



# Decentralisation Brief

## Dilema kebijakan perimbangan dana reboisasi

Oleh: Dr. Ngakan Putu Oka

### Mekanisme perimbangan dana reboisasi

Berbeda dengan tahun 2001, dimana hanya Dana Reboisasi yang menjadi bagian daerah penghasil (40%) yang diperimbangkan, pada tahun 2002 Pemerintah Pusat memperimbangkan juga DR yang menjadi bagian Pemerintah Pusat (60%) dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK). Sebagaimana tahun sebelumnya DAK-DR 40% diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah penghasil melalui Pemerintah Propinsi. Oleh Pemerintah Propinsi dana tersebut didistribusikan kepada seluruh kabupaten yang ada di wilayahnya, tanpa memperhatikan apakah kabupaten tersebut penghasil atau bukan.

Di Propinsi Sulawesi Selatan, DAK-DR 40% didistribusikan melalui sistem skoring yang berdasarkan pada empat faktor penilaian, yaitu:

- (1) Proyeksi penerimaan DR (nilai skor 30)
- (2) Luas kawasan hutan dan lahan kritis (nilai skor 25)
- (3) Tingkat kekritisian Daerah Aliran Sungai (DAS) dan keterkaitan DAS hulu dengan DAS hilir (nilai skor 30)
- (4) Potensi/kapasitas kelembagaan (nilai skor 15).

Berbeda dengan mekanisme perimbangan DAK-DR 40%, Dana Reboisasi 60% diperimbangkan oleh Pemerintah Pusat secara langsung kepada kabupaten bukan penghasil. Di Propinsi Sulawesi Selatan, Kabupaten Mamuju dan Kabupaten Luwu Utara yang berstatus sebagai kabupaten penghasil tidak mendapat bagian dari perimbangan tersebut. Dengan mekanisme perimbangan seperti itu, akhirnya nilai DAK-DR (secara keseluruhan) yang diterima oleh kabupaten penghasil jauh lebih kecil dibandingkan yang diterima oleh kabupaten bukan penghasil.

### Siapa daerah penghasil?

Dari mekanisme perimbangan DAK-DR sebagaimana dijelaskan di atas, nampak adanya pemahaman ganda dalam memaknai kata Daerah Penghasil sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 Ayat 4 UU No. 25 Tahun 1999. Ketika DR 40% yang diperimbangkan, Pemerintah Propinsi diposisikan sebagai daerah penghasil. Namun ketika giliran DR 60% didistribusikan, Pemerintah Kabupatenlah yang kemudian diposisikan sebagai daerah penghasil. Pemerintah Pusat mendistribusikan langsung DR 60% tersebut kepada Pemerintah Kabupaten bukan penghasil. Sebagai konsekuensinya, kabupaten bukan penghasil memperoleh bagian yang lebih besar dari Kabupaten bukan penghasil. Sebagai contoh, Kabupaten Bulukumba (kabupaten bukan penghasil) yang memiliki hutan tidak lebih dari 8.453 ha memperoleh total bagian DAK-DR 2002 sebesar Rp. 1.593.377.000. Di lain pihak, Kabupaten Luwu Utara (kabupaten penghasil) dengan luas hutan 1.058.349 ha hanya memperoleh bagian sebesar Rp. 171.541.000.

Apabila dilihat kebelakang mengenai latar belakang munculnya istilah Dana Reboisasi, pada awalnya istilah tersebut dikenal sebagai DJR (Dana Jaminan Reboisasi), yaitu dana yang dibayarkan para pengusaha HPH kepada Pemerintah (Departemen Kehutanan) sebagai jaminan dari kewajibannya untuk merehabilitasi hutan setelah melakukan penebangan. Oleh karena itu, logikanya dimana hutan ditebang disitulah seharusnya dilakukan rehabilitasi. Atas dasar itu, dapatkah sistem perimbangan DR dikatakan adil apabila kabupaten penghasil harus memperoleh satu per sepuluh dari yang diperoleh kabupaten bukan penghasil?

Dalam lokakarya mengenai desentralisasi kebijakan sektor kehutanan yang diselenggarakan oleh Universitas Hasanuddin bekerjasama dengan CIFOR di Makassar, terdapat beberapa kabupaten bukan penghasil yang menyatakan bahwa mereka tetap berhak memperoleh pembagian dari DAK-DR 40% karena ketidakberadaan hutan di daerah mereka saat ini dikarenakan sudah terlebih dahulu ditebang di masa lalu. Ada juga kabupaten yang menyatakan bahwa kabupaten yang memiliki hutan tidak memerlukan dana reboisasi karena tidak ada lahan terbuka yang perlu dihutankan. Pernyataan demikian memberikan pengertian seakan-akan hutan hanya untuk ditebang, adapun dana yang ada hanya layak digunakan untuk kegiatan rehabilitasi lahan tidak berhutan,

yang apabila kita nilai dengan nurani yang jujur kegiatan rehabilitasi seperti itu selama ini tidak pernah ada hasilnya.

