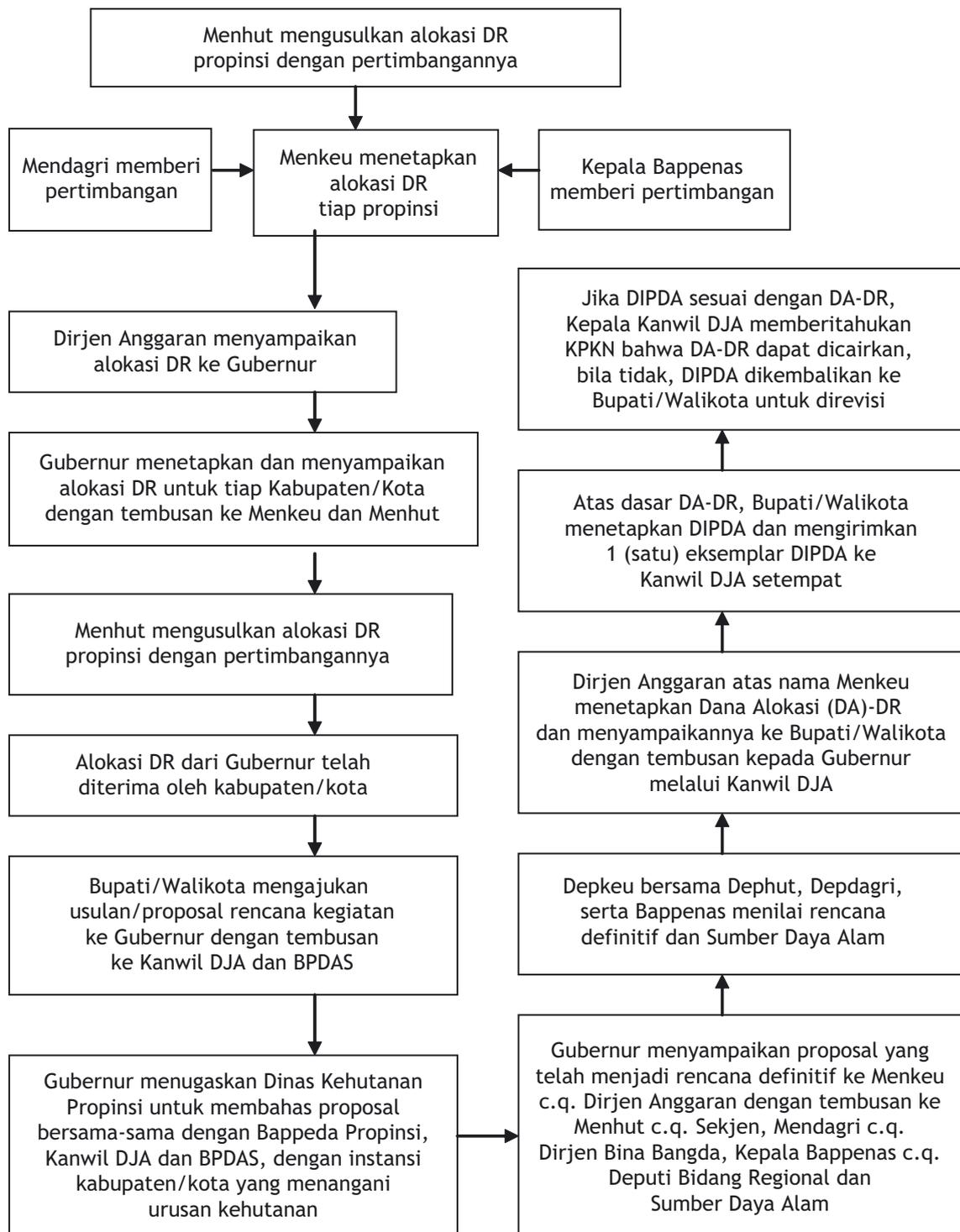
Sesuai ketentuan UU No. 33/2004 distribusi/alokasi DR didasarkan kepada pembagiannya sebesar 60 % untuk pemerintah pusat (dalam hal ini Dephut) dan 40% untuk daerah penghasil

(kabupaten/kota) sesuai dengan SK Menteri Keuangan setelah menerima pertimbangan khusus dari Bappenas, Menteri Dalam Negeri dan Otda, dan Menteri Kehutanan sebagaimana digambarkan dalam skema di bawah ini.

Provinsi Jambi dan Papua masih menggunakan skema tersebut dalam pengalokasian DAK-DR sesuai dengan pedoman umum yang berlaku.

A. DR (60%) Departemen Kehutanan

Dana yang diterima Dephut sebagai pembagian 60% DR dan pungutan kehutanan lainnya digunakan untuk membiayai kegiatan rutin dan pembangunan sebagai komplementer bagi sumber dana APBN serta membiayai kegiatan RHL di daerah non penghasil. DR yang diterima



Gambar 4. Mekanisme Alokasi DR

Dephut sejak pemberlakuan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sektor kehutanan mengalami peningkatan yang relatif kecil. Pembiayaan atau anggaran yang diterima Dephut dalam kurun waktu tujuh tahun mengalami peningkatan dari sekitar Rp. 1,586 triliun pada

tahun 1998/99 menjadi Rp. 3,293 triliun pada 2004, dengan rata-rata Rp. 1,976 triliun per tahun sebagaimana tercantum dalam Tabel 12.

Tabel 12 menunjukkan bahwa DR dan pungutan kehutanan serta penerimaan lainnya (sebagai PNB) menyumbang sekitar 76-82% dari

Tabel 12. Alokasi dan distribusi dana DR (60%) yang diterima Dephut dalam kurun tujuh tahun

| Tahun Anggaran | Jumlah Anggaran Dephut (x juta Rp) | Sumber Dana | | Distribusi Dana | |
|----------------|------------------------------------|-------------|----------|-----------------|------------|
| | | APBN (%) | PNBP (%) | Pusat (%) | Daerah (%) |
| 1998/1999 | 1 586 672 | 20,58 | 79,42 | - | - |
| 1999/2000 | 2 037 257 | 21,58 | 78,42 | - | - |
| 2000 | 1 448 699 | 20,91 | 79,09 | 44,00 | 56,00 |
| 2001 | 1 546 486 | 17,79 | 82,21 | 55,33 | 44,67 |
| 2002 | 1 622 738 | 19,56 | 79,49 | 43,91 | 56,09 |
| 2003 | 2 300 421 | 23,20 | 76,80 | 30,90 | 69,10 |
| 2004 | 3 293 066 | - | - | - | - |
| Jumlah | 13 835 339 | | | | |
| Rata-rata | 1 976 477 | 20,60 | 79,24 | 43,54 | 56,47 |

Sumber: Biro Perencanaan dan Keuangan (2000; 2001; 2002; 2003) dan Dephut (2006).

Tabel 13. Permasalahan yang dihadapi Dephut dalam pelaksanaan alokasi/distribusi anggaran

| No | Jenis Permasalahan | 2000 | 2001 | 2002 |
|----|--|------|------|------|
| 1. | Proses pembahasan anggaran yang memakan waktu cukup lama sebagai akibat birokrasi panjang | | X | X |
| 2. | Lambatnya pengesahan atas turunnya DIP/DIK terutama DR menyebabkan kurang efisiennya alokasi anggaran terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan | | X | X |
| 3. | Penanganan perencanaan pembangunan kehutanan belum dilaksanakan secara baik dan benar, meskipun proporsi pembagian/ alokasi anggaran dilakukan secara merata dan menyeluruh ke setiap UPT di daerah. | X | X | X |
| 4. | SDM perencanaan masih belum memadai baik dari segi pengetahuan dan jumlahnya. | X | X | X |
| 5. | Proyek-proyek kehutanan tidak dapat dikatakan sebagai suatu sistem keproyekan tetapi melaksanakan kegiatan rutin dan kegiatan rutin yang diproyekkan. | X | X | |
| 6. | Penilaian keproyekan tidak terpadu sehingga di suatu tempat seringkali terjadi tumpang tindih kegiatan proyek, tetapi tempat lain tidak mendapat bagian alokasi proyek. | X | X | X |

Sumber: Departemen Kehutanan (2003)

total anggaran Dephut selama kurun tujuh tahun. Anggaran yang diterima Dephut tersebut juga didistribusikan ke daerah melalui unit pelaksana teknisnya yang berada di berbagai daerah.

Total anggaran yang diterima Dephut relatif stabil selama kurun waktu tujuh tahun dan meningkat tajam pada tahun 2003 dan 2004, dengan rata-rata sekitar hampir Rp 2 triliun per tahun. Perimbangan antara dana APBN dan PNBP juga relatif stabil dengan rata-rata 20% APBN dan 80% PNBP.

Dalam pelaksanaan alokasi/distribusi anggaran terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi Dephut, diantaranya pembahasan

anggaran yang memerlukan waktu yang cukup lama sebagaimana tercantum dalam Tabel 13.

Permasalahan dalam pelaksanaan alokasi/anggaran yang dihadapi saat ini masih relatif sama dengan permasalahan yang muncul antara periode 1999 sampai 2002. Hal ini diindikasikan dengan turunnya anggaran yang bersumber dari PNBP yang masih saja terlambat.

B. DAK-DR (40%)

DAK-DR digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan. Untuk periode 2001 sampai 2003, perkembangan alokasi DAK-DR (40%) yang setuju oleh Menteri Keuangan dan dialokasikan

kepada masing-masing provinsi dapat dilihat pada Tabel 14. Jumlah DAK-DR yang dialokasikan tahun 2003 adalah sebesar Rp. 462,8 miliar. Jumlah tersebut mengalami penurunan sekitar 25,4% dibandingkan dengan jumlah DAK-DR 2002 (Rp. 620,7 miliar). Jumlah DAK-DR 2002 juga mengalami penurunan sekitar 11,4% dari jumlah DAK-DR tahun 2001 (Rp. 700,5 miliar). Hanya sekitar 70% dari provinsi yang ada yang menerima DAK-DR. Besarnya jumlah DAK-DR yang diterima oleh suatu provinsi merefleksikan tingkat produksi kayu bulatnya. Provinsi Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Riau merupakan tiga provinsi yang paling besar tingkat produksi kayunya.