Pengelolaan hutan bukanlah berarti semata-mata kegiatan merehabilitasi lahan kritis, melainkan juga sebuah upaya untuk menjaga keberlanjutan hasil dan fungsi dari hutan yang sudah ada. Untuk itu perlu dilakukan upaya-upaya seperti: pembinaan hutan, pengamanan kawasan hutan, pengawasan peredaran hasil hutan, dan kegiatan lainnya. Semua upaya tersebut juga memerlukan dana untuk pengadaan sarana dan prasarana pendukung.

### Transparansi perimbangan

Pada tahun anggaran 2002, besarnya DR 40% yang dialokasikan kepada daerah Sulawesi Selatan adalah Rp. 1.001.380.000. Dari jumlah tersebut dapat dihitung bahwa nilai seluruh DR (100%) yang diterima oleh Pemerintah Pusat dari kabupaten-kabupaten yang ada di Sulawesi Selatan adalah Rp. 2.503.450.000. Kalau dianggap bahwa kayu yang dihasilkan dari hutan Sulawesi Selatan adalah berkualitas rimba campuran (tarif DR = US\$ 12 atau Rp 99.000/m<sup>3</sup> jika US\$1 = Rp. 8.250), maka berarti bahwa volume kayu yang dihasilkan dari Sulawesi Selatan selama tahun 2002 adalah 25.287,37 m<sup>3</sup>. Hanya sebesar itulah hasil produksi kayu se Sulawesi Selatan tahun 2002? Dari hasil penelitian diketahui bahwa hasil produksi kayu dari Sulawesi Selatan adalah jauh lebih besar dari jumlah tersebut.

Pemerintah Kabupaten Mamuju di Sulawesi Selatan, mengenakan pungutan yang disebut sebagai sumbangan pihak ketiga sebesar Rp. 10.000/m<sup>3</sup> untuk kayu log yang ditebang dan diangkut oleh HPH dari wilayah kabupaten tersebut. Pada tahun 2002 Pemerintah Kabupaten Mamuju berhasil mengumpulkan dana sebesar Rp. 1.033.483.100 dari sumbangan pihak ketiga tersebut. Dari data tersebut dapat dihitung bahwa hasil produksi kayu di Kabupaten Mamuju saja adalah 103.348,31 m<sup>3</sup>, dengan asumsi bahwa kayu tersebut berkualitas paling rendah, maka seharusnya nilai DR tahun 2002 dari Kabupaten Mamuju saja adalah US\$ 1.240.179,72 (103.348,31m<sup>3</sup> x US\$12/m<sup>3</sup>) atau Rp. 10.231.482.690 (1US\$ = Rp. 8.250). Apabila ditambah dengan nilai DR yang dihasilkan dari Kabupaten Luwu Utara dan kabupaten lainnya, maka jumlah tersebut akan jauh lebih tinggi, sangat tidak cocok dengan nilai DR yang diperimbangkan Pemerintah Pusat.

Tidak cocoknya antara data hasil produksi suatu kabupaten dengan besarnya proporsi dana perimbangan yang diterima dapat juga diakibatkan oleh beberapa hal, antara lain:

- a. Lembaga yang menangani bidang kehutanan di tingkat kabupaten hanya serius mengurus ketentuan pungutan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten, karena dana yang terkumpul seluruhnya menjadi hak dan secara langsung dirasakan oleh Pemerintah Kabupaten. Sementara itu, ketentuan pungutan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat kurang diperhatikan, karena kurang dirasa manfaatnya. Hal ini menyebabkan banyak pengusaha yang menunggak kewajiban pembayaran DR.

- b. Tidak ada ketentuan atau aturan yang baku dan tegas mengenai mekanisme pembayaran DR. Pembayaran DR umumnya dilakukan setelah log laku dijual. Sering kali pembayaran DR diurus oleh pembeli log langsung kepada Pemerintah Pusat tanpa menyebutkan daerah asal kayu. Dengan demikian, tentunya Pemerintah Pusat kesulitan untuk mendistribusikan dana perimbangan secara proporsional.

Kabupaten juga kurang memiliki data yang lengkap dan terdokumentasi dengan baik mengenai besarnya DR yang dihasilkan daerahnya. Tanpa dasar data yang lengkap dan akurat, Pemerintah Kabupaten tidak dapat menilai bahwa besarnya dana yang diperimbangkan oleh propinsi adalah tidak adil atau terlalu sedikit, walaupun pada kenyataannya memang tidak adil. Oleh karena itu, setiap kabupaten sebaiknya meninjau kembali kinerja mereka dan lebih serius menangani DR serta membenahi sistem dokumentasi mereka.