Sejak tahun 2001, pembagian DAK-DR ke beberapa kabupaten dalam Provinsi Jambi dan

Papua menggunakan kriteria dan formula skor yang telah disepakati oleh pihak provinsi dan kabupaten. SK Gubernur Jambi No. 346 Tahun 2001 dan Surat Gubernur Papua No.900/4730/SET/2002 menuangkan Kriteria dan besarnya skor atau presentase dalam pengalokasian DAK-DR yang berbeda satu sama lain (Tabel 15).

Perbedaan formula skor antara kedua provinsi di atas terletak pada penetapan skor. Di Provinsi Jambi, skor yang ditentukan adalah yang tertinggi. Dalam penilaian bisa didapatkan nilai yang bervariasi tergantung dari kondisi yang ada di suatu kabupaten/kota. Di Provinsi Papua, skor yang dipakai bersifat tetap (*fixed*). Dari formula di atas DAK-DR yang dialokasikan ke masing-masing kabupaten dapat dilihat pada uraian berikut.

Tabel 14. Perkembangan alokasi DAK-DR Tahun 2001-2003

| No. | Uraian DAK-DR | Tahun 2001 | Tahun 2002 | Tahun 2003 |
|-----|---|--|--|---|
| 1. | Total (dalam jutaan rupiah) | 700.505,27 | 620.678,86 | 462.826,36 |
| 2. | Jumlah provinsi penerima | 21 | 23 | 21 |
| 3. | Tiga provinsi penerima terbesar (serta urutan bagi Jambi dan Papua) | 1. Kaltim 2. Kalteng 3. Riau 4. Papua 9. Jambi | 1. Kaltim 2. Kalteng 3. Riau 4. Papua 5. Jambi | 1. Kaltim 2. Kalteng 3. Riau 4. Papua 11. Jambi |
| 4. | Tiga provinsi penerima terkecil | 1. NTB 2. Bangka Bltg 3. Sulut | 1. NTT 2. Banten 3. Bali | 1. Sulut 2. Bangka Bltg 3. Bengkulu |
| 5. | Provinsi yang menerima satu kali | 1. Banten | 2. NTT | 3. Bali |
| 6. | Provinsi yang menerima dua kali | 1. Bangka Belitung | | |

Sumber: SK Menkeu (2001; 2002; 2003)

Tabel 15. Kriteria dan skor dalam alokasi DAK-DR di Provinsi Jambi dan Papua

| No. | Kriteria Penilaian | Jambi | | Papua |
|-----|--|----------------|--------------|------------|
| | | Skor tertinggi | Variasi skor | Persentase |
| 1 | Proyeksi penerimaan Dana Reboisasi kabupaten | 30 | 0 - 30 | 30 |
| 2 | Luas hutan rusak dan lahan kritis pada DAS/Sub DAS prioritas | 20 | 0 - 20 | 20 |
| 3 | Tingkat kekritisian ekosistem DAS/Sub DAS dengan pertimbangan hulu/hilir | 30 | 5 - 30 | 14 |
| 4 | Kesinambungan dengan kegiatan rehabilitasi hutan tahun sebelumnya | 10 | 0 - 10 | 5,90 |
| 5 | Kapasitas kelembagaan, a.l. SDM dan masyarakat | 10 | 5 - 10 | 5,35 |
| 6 | Penyusunan rancangan dan pengendalian | - | - | 9,75 |
| 7 | Pemerataan | - | - | 15 |
| | Total | 100 | | 100 |

1. Provinsi Jambi

Secara umum alokasi DAK-DR yang diterima provinsi Jambi selama 3 tahun (2001 - 2003) mengalami fluktuasi dengan besaran sekitar Rp. 16,77 miliar, Rp. 25,69 miliar dan Rp. 10,11 miliar secara berurutan. Jumlah DAK-DR yang diterima oleh Provinsi Jambi dibandingkan dengan jumlah total DAK-DR adalah sekitar 2,4 %, 4,4 %, dan 2,95 % untuk tahun 2001, 2002, dan 2003 secara berurutan sebagaimana tercantum dalam Lampiran 2.

Empat kabupaten yang menerima DAK-DR terbesar di provinsi Jambi dalam periode 2001-2003 adalah: (i) Kabupaten Tanjung Jabung Barat (Rp. 11,4 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp. 3,8 miliar per tahun, (ii) Kabupaten Batanghari (Rp. 7,9 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp.2,6 miliar per tahun, (iii) Kabupaten Tebo (Rp. 7,6 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp. 2,5 miliar per tahun, dan (iv) Kabupaten Tanjung Jabung Timur (Rp. 7,0 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp. 2,3 miliar per tahun (Lampiran 2). Empat kabupaten penerima terbesar berada di wilayah hilir DAS Sungai Batanghari. Seluruh kabupaten, termasuk daerah bukan penghasil seperti Kabupaten Kerinci dan Kota Jambi, memperoleh alokasi dana.

Sekalipun terdapat dua kriteria penilaian yang terkait dengan daerah aliran sungai, hasil alokasi DAK-DR di provinsi ini belum mencerminkan sepenuhnya paradigma pembangunan kehutanan yang berorientasi pada DAS. Beberapa kabupaten yang terletak di wilayah hilir DAS Batanghari seperti Kab.

Batanghari, Muara Jambi, Tanjung Jabung Barat dan Tanjung Jabung Timur menerima DAK-DR yang jauh lebih besar daripada wilayah hulu.

2. Provinsi Papua

Secara umum alokasi DAK-DR yang diterima Provinsi Papua selama tiga tahun dari 2001 sampai 2003 mengalami laju penurunan yang signifikan masing-masing dengan besaran sekitar Rp. 68,75 miliar, Rp. 38,96 miliar dan Rp. 22,96 miliar. Jumlah DAK-DR yang diterima oleh Provinsi Papua dibandingkan dengan jumlah total DAK-DR adalah 2,39%, 4,14% dan 2,18% untuk tahun 2001, 2002, dan 2003 secara berurutan sebagaimana tercantum dalam Lampiran 3.

Ringkasan alokasi DAK-DR di Provinsi Jambi dan Papua tahun 2001-2003 disajikan pada Tabel 16.

Tabel 15 menunjukkan bahwa secara umum total DAK-DR yang dialokasikan ke daerah ternyata hanya sekitar 24-33% dari seluruh total penerimaan DR dari yang seharusnya menurut ketentuan sebesar 40%. Hal ini kemungkinan disebabkan karena pemerintah pusat belum sepenuhnya memegang komitmen yang ada dan daerah kurang memberikan perhatian terhadap porsi yang diperolehnya. Provinsi Jambi, contohnya, selama 4 tahun (2001-2004) menerima alokasi DAK-DR berkisar antara 26-49% dari seluruh penerimaan DR nya. Papua memperoleh dana alokasi DAK-DR berkisar antara 87-198%. Hal ini menunjukkan bahwa alokasi DAK-DR yang diterima kedua provinsi jauh berbeda dan dirasakan tidak adil karena tidak mengikuti kaidah perhitungan yang telah ditetapkan. Papua, contohnya, dengan penerimaan DR nya

Tabel 16. Alokasi DAK-DR di Provinsi Jambi dan Papua Tahun 2001 - 2003

| No. | Provinsi | Alokasi DAK-DR untuk Tahun (x Rp. Juta) | | | | |
|-----|--|---|---------|---------|---------|---------|
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| 1 | Jambi | 16 768 | 25 691 | 10 108 | 17 781 | 21 526 |
| | % thdp Total DAK-DR | 2,39 | 4,14 | 2,18 | 2,31 | 8,04 |
| | % thdp DR yang disetorkannya*) | 26,55 | 32,20 | 25,66 | 48,83 | 101,87 |
| 2 | Papua | 68 757 | 39 309 | 22 962 | - | - |
| | % thdp Total DAK-DR | 9,82 | 6,33 | 4,96 | - | - |
| | % thdp DR yang disetorkannya*) | 197,88 | 120,26 | 86,90 | - | - |
| | Total DAK-DR | 700 505 | 620 678 | 462 826 | 768 996 | 266 397 |
| | % Total DAK-DR terhadap Total Penerimaan DR**) | 31 | 33 | 24 | 32 | - |

Keterangan: *) dihitung berdasarkan perbandingan antara DAK DR yang diterima dengan nilai DR yang disetorkannya

**) dihitung berdasarkan perbandingan antara total DAK DR yang dikeluarkan Departemen Keuangan dengan total setoran DR yang diterimanya

yang selalu mengalami kenaikan setiap tahun ternyata harus menerima DAK-DR yang nilainya terus turun setiap tahunnya (lihat Lampiran 3). Hasil ini memperkuat hasil temuan Satriyo *et al.* (2003) bahwa pemerintah daerah mengeluh tidak saja tentang keterlambatan pencairan DAK-DR tetapi juga tentang jumlah yang lebih rendah daripada yang diharapkan.

Empat kabupaten yang menerima DAK-DR terbesar di provinsi Papua dalam tiga tahun terakhir adalah: (i) Kabupaten Merauke (Rp. 28,1 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp. 9,4 miliar per tahun, (ii) Kabupaten Jayapura (Rp. 13,2 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp. 4,4 miliar per tahun, (iii) Kabupaten Manokwari (Rp. 12,5 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp. 4,2 miliar per tahun, dan (iv) Kabupaten Sorong (Rp. 12,1 miliar) dengan rata-rata penerimaan DAK-DR sebesar Rp. 4,0 miliar per tahun.

Permasalahan

Beberapa isu dalam distribusi DAK-DR, antara lain terkait dengan: (i) kurang jelasnya kriteria penentuan alokasi DAK-DR, (ii) beragamnya penerapan mekanisme distribusi DAK-DR, (iii) ketidakadilan dalam distribusi DAK-DR, (iv) kemungkinan tumpang tindih pembiayaan RHL dari DAK-DR dan DR (GNRHL), (v) pemerintah provinsi tidak mendapat bagian dari DAK-DR, dan (vi) proses penyaluran DAK-DR terlalu birokratis. Hasil evaluasi Departemen Keuangan terhadap pelaksanaan alokasi DAK-DR tahun 2002 menunjukkan bahwa pengalokasian DAK-DR melalui provinsi terkesan kurang adil dan

menjadi rancu dengan peraturan yang ada. Beberapa daerah bukan penghasil menerima DAK-DR, sementara daerah penghasil menerima dalam jumlah yang lebih kecil dibandingkan daerah bukan penghasil kayu. Selain itu, mekanisme DAK-DR cenderung memperlambat proses alokasi ke daerah, dana penerimaan DR juga dianggap kurang transparan (Departemen Keuangan, 2004).

Efektivitas Penggunaan DR

Efektivitas penggunaan dana pungutan kehutanan dapat dilihat dari realisasi pemanfaatan dana tersebut, baik yang berada di pusat (60%) maupun di daerah (40%).

A. Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan)

Rendahnya realisasi pemanfaatan dana menunjukkan belum efektifnya perencanaan keuangan di Dephut yang tentunya berpengaruh terhadap pelaksanaan fisik di lapangan. Rendahnya realisasi pemanfaatan dana dapat juga disebabkan karena keterlambatan turunnya dana DR yang diterima Dephut atau DAK-DR yang diterima oleh daerah penghasil seperti tercantum dalam Tabel 17.

Penerimaan total Dephut antara tahun 1998/1999 sampai 2005 mengalami penurunan dari sekitar Rp. 4,17 triliun (1998/1999) menjadi Rp. 3,24 triliun (tahun 2005) dengan rata-rata sekitar Rp. 2,90 triliun per tahun. Dana tersebut berasal dari DR, Bujagir, PSDH, IHPHTI, IHPH, ESL, DPEH, dan PUIPA.

Tabel 17. Realisasi dana penerimaan dan pembiayaan Dephut dalam 8 tahun (1998/1999-2005)

| Tahun | Penerimaan (x juta Rp) | Pembiayaan (x juta Rp) | Rasio Pembiayaan dan Penerimaan (%) | Realisasi (x juta Rp) | Realisasi (%) |
|-----------|---------------------------|---------------------------|---|--------------------------|------------------|
| 1998/99 | 4 165 133 | 1 586 671 | 38,09 | 1 012 317 | 63,80 |
| 1999/00 | 3 330 444 | 2 037 257 | 61,17 | 1 435 708 | 70,47 |
| 2000 | 3 020 413 | 1 448 690 | 47,96 | 1 072 557 | 74,04 |
| 2001 | 3 304 803 | 2 377 243 | 71,93 | 1 324 492 | 55,71 |
| 2002 | 2 928 772 | 2 681 610 | 91,56 | 1 486 116 | 55,42 |
| 2003 | 2 722 982 | 3 347 097 | 122,92 | 2 070 938 | 61,87 |
| 2004 | 3 394 894 | 4 093 251 | 120,57 | 3 228 031 | 78,86 |
| 2005 | 3 248 817 | 4 747 732 | 146,14 | 2 475 922 | 52,15 |
| Jumlah | 26 116 258 | 22 319 551 | - | 14 106 081 | - |
| Rata-rata | 2 901 806 | 2 789 944 | 96,15 | 1 763 260 | 63,20 |

Sumber: Dephut (2003 dan 2006)

Tabel 18. Permasalahan yang dihadapi Dephut dalam upaya meningkatkan efektivitas pemanfaatan dana yang diterima

| No. | Jenis Permasalahan | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----|---|------|------|------|
| 1. | Tidak adanya koordinator laporan keuangan dari daerah setelah Kanwil Dephut dibubarkan | | X | |
| 2. | Departemen teknis tidak mendapatkan laporan kegiatan pembangunan sesuai Surat Edaran Menteri Keuangan | | X | |
| 3. | Kurangnya perhatian para pimpinan instansi untuk menangani pelaksanaan anggaran dan laporan sehingga laporan dan informasi tidak diperoleh tepat waktu sebagai bahan pengambilan keputusan | X | X | X |
| 4. | Masih lemahnya pemanfaatan data dan informasi serta hasil monev terkait pelaksanaan proyek pembangunan bagi pengambilan kebijakan sehingga proyek berlangsung tanpa tujuan dan target yang jelas | X | X | X |
| 5. | Kurangnya perhatian dari para atasan langsung dan pimpro dalam menangani berbagai laporan sehingga pembuatan laporan keuangan hanya sekedar menyelesaikan kewajiban saja | X | X | |
| 6. | Perencanaan proyek masih menganut standar dan kegiatan yang sama untuk seluruh wilayah Indonesia dan belum mempertimbangkan kondisi adat istiadat, sosial budaya dan lokasi walaupun sudah memasuki era otonomi daerah | X | X | X |
| 7. | Masih belum adanya kemauan dari pelaksana perencana untuk mengubah paradigma baru dalam penyusunan proyek pembangunan yang nyata. Selera pribadi masih dominan yang dicerminkan dari kegiatan-kegiatan proyek yang tidak berkembang dari tahun ke tahun | X | X | X |
| 8. | Penyusunan proyek di tingkat instansi kehutanan masih bersifat seremonial tahunan dengan indikasi proses penyusunan rencana anggaran yang statis | X | X | X |
| 9. | Perencanaan kegiatan pembangunan belum dikuasai secara benar dan yang terjadi masih berupa perencanaan alokasi anggaran | X | X | X |
| 10. | Penyusunan kebutuhan proyek tidak dikaitkan dengan program dan sektor lain sehingga masing-masing sektor membangun sektornya sendiri tanpa melihat sektor lainnya | | | X |
| 11. | Perbedaan persepsi tentang otonomi daerah antar instansi kehutanan kabupaten, provinsi dan UPT masih muncul sehingga kegiatan proyek tidak dapat dilaksanakan sebagaimana seharusnya | | | X |
| 12. | LHP 2002 menegaskan masih adanya kelemahan administrasi, pelanggaran terhadap prosedur dan tata kerja, kelemahan pengawas internal, kelemahan perencanaan dan kelemahan pembinaan personil | | | X |
| 13. | Banyak kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan karena keterbatasan sumberdaya (SDM dan SDA) yang dimiliki | | X | X |
| 14. | Kesalahan dalam merencanakan suatu kegiatan proyek yang tidak memperhatikan kemampuan suatu UPT | X | X | X |

Pembiayaan atau anggaran yang diterima Dephut dalam periode waktu 8 tahun mengalami peningkatan dari sekitar Rp. 1,45 triliun (2000) menjadi Rp. 4,75 triliun (2005) dengan rata-rata Rp. 2,79 triliun per tahun. Anggaran Dephut tersebut terdiri dari: (i) APBN Rutin, (ii) PSDH, (iii) APBN Sektoral, (iv) BLN, (v) DR, (vi) Inpres, (vii) IWPL, (viii) DR Padat Karya, dan (ix) DR Crash Program. Realisasi anggaran Dephut dalam periode 8 tahun cukup bervariasi antara 52,2% (2005) sampai 78,9 % (2004) dengan rata-rata

realisasi sekitar 63,2 %. Rasio antara pembiayaan dan penerimaan pungutan kehutanan cukup bervariasi antara 38,1 % (1998/1999) hingga 146,1 % (2005) dengan rata-rata sekitar 96,2 % dari keseluruhan total penerimaan pungutan kehutanan.

Permasalahan yang dihadapi Dephut dalam upaya meningkatkan efektivitas pemanfaatan dana adalah keterlambatan turunnya anggaran dan pencairan dananya serta faktor-faktor lainnya sebagaimana dijelaskan pada Tabel 18.

B. Pemerintah Daerah

Realisasi anggaran dan fisik pelaksanaan DAK-DR selama tiga tahun terakhir di Provinsi Jambi dan Papua tidak dapat dimonitor dan dievaluasi (monev) oleh dinas kehutanan provinsi. Walaupun kewenangan monev berada pada dinas kehutanan provinsi, namun fungsi tersebut belum terealisasi karena tidak adanya anggaran DAK-DR yang dialokasikan kepada provinsi untuk keperluan tersebut. Sekalipun Dinas Kehutanan Provinsi Papua memperoleh DAK-DR, dana tersebut digunakan untuk membuat buku pedoman perencanaan RHL untuk masing-masing kabupaten yang dikerjakan oleh pihak ketiga. Buku pedoman tersebut telah didistribusikan ke masing-masing kabupaten induk sebelum terjadi proses pemekaran kabupaten.

Disamping itu, monev tidak berjalan lancar karena pihak pemerintah kabupaten kurang memberikan respon permintaan dinas kehutanan provinsi untuk menyerahkan laporan keuangan dan kegiatan fisik lapangan secara teratur untuk bahan evaluasi. Padahal dalam Pedoman Umum Pengelolaan DAK-DR menyatakan secara tegas bahwa: (i) Pimpro menyampaikan laporan bulanan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Dinas Kehutanan Provinsi dan Balai/Unit RLKT (sekarang menjadi BPDAS) setempat, (ii) BPDAS menyampaikan laporan triwulan kepada Menteri Kehutanan c.q. Dirjen Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial (RLPS) tentang penyelenggaraan RHL oleh Kabupaten/Kota mengacu kepada pola umum, standar dan kriteria yang ditetapkan oleh Menhut, dan (iii) Bupati/Walikota berkewajiban menyampaikan laporan akuntabilitas tahunan atas penyelenggaraan RHL kepada Menhut dan Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur.

Pemanfaatan dana DAK-DR di Jambi dilakukan melalui kerjasama antara Pemda (Dinas Kehutanan) dengan kelompok-kelompok tani setempat dalam bentuk pembuatan Kebun Bibit Desa (KBD). Selama ini pemberian bibit kepada masyarakat untuk ditanam di hutan rakyat dilakukan secara cuma-cuma. Setelah KBD terbentuk, petani diharapkan membeli bibit dengan harga tertentu. Di Papua, RHL banyak dilaksanakan oleh pihak ketiga (kontraktor perusahaan swasta lokal). Meskipun ada keinginan untuk mengalokasikan DAK-DR secara langsung kepada masyarakat, tetapi ada kekhawatiran bahwa umumnya mereka belum mempunyai kemampuan yang cukup untuk

mengelola dana. Upaya-upaya peningkatan kapasitas dan kemampuan mereka diperlukan dalam pengelolaan dana untuk kegiatan RHL.

DAK-DR yang diterima kabupaten pada umumnya baru dapat dimanfaatkan pada tahun berikutnya. Hal ini disebabkan turunnya anggaran terjadi pada bulan September-Oktober sehingga menyulitkan kegiatan RHL di lapangan. Keterlambatan turunnya dana menyebabkan pelaksanaan kegiatan RHL tidak sinkron dengan perencanaan yang telah disusun. Akibatnya realisasi pemanfaatan dana menjadi rendah dan program penyelenggaraan RHL tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Sekalipun aspek teknis yang harus menjadi penentu, seringkali faktor administrasi mengorbankan aspek teknis.

Berdasarkan hasil wawancara, banyak pihak yang terkait di Papua mengeluhkan penyaluran DAK-DR dari provinsi ke kabupaten yang melewati atau masuk ke rekening pemerintah daerah kabupaten. Dalam kenyataannya, beberapa Bupati yang menggunakan dana DAK-DR siap pakai (*on-call budget*) sebagai dana talangan untuk berbagai kegiatan pembangunan di daerahnya sementara dana APBD belum turun. Dana tersebut juga digunakan untuk kegiatan pembangunan yang memang tidak atau belum ada pos pembiayaannya.

Para pengelola proyek memandang bahwa Pedoman Umum Pemanfaatan DAK-DR terlalu kaku. Dana reboisasi tidak dapat digunakan untuk pembayaran administrasi proyek, pelatihan, dan pemberdayaan masyarakat serta kegiatan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan DAK-DR. Padahal dalam kenyataannya, kegiatan pendukung yang tidak boleh dibiayai oleh DAK-DR ternyata cukup berperan dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kegiatan RHL.

Permasalahan

Beberapa isu yang muncul dalam pemanfaatan DR adalah: (i) ketidaktepatan penggunaan DR, (ii) aturan pemanfaatan DR yang terlalu kaku, (iii) kurang efektifnya pemanfaatan DR dikaitkan dengan keterlambatan turunnya dana dengan waktu pembibitan dan penanaman, (iv) kesulitan dalam mendapatkan tenaga kerja yang murah sesuai dengan standar biaya yang ditetapkan, (v) kurang transparan dalam laporan pemanfaatan DR oleh dinas kehutanan kabupaten ke dinas kehutanan provinsi, (vi) tidak ada sistem monitoring dan evaluasi dari pemanfaatan DR oleh dinas kehutanan provinsi, dan (vii)

kemungkinan tumpang tindih pemanfaatan DAK-DR dan DR.

Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan DAK-DR selama tiga tahun berturut-turut, Dephut telah mengidentifikasi masalah dalam pemanfaatan DAK-DR, diantaranya: (i) ketidakjelasan tentang substansi kegiatan yang boleh dan tidak boleh dibiayai DAK-DR, (ii) kriteria pengalokasiannya, (iii) standar biaya dan standar hasil, serta (iv) mekanisme pengalokasian dan penyaluran DAK-DR (Dephut, 2004a).

Satriyo *et al* (2003) menemukan hambatan utama dalam rangka pengelolaan hutan di daerah yakni rendahnya kualitas dan kurangnya jumlah pegawai di lingkungan dinas kehutanan daerah yang bertugas menangani masalah-masalah teknis kehutanan.

Dampak Pemanfaatan DAK-DR

Dampak pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) terhadap penghidupan/ kesejahteraan masyarakat hanya dapat dilihat dari besarnya uang yang diterima masyarakat dari kegiatan tanam menanam. Penilaian dampak RHL terhadap kualitas hidup belum dapat dilakukan karena keterlambatan pelaksanaan kegiatan RHL yang dibiayai DAK-DR dimulai tahun 2001, namun pelaksanaannya mundur satu tahun akibat keterlambatan turunnya dana.

Jika dilihat dari dana yang masih mengendap di rekening pembangunan hutan yang dikelola pemda, sehingga pelaksanaan kegiatan RHL tidak dapat dilaksanakan. Hal ini berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat karena apabila kegiatan RHL berlangsung, masyarakat masih memperoleh upah tanam yang besarnya disamakan dengan upah minimum regional (UMR). Kegiatan RHL di Kabupaten Manokwari bahkan dilaksanakan oleh pihak ketiga (kontraktor) sehingga kurang memberikan dampak finansial bagi masyarakat setempat. Padahal hasil temuan di lapangan menunjukkan bahwa rata-rata keberhasilan tumbuh pohon yang dibangun melalui kontraktor relatif rendah.

Penyempurnaan Kebijakan DAK-DR

1. Kebijakan DAK DR

Penyempurnaan kebijakan DAK DR dapat dilakukan dalam tiga aspek penting, yaitu dalam hal penarikan, pengalokasian dan pemanfaatan DR.

Penyempurnaan dalam hal penarikan

Konsep DR seharusnya dikembalikan ke konsep awalnya, yakni Dana Jaminan Reboisasi (DJR) sehingga dapat dijadikan salah satu insentif bagi pemegang IUPHHK untuk mengelola hutannya secara profesional dan akuntabel dengan melibatkan masyarakat setempat secara aktif sebagai pengelola dan pelaksana langsung di lapangan. Penerimaan pemerintah secara memadai dapat dilakukan melalui perbaikan penetapan DR. Secara konseptual, seharusnya memang ada jaminan bagi pengelolaan sumberdaya hutan yang lestari. Salah satu jaminan yang penting adalah dana jaminan kinerja yang di sektor kehutanan Indonesia ini setara dengan DJR. Agar DJR dapat berjalan dengan baik diperlukan konsistensi dalam penetapannya melalui peraturan dan perundang-undangan yang berlaku karena pengertian DR diberikan secara berbeda-beda antara PP No. 35/2002 dan PP No. 6/2007. Hal ini akan berdampak terhadap pelaksanaan dari peraturan tersebut. DJR hendaknya tidak diperlakukan sebagai rente ekonomi, karena dalam sistem pemanfaatan hutan Indonesia terdapat PSDH yang sudah merupakan rente ekonomi.

DR seharusnya dikumpulkan di tempat yang sama dimana sumberdaya kayu diambil. Perhitungan dapat dilakukan setelah dilakukan pembagian batang dimana volume kayu yang diambil dihitung. Ini memerlukan pengawasan lapangan yang ketat agar dapat berjalan dengan baik. Indrawanto dan Hastanti (2004) menyarankan upaya untuk mengoptimalkan PNBPD dilakukan dengan: (i) meningkatkan volume atau aktivitas pelayanan aparat pemerintah, (ii) menetapkan jenis dan tarif pungutan yang intensitas perubahannya tidak terlalu sering, (iii) meningkatkan pengawasan dalam pelaksanaan pemungutan dan penyetorannya ke Kas Negara, dan (iv) mewujudkan stabilitas keamanan dan ekonomi makro yang mendorong peningkatan investasi.

Pengumpulan DR tetap dilaksanakan dengan menggunakan sistem 15 digit agar asal usul setoran DR (dari provinsi, kabupaten, nama perusahaan penyeter, bulan dan tahun setor DR) dapat mudah dilacak. Untuk memudahkan validasi, sistem 15 digit ini hendaknya tetap digunakan oleh semua pihak terkait termasuk Biro Perencanaan dan Keuangan Dephut. Dengan demikian kegiatan rekonsiliasi dapat dikurangi atau dihindarkan.

Penyetoran DR oleh wajib bayar dapat dilakukan melalui bank apa saja yang ada di kabupaten untuk ditransfer ke Bank Mandiri. Diharapkan bank penerima dapat memberikan informasi penyetoran (rekening koran) ke dinas kehutanan kabupaten setempat dengan tembusan langsung ke dinas kehutanan provinsi agar setoran dapat lebih mudah dimonitor. Ini dimaksudkan agar prosesnya bisa transparan, bertanggung-gugat dan menghindari penunggakan setoran DR.

Penyempurnaan dalam hal pengalokasian

Alokasi DAK-DR hendaknya dilakukan secara transparan dan akuntabel, dengan menerapkan metode alokasi DAK-DR yang tepat, adil dan proporsional kepada daerah penghasil dan non penghasil. Hal ini agar tidak menimbulkan kekecewaan terhadap provinsi atau kabupaten yang menerima DAK-DR tersebut. Sebaliknya, DAK-DR yang diterimanya akan menjadi motivasi bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan pengelolaan hutan lestari di wilayahnya.

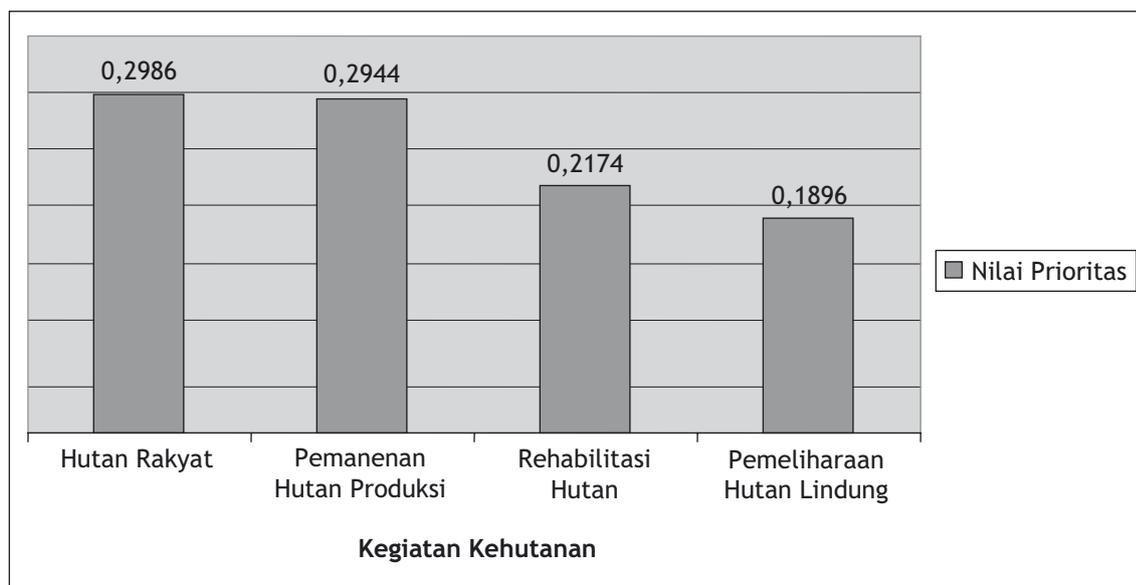
Dinas kehutanan provinsi dapat juga menerapkan sistem insentif dalam penyaluran DAK-DR. Setiap kabupaten yang serius dan benar melaksanakan kegiatan RHL akan mendapatkan dana tambahan untuk kegiatan RHL tahun berikutnya. Dana tambahan tersebut dapat

diambil dari alokasi DAK-DR bagi kabupaten yang kurang mampu atau ‘gagal’ mencapai target kegiatan RHL yang telah direncanakannya.

Di dua provinsi lokasi penelitian, formula skor digunakan untuk menentukan jatah alokasi DR. Namun di kedua lokasi, formula tersebut belum mempertimbangkan pengelolaan kawasan lindung dan konservasi. Sampai saat ini, belum ada mekanisme yang mengatur alokasi untuk pengelolaan kawasan tersebut. Ini dapat disempurnakan dengan penggunaan alternatif skor alokasi yang mengakomodasi kegiatan pengelolaan hutan lindung dan konservasi.

Dalam kondisi luas hutan yang semakin menyusut, mempertahankan hutan yang ada, khususnya, hutan lindung dan konservasi sama pentingnya atau bahkan lebih penting dibandingkan rehabilitasi hutan. Oleh karena itu, kepada daerah yang memiliki hutan tersebut perlu diberikan insentif. Sebagai contoh, Kab. Kerinci yang wilayahnya terletak di hulu Sungai Batanghari dan mempunyai potensi pariwisata belum mampu memanfaatkan secara komersial hutan konservasi dan lindung yang dimilikinya karena lokasinya terpencil. Isu yang terjadi juga di berbagai wilayah DAS tersebut menjadi penting dalam konteks hubungan antara wilayah di hulu dan hilir.

Menurut aturannya, hutan lindung dan



Gambar 5. Nilai prioritas kegiatan pembangunan dalam DAS

Keterangan:

Jumlah responden (n) 22 terdiri dari perencana/pengambil keputusan pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten sample.

konservasi tidak memperoleh bagian dari DAK-DR. Pertanyaannya, jika diijinkan, berapa bagian yang diperoleh untuk wilayah tersebut. Pembobotan dapat diberikan pada seluruh kegiatan kehutanan yang terdapat pada suatu wilayah DAS dengan metoda *Analytical Hierarchy Process* (AHP). AHP merupakan sebuah proses rasionalitas secara sistemik untuk mempermudah pengambil keputusan memperlakukan suatu masalah secara menyeluruh dan mempelajari interaksi antar komponen secara bersama-sama dalam suatu hierarki (Saaty, 1988). Proses ini dapat diterapkan untuk permasalahan alokasi sumberdaya, perencanaan, analisis dampak kebijakan dan pemecahan konflik. AHP merupakan alat analisis pemecahan masalah multi kriteria yang menyangkut pemilihan sejumlah alternatif berdasarkan kriteria yang ditentukan. Kriteria ditentukan oleh pembuat kebijakan berdasarkan tingkat kepentingannya.

Tujuan/*overall goal* (tingkatan pertama dalam hierarki) dalam analisis ini adalah pembangunan fungsi hutan dalam DAS. Tingkatan ke dua adalah faktor yang berpengaruh terhadap tujuan. Dalam proses, sebagai faktor adalah daerah penghasil kayu bulat dan daerah bukan penghasil, sedangkan kriteria (tingkatan ke tiga) yang dipilih untuk menilai alternatif adalah lingkungan hidup, sosial ekonomi masyarakat, dan pendapatan daerah. Kegiatan sebagai alternatif yang akan dipilih adalah Hutan Rakyat, Pemanenan Hutan Produksi, Rehabilitasi Hutan dan Pemeliharaan Hutan Lindung. Responden dalam survey ini adalah perencana, pengambil keputusan atau pihak-pihak yang mendalami masalah DAK-DR. Hasil dari metoda ini menghasilkan nilai prioritas disajikan pada Gambar 5.

Hasil AHP menunjukkan bahwa hutan rakyat memiliki nilai prioritas tinggi, disusul oleh pemanenan hutan produksi, rehabilitasi hutan dan pemeliharaan hutan lindung.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil tersebut adalah pemeliharaan hutan lindung dan konservasi memperoleh nilai prioritas positif yang cukup besar, meskipun masih dibawah nilai kegiatan kehutanan lainnya. Implikasi kebijakannya adalah bahwa dalam konteks hulu dan hilir kegiatan pemeliharaan hutan lindung yang pada umumnya berlokasi di wilayah hulu DAS perlu memperoleh perhatian dalam alokasi DAK-DR. Hal ini dimungkinkan karena dalam

Pedoman Umum DAK-DR 2001, penggunaan dana DAK-DR adalah untuk rehabilitasi hutan dan lahan pada berbagai kawasan hutan.

Penentuan nilai prioritas ini dapat digunakan sebagai alat bantu dalam mendistribusikan DAK-DR kepada kabupaten-kabupaten dalam suatu wilayah provinsi. Dengan demikian disamping azas keadilan, azas manfaat dalam konteks DAS juga mendapat porsi perhatian yang wajar.

DAK-DR yang dialokasikan dari provinsi ke kabupaten hendaknya tidak disimpan dalam rekening pemda untuk menghindari penggunaan DAK-DR sebagai dana talangan sementara. Jika mekanisme penyaluran tidak memungkinkan untuk diubah, maka dalam pedoman umum perlu dibuat aturan yang jelas dan tegas bahwa dana tersebut hanya untuk RHL dan barang siapa yang melanggarnya akan dikenakan sanksi hukuman (penjara) sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Turunnya DAK-DR seharusnya mengikuti musim tanam dengan perincian sebagai berikut: (i) jika datangnya awal musim hujan bulan September, (ii) maka jangka waktu 3 bulan sebelumnya harus disiapkan kegiatan pembibitan, yaitu bulan Juni, (iii) jika bulan Juni sebagai waktu yang tepat untuk pembibitan, maka sebulan sebelumnya harus dilakukan persiapan, yaitu bulan Mei, dan (iv) jika bulan Mei sebagai bulan persiapan kegiatan produksi bibit, maka dana DAK-DR turunnya harus bulan April dan tidak dapat ditawar-tawar lagi. Hal ini perlu menjadi perhatian bagi Departemen Keuangan dan Dephut mengingat keberhasilan kegiatan RHL sangat tergantung kepada musim dan dalam kenyataannya musim tidak dapat dimanipulasi atau disesuaikan dengan tahun anggaran yang diterapkan selama ini. Keterlambatan ini telah menjadi keluhan umum pemerintah daerah yang menerima DAK-DR sebagai sumber utama pembiayaan bagi dinas kehutanan daerah dalam menjalankan fungsinya (Satriyo *et al*, 2003).

Apabila sampai akhir tahun anggaran dana belum atau tidak bisa digunakan, dana tersebut tidak dapat secara otomatis dipakai untuk tahun anggaran mendatang. Dana yang tidak termanfaatkan ini harus disetor ke Kas Negara dan dianggap sebagai Sisa Anggaran Lebih. Dalam hal dana DR terlambat turun ke Kas Negara, Dephut harus tegas dan mempunyai komitmen untuk menolak dan mengembalikan dana tersebut agar pemanfaatan dana bisa efektif.

Penyempurnaan dalam hal pemanfaatan

Saat ini secara nasional luas kawasan hutan kritis telah mencapai 59,2 juta ha (Mediadas, 2006). Jumlah biaya yang diperlukan untuk merehabilitasinya adalah sekitar Rp 296 trilyun dengan asumsi biaya per ha Rp 5 juta, sedangkan jumlah DR saat ini sekitar Rp 10 trilyun dengan penambahan penerimaan DR dan PSDH setiap tahun berkisar antara Rp 1-1,5 trilyun. Hal ini menunjukkan bahwa kecepatan pelaksanaan RHL (sekitar 3 juta ha/5 tahun) masih jauh untuk memperbaiki kerusakan yang ada dan diperlukan waktu penyelesaian yang lama. Oleh karena itu dana DR yang ada hendaknya dimanfaatkan seoptimal dan seefektif mungkin untuk kegiatan pembangunan hutan yang punya manfaat ganda (*multiplier effects*) besar seperti kredit usaha hutan rakyat, pembangunan hutan tanaman rakyat dan pembangunan industri kayu rakyat berskala kecil dan menengah.

Jika keterlambatan turunnya DAK tidak dapat dihindari, maka implementasi lapangan kegiatan RHL di kabupaten agar mundur setahun dari cairnya dana DAK-DR dari pusat. Hal ini agar penggunaannya lebih efektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis dan administrasi. Solusi lainnya adalah: (1) pencairan dana dilakukan pada awal tahun anggaran (misal bulan April), atau (2) pemerintah daerah diperkenankan menahan (tidak menyetor) 40% dari DR yang menjadi haknya dan disimpan di bank daerah seperti BPD di tingkat provinsi sehingga dinas kehutanan provinsi masih dapat memonitor dana tersebut melalui rekening koran yang diterimanya. Sekalipun solusi kedua dapat mendorong penggunaan dana secara optimal, tetapi tampaknya sulit untuk diterapkan karena ada ketentuan UU No. 20/1997 yang menyatakan bahwa semua penerimaan negara bukan pajak harus disetor ke Kas Negara secepatnya.

Di samping itu DAK-DR agar digunakan pada kawasan hutan saja mengingat non kawasan sudah memperoleh sumber pendanaan lainnya, misal, GNRHL. Kalaupun DAK-DR akan digunakan untuk kegiatan RHL di luar kawasan hutan, maka DAK-DR tersebut hendaknya bersifat *revolving* (dana bergulir).

Provinsi yang mengkoordinir pembagian DAK-DR harus juga menerima bagian DAK-DR untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan DAK-DR. Disamping itu untuk suksesnya pelaksanaan RHL, biaya standar dan penentuan jenis kayu disarankan untuk lebih akomodatif

terhadap aspirasi masyarakat dan karakteristik daerah pelaksanaan RHL. Komunikasi yang aktif dan intensif antara Dephut dan dinas kehutanan daerah (provinsi dan kabupaten) perlu terus diupayakan agar tercipta kondisi yang kondusif.

2. Penegakan hukum atas pengelolaan keuangan daerah

Semangat penyelenggaraan otonomi daerah adalah kewenangan yang diberikan kepada pemda untuk lebih leluasa mencari mitra dalam mengembangkan potensi ekonomi dan menciptakan iklim yang kondusif bagi masuknya investasi. Kendala utama masuknya investasi adalah rendahnya daya saing daerah karena ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) dan kualitas pelayanan publik yang tidak mendukung. Padahal pelayanan publik yang prima merupakan konsekuensi logis yang harus diperhatikan oleh aparat pemda sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya. Manajemen pelayanan publik harus lebih didasarkan atas transparansi, terbuka, akuntabel, partisipatif, fleksibel dan responsif terhadap keinginan dan aspirasi masyarakat. Indikator yang dapat digunakan dalam mengevaluasi pelayanan publik adalah kepuasan publik atas keadilan, tidak diskriminatif dan kepastian jangka waktu proses pelayanannya.

Hasil audit investigasi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sepanjang tahun 2005 menunjukkan bahwa pemda merupakan lembaga terkorup. Dari total 157 kasus berindikasi korupsi, 123 kasus diantaranya terjadi di lingkungan pemda dengan kerugian negara mencapai Rp. 533,2 milyar dan US\$ 7 juta (Media Indonesia, 2006). Lampiran 3 menyajikan beberapa kasus korupsi di beberapa pemda terkait dengan penyimpangan penggunaan anggaran APBD yang telah terjadi di beberapa pemda.

Effendy (2004) mengingatkan adanya 15 titik rawan korupsi dan kolusi dalam alur pelaksanaan program Gerhan setiap tahunnya, yakni:

- 1) Penetapan sasaran lokasi (Rapat tiga menteri koordinator)
- 2) Penetapan lokasi (Dephut)
- 3) Klarifikasi lokasi bermasalah (BPDAS dan dinas kehutanan kabupaten/kota)
- 4) Rapat rencana biasa (Komisi III DPR)
- 5) Penilaian kualitas bibit (perguruan tinggi)
- 6) Rencana pembibitan (BPDAS)
- 7) Kerjasama dengan perguruan tinggi atau pihak ketiga (pelaksana swakelola) untuk pembibitan (BPDAS dan PT)

- 8) Pengajuan anggaran pembibitan ke Kantor Pajak dan Kas Negara (KPKN) (BPDAS dan KPKN)
- 9) Rencana penanaman (dinas kehutanan kabupaten/kota dan BKSDA/BTN)
- 10) Kerjasama penanaman dengan kelompok tani hutan (pelaksana swakelola)
- 11) Pengajuan anggaran penanaman
- 12) Rencana pengendalian (dinas kehutanan provinsi)
- 13) Kerjasama penilaian tanaman melalui penunjukan langsung (konsultan dan perguruan tinggi)
- 14) Pengajuan anggaran pengendalian
- 15) Penilaian realisasi tanaman (perguruan tinggi)

Sebagai contoh, ada 4 pejabat Dinas Kehutanan Kabupaten Barito Kuala, Provinsi Kalimantan Selatan yang menjadi tersangka dugaan korupsi proyek Gerhan tahun 2004 senilai Rp. 1,3 milyar. Selain menyalahgunakan wewenang dengan melaporkan realisasi seluas 600 ha, padahal ada sekitar 157 hektar yang belum ditanami, pejabat tersebut juga memotong anggaran 10% dari dana yang diterima petani (Kompas, 2006).

Untuk menyelamatkan dan mengefektifkan dana DR yang jumlahnya semakin terbatas dan terus menurun, penegakan hukum yang jelas dan tegas oleh pihak yang berwenang sangat diperlukan untuk menindak penyimpangan yang terjadi di lapangan karena dana DR yang dikucurkan untuk kegiatan Gerhan cukup besar, yakni rata-rata Rp. 1,2 triliun.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah di sektor kehutanan, khususnya DAK-DR, masih diwarnai persoalan. Di satu pihak kerusakan hutan semakin meningkat, di lain pihak jumlah dana penerimaan di sektor kehutanan semakin menurun. Upaya perbaikan dan rehabilitasi hutan yang rusak masih menjadi kendala di masa yang akan datang.

Pembiayaan atau anggaran yang diterima Dephut dalam 8 tahun terakhir mengalami peningkatan dari sekitar Rp. 1,45 triliun (2000) menjadi Rp. 4,75 triliun (2005) dengan rata-rata Rp. 2,79 triliun per tahun. Realisasi anggaran Dephut dalam 8 tahun terakhir cukup bervariasi dari sekitar 52,2% - 78,9% dengan rata-rata realisasi sekitar 63,20%. Hal ini menunjukkan bahwa Dephut lebih berkepentingan membuat perencanaan anggaran (mendapatkan dana sebesar-besarnya) daripada perencanaan pembangunan kehutanan yang mempunyai manfaat ganda (*multiplier effects*).

Rasio antara pembiayaan dan penerimaan pungutan kehutanan cukup bervariasi antara 38,1% hingga 146,1% dengan rata-rata sekitar 96,2% dari keseluruhan total penerimaan pungutan kehutanan.

Total penerimaan DR oleh Departemen Kehutanan dalam periode 8 tahun dari 1998 sampai 2005 berfluktuasi dari yang terendah Rp. 1,5 trilyun dan yang tertinggi sebesar Rp. 2,5 trilyun dengan rata-rata sebesar Rp. 2,0 trilyun. Sekalipun masih perlu diklarifikasi lebih jauh, hasil perhitungan menunjukkan bahwa proporsi DAK-DR yang diberikan ke daerah penghasil ternyata hanya berkisar 24% - 35% dari proporsi 40% yang seharusnya.

Saat ini luas kawasan hutan kritis telah mencapai 59,2 juta ha dan membutuhkan biaya untuk RHL yang sangat besar, yaitu Rp 296 trilyun dengan asumsi biaya per ha Rp 5 juta. Biaya RHL tersebut tidak akan tertutupi dengan jumlah DR yang tersisa sekitar Rp 10 trilyun dengan penambahannya antara Rp 1 - 2 trilyun.

Rekomendasi

Dengan dana yang terbatas dan laju percepatan pelaksanaan rehabilitasi yang hanya sekitar 3 juta ha/5 tahun, Dephut perlu lebih bekerja keras dan cerdas, lebih rasional, hemat, dan efektif dalam memanfaatkan dana DR yang tersisa. Di samping itu, Dephut perlu juga mengambil langkah-langkah strategis untuk tetap konsisten dengan program desentralisasi kehutanan. Walaupun untuk sasaran pembangunan kehutanan (2004-2009) desentralisasi di sektor kehutanan tidak lagi menjadi kebijakan prioritas, tetapi penguatan kelembagaan pengelolaan hutan di daerah masih harus terus diupayakan. Salah satu kuncinya adalah adanya pembagian tugas, wewenang, tanggung jawab dan tanggung gugat yang jelas antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten.

Kebijakan dan peraturan perundangan di bidang desentralisasi pengelolaan hutan perlu dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk pedoman umum (pedum) oleh Dephut, petunjuk pelaksanaan (juklak) oleh dinas kehutanan provinsi dan petunjuk teknis (juknis) oleh dinas kehutanan kabupaten untuk setiap program atau kegiatan pembangunan kehutanan.

Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Dephut hendaknya lebih bersifat insentif, tidak diskriminatif, dan konsisten. Dephut seharusnya tidak segan-segan untuk memberi sanksi yang tegas dan keras kepada aparaturnya, baik berupa sanksi administrasi maupun proses hukum jika terjadi penyimpangan. Hal ini penting untuk membuktikan bahwa Dephut serius dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*good and clean governance*) di sektor kehutanan.

Daftar Pustaka

- Agroindonesia. 2006. Metode Perhitungan Jatah Tebangan Dipertanyakan. Majalah Mingguan Agroindonesia, Volume III, No.109, 25-31 Juli 2006.
- BPS Papua. 2003. Papua dalam Angka 2002. Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, Jayapura.
- Anonimous. 2004. Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2003. Dephut. Jakarta.
- _____. 2004. Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2001-2003. Direktorat Jenderal Keuangan Pusat dan daerah, Departemen Keuangan. Jakarta.
- Dephut. 2000. Laporan Tahunan Pelaksanaan Anggaran Tahun 1999/2000 Dephut. Biro Perencanaan dan Keuangan, Dephut. Jakarta.
- _____. 2001. Laporan Tahunan Pelaksanaan Anggaran Tahun 2000 Dephut. Biro Perencanaan dan Keuangan, Dephut. Jakarta.
- _____. 2002. Laporan Tahunan Pelaksanaan Anggaran Tahun 2001 Dephut. Biro Perencanaan dan Keuangan, Dephut. Jakarta.
- _____. 2003. Laporan Tahunan Pelaksanaan Anggaran Tahun 2002 Dephut. Biro Perencanaan dan Keuangan, Dephut. Jakarta.
- _____. 2004. Pedoman Pelaksanaan DAK-DR untuk pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Dephut. Jakarta.
- Dephut. 2006. Eksekutif Data Strategis Kehutanan Tahun 2005. Dephut, Jakarta.
- Dephut. 2006a. Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) Dephut Tahun 2005-2009 (Penyempurnaan). Dephut, Jakarta.
- Departemen Keuangan. 2001. Keputusan Menteri keuangan No. 491/KMK.02/2001 tentang Alokasi DAK-DR tahun 2001. Jakarta.
- Departemen Keuangan. 2002 Keputusan Menteri keuangan No. 47/KMK.02/2002 tentang Alokasi DAK-DR tahun 2002. Jakarta.
- Departemen Keuangan. 2003a. Keputusan Menteri keuangan No. 480/KMK.02/2003 tentang Alokasi DAK-DR tahun 2003 tahap 1. Jakarta.
- Departemen Keuangan. 2003b. Keputusan Menteri keuangan No. 53/KMK.02/2003 tentang Alokasi DAK-DR tahun 2003 tahap 2. Jakarta.
- Departemen Keuangan. 2004. Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2001-2003. Direktorat Jenderal Keuangan Pusat dan Daerah. Departemen Keuangan, Jakarta.
- Dermawan, A. 2004. Otonomi dan keuangan daerah: Implikasi-implikasinya untuk sektor kehutanan Kabupaten Tanjung Jabung Barat. CIFOR. Bogor.
- Dishut Jambi. 2002. Statistik Pengusahaan Hutan Produksi Provinsi Jambi Tahun 2001. Dinas Kehutanan Provinsi Jambi. Jambi
- Dishut Papua. 2004. Laporan Tahunan Dinas Kehutanan Provinsi Papua Tahun 2003. Dinas Kehutanan Provinsi Papua. Jayapura.
- Dirjen PKPD. 2004. Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2001-2003. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan, Jakarta.
- Effendy, E. 2004. Program Rehabilitasi Hutan Rawan Korupsi. Harian Republika, tanggal 3 November 2004, halaman 4. Jakarta.
- Indrawanto, R., dan Hastanti, S.T. 2004. Inventarisasi Potensi PNPB Non-Kayu: Sebuah Audit Burial Pasca Kebijakan Soft Landing. Majalah Kehutanan Indonesia Edisi VI, Tahun 2004. Dephut, Jakarta.
- ITTO. 2001. Achieving Sustainable Forest

- Management in Indonesia. Report submitted to ITTO. The Mission Establishment pursuant to Decision 12 (XXIX). Jakarta.
- Kompas. 2000a. Pelaksanaan Otonomi Daerah Tidak Dilakukan Terburu-buru. *Harian Kompas*, tanggal 1 Februari 2000. Jakarta.
- Kompas. 2000b. Lebih Jauh Dengan Riyas Rayid.. *Harian Kompas*, tanggal 20 Agustus 2000. Jakarta.
- Kompas. 2004. Sepuluh Anggota DPRD Kota Cirebon Jadi Terdakwa Kasus Korupsi. *Harian Kompas*, tanggal 1 Agustus 2004. Jakarta.
- Kompas. 2006. Rehabilitasi Hutan: Empat Pejabat Dishut Barito Kuala Jadi Tersangka. *Harian Kompas*, tanggal 6 Maret 2006. Jakarta.
- Kompas. 2007. Hasil Tuaian Pemekaran Tak Secerah Harapan. *Harian Kompas*, tanggal 10 Maret 2007. Jakarta.
- Koran Tempo. 2004. DPRD Kendari Diduga Gelembungkan Anggaran. *Koran Tempo*, tanggal 29 Juli 2004.
- Koran Tempo. 2004a. Kejaksaan Periksa Empat Anggota DPRD Kendari. *Koran Tempo*, tanggal 31 Juli 2004. Jakarta.
- Koran Tempo. 2004b. Sultan Diperiksa Soal Dana Asuransi DPRD. *Koran Tempo*, tanggal 5 Agustus 2004. Jakarta.
- Koran Tempo. 2004c. PKB Tuduh Ada manipulasi Dana Jasa Pungut Rp. 59,5 miliar. *Koran Tempo*, tanggal 6 Agustus 2004. Jakarta
- Koran Tempo. 2004d. Puluhan Anggota DPRD Bermasalah Tetap Dilantik. *Koran Tempo*, tanggal 7 Agustus 2004. Jakarta.
- Koran Tempo. 2004e. 43 Anggota DPRD Kampar Jadi Tersangka. *Koran Tempo*, tanggal 7 Agustus 2004.
- Maklin, A.R. 2000. Desentralisasi Urusan Kehutanan dan Pembangunan Masyarakat dalam Era Otonomi Daerah. *Prosiding Seri Lokakarya IV. Desentralisasi Urusan Kehutanan dan Program Kehutanan Nasional*. Jakarta, 19-20 September 2000. Jakarta.
- Mediadas. 2006. Menhut MS Kaban: Tanam Sejuta Sengon. *Majalah Dwi Mingguan No. Perkenalan*, Desember 2006. Yayasan Wanatani dan Lingkungan Hidup Indonesia, Bogor.
- Media Indonesia. 2002. Otonomi Daerah Cenderung Merusak Lingkungan. *Harian Media Indonesia*, tanggal 16 Desember 2002.
- Misbach. 2003. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Sumedang. *Harian Pikiran Rakyat*, 12 April 2003. Bandung.
- Pikiran Rakyat. 2007. Ketua Dewan Dituntut 4 Tahun: Terbukti Melakukan Korupsi, Merugikan Negara Rp. 3,48 miliar. *Harian Pikiran Rakyat*, tanggal 26 April 2007. Bandung.
- Pusat Informasi Kehutanan. 2005. Perusahaan Penunggak DR dan PSDH Akan Disoalkan ke Kejaksaan. *Majalah Kehutanan Indonesia*. Edisi III Tahun 2005. Dephut, Jakarta.
- Republika. 2002. Tanpa Sertifikasi Lestari: Stop Bisnis Hutan! *Harian Republika* tanggal 4 April 2002.
- Saaty, T.L. 1998. *Decision Making for Leaders: The Analytical Hierarchy Process for Decision in A Complex World*. University of Pittsburgh. RWS Publication.
- Samsu, Suramenggala D.I, Komarudin, H., dan Ngau, Y. 2005. Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Penataan Ruang: Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur. *Case Study No. 12 b*. CIFOR. Bogor.
- Satriyo, H.A., Abidin, A., Kusdaryanto, H. dan Bulosan, L.A. 2003. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*. Third Report. The Asia Foundation 2003. Jakarta.
- Sianturi, A., dan S. Hakim. 2004. *Laporan Hasil Penelitian Kajian Kebijakan Sistem Tata Usaha Kayu. Kerjasama Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Budaya dan Ekonomi Kehutanan dan Forest Liaison Bureau*. Jakarta.
- Soekotjo, dkk. 2005. Perubahan Pola Berpikir Pemegang Kebijakan tentang Dana Reboisasi. *Majalah Mingguan Agroindonesia*, Volume II, No. 64, 30 Agustus 2005. Jakarta.
- Suara Pembaharuan. 2003. Konflik Kewenangan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Harian Suara Pembaharuan*, tanggal 9 Januari 2003. Jakarta.
- Suara Pembaharuan. 2004. Pasca 2005, Diusulkan Formula Baru Pemberian DAU. *Harian Suara Pembaharuan*, tanggal 12 Juli 2004. Jakarta.
- Suara Pembaharuan. 2004a. Pemegang HPH Skala Besar Mulai Lunasi DR-PSDH. *Harian Suara Pembaharuan*, tanggal 12 Juli 2004. Jakarta.
- Subarudi, Erwidodo dan A. Sianturi. 2002. *Desentralisasi Pengurusan Hutan: Tuntutan atau Tantangan Menuju Pengelolaan Hutan*

- Lestari. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Budaya dan Ekonomi Kehutanan. Bogor.
- Subarudi. 2000. Pola Penerapan Otonomi di Kalimantan Timur. Harian Manuntung Kalimantan Timur tanggal 22 Agustus 2000. Samarinda.
- Sudirman, Wiliam D. dan Herlina, N. 2005. Mekanisme Penyusunan Kebijakan Daerah di Bidang Kehutanan. Case Study No. 14b. CIFOR. Bogor.
- Sugandha, D. 2006. Akuntabilitas Versus Arogansi. Harian Pikiran Rakyat, tanggal 17 April 2006. Bandung.

LAMPIRAN

Lampiran 1. Alokasi DAK-DR Provinsi Jambi ke Kabupaten dalam tahun 2001-2003

| Kabupaten/kota Prop. Jambi | DAK-DR 2001 | | DAK-DR 2002 | | DAK-DR 2003 | | Jumlah | | Rata-Rata | |
|-------------------------------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|---------------|--------|------------|--------|
| | (x1000 Rp) | % | (x1000 Rp) | % | (x1000 Rp) | % | (x1000 Rp) | % | (x1000 Rp) | % |
| Batanghari | 3 212 840 | 19,16 | 3 365 006 | 13,10 | 1 381 897 | 13,67 | 7 959 743 | 15,14 | 2 653 248 | 15,14 |
| Tanjabbar | 3 600 250 | 21,47 | 6 216 477 | 24,20 | 1 595 181 | 15,78 | 11 411 908 | 21,71 | 3 803 969 | 21,71 |
| Tanjabtim | 1 042 570 | 6,22 | 3 513 661 | 13,68 | 2 446 068 | 24,20 | 7 002 299 | 13,32 | 2 334 100 | 13,32 |
| Muaro Jambi | 1 003 330 | 5,98 | 1 364 922 | 5,31 | 1 323 265 | 13,09 | 3 691 517 | 7,02 | 1 230 506 | 7,02 |
| Kota Jambi | 353 510 | 2,11 | 548 158 | 2,13 | 215 400 | 2,13 | 1 117 068 | 14,03 | 372 356 | 2,13 |
| Kerinci | 650 047 | 3,88 | 885 172 | 3,45 | 348 598 | 3,45 | 1 883 817 | 3,58 | 627 939 | 3,58 |
| Bungo | 705 900 | 4,21 | 1 013 556 | 3,95 | 399 139 | 3,95 | 2 118 595 | 4,03 | 706 198 | 4,03 |
| Sarolangun | 1 466 470 | 8,75 | 2 162 252 | 8,42 | 1 010 922 | 10,00 | 4 639 644 | 8,83 | 1 546 548 | 8,83 |
| Merangin | 1 723 120 | 10,28 | 2 567 675 | 9,99 | 850 979 | 8,42 | 5 141 774 | 9,78 | 1 713 925 | 9,78 |
| Tebo | 3 010 110 | 17,95 | 4 054 224 | 15,78 | 536 843 | 5,31 | 7 601 177 | 14,46 | 2 533 726 | 14,46 |
| Total Jambi | 16 768 147 | 100,00 | 25 691 103 | 100,00 | 10 108 292 | 100,00 | 52 567 542 | 100,00 | 17 522 514 | 100,00 |
| % terhadap Total DAK-DR | 2,39 | | 4,14 | | 2,18 | | 2,95 | | | |
| Total DAK-DR | 700 505 269 | | 620 678 856 | | 462 826 359 | | 1 784 010 484 | | | |

Sumber: Departemen Keuangan (2004; diolah)

Lampiran 2. Alokasi DAK-DR Provinsi Papua ke Kabupaten dalam tahun 2001-2003

| Kabupaten/ Prop. Papua | DAK-DR 2001 | | DAK-DR 2002 | | DAK-DR 2003 | | Jumlah | | Rata-Rata | |
|---------------------------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|---------------|--------|------------|--------|
| | (x1000 RP) | % | (x1000 RP) | % | (x1000 RP) | % | (x1000 RP) | % | (x1000 RP) | % |
| Jayapura | 8 448 993 | 12,29 | 3 864 674 | 9,83 | 858 773 | 3,74 | 13 172 440 | 10,05 | 4 390 813 | 10,05 |
| Biak Numfor | 2 117 404 | 3,08 | 2 095 963 | 5,33 | 551 084 | 2,40 | 4 764 451 | 3,64 | 1 588 150 | 3,64 |
| Yapen W | 3 887 324 | 5,65 | 2 656 963 | 6,76 | 1 249 125 | 5,44 | 7 793 412 | 5,95 | 2 597 804 | 5,95 |
| Manokwari | 7 314 669 | 10,64 | 3 778 965 | 9,61 | 1 402 969 | 6,11 | 12 496 603 | 9,54 | 4 165 534 | 9,54 |
| Sorong | 4 874 154 | 7,09 | 3 620 818 | 9,21 | 3 641 750 | 15,86 | 12 136 722 | 9,26 | 4 045 574 | 9,26 |
| Fakfak | 5 513 501 | 8,02 | 2 294 650 | 5,84 | 833 515 | 3,63 | 8 641 666 | 6,60 | 2 880 555 | 6,60 |
| Nabire | 2 419 890 | 3,52 | 2 150 504 | 5,47 | 755 446 | 3,29 | 5 325 840 | 4,06 | 1 775 280 | 4,06 |
| Merauke | 13 330 023 | 19,39 | 8 781 224 | 22,34 | 6 038 968 | 26,30 | 28 150 215 | 21,48 | 9 383 405 | 21,48 |
| Jayawijaya | 5 637 245 | 8,20 | 1 792 086 | 4,56 | 1 301 937 | 5,67 | 8 731 268 | 6,66 | 2 910 423 | 6,66 |
| Kota Jayapura | 1 753 045 | 2,55 | 1 032 398 | 2,63 | 714 114 | 3,11 | 3 499 557 | 2,67 | 1 166 519 | 2,67 |
| Puncak Jaya | 2 818 622 | 4,10 | 779 168 | 1,98 | 904 698 | 3,94 | 4 502 488 | 3,44 | 1 500 829 | 3,44 |
| Mimika | 1 773 669 | 2,58 | 2 020 732 | 5,14 | 734 779 | 3,20 | 4 529 180 | 3,46 | 1 509 727 | 3,46 |
| Paniai | 2 956 116 | 4,30 | 876 564 | 2,23 | 851 885 | 3,71 | 4 684 565 | 3,58 | 1 561 522 | 3,58 |
| Kota Sorong | 1 099 950 | 1,60 | 935 002 | 2,38 | 711 817 | 3,10 | 2 746 769 | 2,10 | 915 590 | 2,10 |
| Prop. Irian Jaya | 4 812 282 | 7,00 | 2 629 692 | 6,69 | 2 410 995 | 10,50 | 9 852 969 | 7,52 | 3 284 323 | 7,52 |
| Total Irja | 68 756 887 | 100,00 | 39 309 403 | 100,00 | 22 961 855 | 100,00 | 131 028 145 | 100,00 | 43 676 048 | 100,00 |
| % terhadap Total DAK-DR | 9,82 | | 6,33 | | 4,96 | | 7,34 | | | |
| Total DAK-DR | 700 505 269 | | 620 678 856 | | 462 826 359 | | 1 784 010 484 | | | |

Sumber: Departemen Keuangan (2004; diolah)

Lampiran 3. Hasil inventarisasi penyelewengan APBD di era otonomi daerah

| No. | Provinsi/kabupaten | Dugaan penyimpangan penggunaan anggaran | Kerugian uang negara (Rp) | Sumber |
|-----|---------------------------|--|---------------------------|------------------------|
| 1. | Padang | Korupsi dana APBD | 10,44 miliar | Koran Tempo (2004d) |
| 2. | Banten | Dana tak tersangka digunakan untuk perumahan pribadi | 10,5 miliar | |
| 3. | NTB | Korupsi APBD | 24 miliar | Koran Tempo, (2004d) |
| 4. | Sumbawa | Penggelembungan dana dan salah penggunaan | 6,4 miliar | Koran Tempo, (2004) |
| 5. | Lombok Tengah | | 5,6 miliar | Koran Tempo, (2004) |
| 6. | Jawa Timur | Pengelembungan dana jasa pungut 2004 | 59,5 miliar | Koran Tempo, (2004c) |
| 7. | DI Yogyakarta | Korupsi dana asuransi DRPD provinsi 2001 | 4,0 miliar | Koran Tempo, (2004b) |
| 8. | Kota Cirebon, Jawa Tengah | Dugaan Korupsi APBD Kota Cirebon Tahun 2001 | 0,99 miliar | Kompas (2004) |
| 9. | Kendari, Sulteng | Korupsi APBD Kendari 2003 | 1,2 miliar | Koran Tempo, (2004) |
| 10. | Kampar, Riau | Dana purnabakti dana APBD | 1,12 miliar | Koran Tempo (2004e) |
| 11. | Sukabumi, Jawa Barat | Korupsi APBD | 3,6 miliar | Pikiran Rakyat, (2007) |

The Center for International Forestry Research (CIFOR) is a leading international forestry research organisation established in 1993 in response to global concerns about the social, environmental, and economic consequences of forest loss and degradation. CIFOR is dedicated to developing policies and technologies for sustainable use and management of forests, and for enhancing the well-being of people in developing countries who rely on tropical forests for their livelihoods. CIFOR is one of the 15 centres supported by the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). With headquarters in Bogor, Indonesia, CIFOR has regional offices in Brazil, Burkina Faso, Cameroon and Zimbabwe, and it works in over 30 other countries around the world.

Donors

CIFOR receives its major funding from governments, international development organizations, private foundations and regional organizations. In 2005, CIFOR received financial support from Australia, Asian Development Bank (ADB), Belgium, Brazil, Canada, China, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Cordaid, Conservation International Foundation (CIF), European Commission, Finland, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Ford Foundation, France, German Agency for Technical Cooperation (GTZ), German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Indonesia, International Development Research Centre (IDRC), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Tropical Timber Organization (ITTO), Israel, Italy, The World Conservation Union (IUCN), Japan, Korea, Netherlands, Norway, Netherlands Development Organization, Overseas Development Institute (ODI), Peruvian Secretariat for International Cooperation (RSCI), Philippines, Spain, Sweden, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Switzerland, Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape, The Overbrook Foundation, The Nature Conservancy (TNC), Tropical Forest Foundation, Tropenbos International, United States, United Kingdom, United Nations Environment Programme (UNEP), World Bank, World Resources Institute (WRI) and World Wide Fund for Nature (WWF).



Australian Government
**Australian Centre for
International Agricultural Research**



ISBN 978-979-24-4680-7



Program Forests and Governance di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.