### Ketidakadilan dalam pemanfaatan dana reboisasi

Apabila kita maknai dengan seksama isi dan penjelasan Pasal 8 ayat 4 huruf a dari UU No 25 Tahun 1999, tersirat bahwa daerah penghasil dibolehkan menggunakan DAK-DR hanya untuk pembiayaan kegiatan reboisasi dan penghijauan. Sebaliknya, dalam Pasal 8 ayat 16 huruf b yang mengatur penggunaan DR yang menjadi bagian Pemerintah Pusat kata hanya tidak tercantum. Dalam Pasal 16 ayat 2 PP No 35 Tahun 2002, ketentuan tersebut terkesan kabur maknanya dengan menambah kata diutamakan. Kata diutamakan tersebut tentunya dapat dimaknai bahwa Pemerintah Pusat dapat menggunakan DR yang menjadi bagiannya untuk kegiatan bukan rehabilitasi lahan atau pun penghijauan.

Pada kenyataannya memang keleluasaan penggunaan DR antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten dimana DR itu dihasilkan adalah sangat berbeda. Pemerintah Kabupaten benar-benar hanya dapat menggunakan DR untuk kegiatan teknis rehabilitasi lahan dan penghijauan. DAK-DR yang mereka terima bukan dalam bentuk uang/tunai melainkan proyek. Sebaliknya, Pemerintah Pusat memiliki peluang untuk menggunakan DR secara lebih leluasa, bukan saja untuk kegiatan teknis rehabilitasi lahan, melainkan juga untuk operasional UPT Departemen Kehutanan di Daerah, seperti kegiatan penelitian, publikasi hasil penelitian, penyelenggaraan Program D4 (pendidikan diploma kehutanan) dan bahkan untuk pengadaan kendaraan Dinas yang digunakan di kota (Kepala Dinas Hutban Kabupaten Luwu Utara, pers.comm.).

Selain ketentuan penggunaan DAK-DR yang tidak adil, kabupaten juga diwajibkan menyediakan dana pendamping DAK-DR. Sebetulnya dalam Pasal 8 ayat 5 UU 25 Tahun 1999 dinyatakan bahwa "Kecuali dalam rangka reboisasi, Daerah yang mendapat pembiayaan Kebutuhan Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyediakan dana pendamping dari APBD sesuai dengan kemampuan Daerah yang bersangkutan". Jelas sekali bahwa arti dari bunyi pasal 8 ayat 5 tersebut adalah DAK-DR tidak memerlukan dana pendamping.



Balok kayu Hutan Rakyat di desa Sepakat, Luwu Utara.  
(Foto oleh Dede William)

Namun pada kenyataannya muncul Surat Edaran tiga departemen (Keuangan, Kehutanan, Dalam Negeri dan Otoda) serta BAPPENAS bernomor SE-59/A/2001; SE-720/MENHUT-II/2001; 2035/D.IV/05/2001; serta SE-522.4/947/V/BANGDA, dimana dalam SubBab IX mengenai lain-lain dari lampiran surat edaran tersebut dinyatakan: Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berkewajiban menyediakan dana untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang tidak dibiayai dari DAK-DR. Kemudian atas dasar surat edaran tersebut kabupaten diwajibkan menyediakan dana pendamping sebesar 10%. Sebuah kebijakan tiga departemen serta BAPPENAS yang tidak mengacu kepada tata perundangan.

### Apa untungnya punya hutan?

Penerapan sistem pemerintahan otonomi daerah menuntut setiap kabupaten untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna membiayai pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Hutan adalah salah satu sumberdaya alam potensial untuk meningkatkan PAD, namun demikian penerimaan dari hasil hutan sebagian besar dinikmati oleh Pemerintah Pusat dan kabupaten bukan penghasil. Akhirnya hampir setiap kabupaten penghasil menetapkan berbagai kewajiban tambahan (selain PSDH, DR) kepada para pengusaha kehutanan, antara lain dalam bentuk retribusi dan sumbangan pihak ketiga. Pada umumnya para pengusaha sangat keberatan dengan berbagai bentuk pungutan tambahan tersebut, yang mana oleh mereka disebut sebagai kewajiban ganda.

Dalam situasi lesunya pasaran kayu belakangan ini, keberatan para pengusaha untuk membayar kewajiban ganda tersebut dapat dimaklumi. Namun demikian, keterpaksaan Pemerintah Kabupaten untuk menerapkan kewajiban itu pun dapat dipahami. Selain dengan memungut retribusi atau sumbangan pihak ketiga Pemerintah Kabupaten tidak memiliki jalan lain untuk memperoleh manfaat hutan bagi kesejahteraan

masyarakatnya dan bahkan untuk mempertahankan hutan yang ada di daerahnya. Sebetulnya dana perimbangan dari Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Kabupaten untuk membangun infrastruktur bagi kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Namun, dengan adanya kewajiban untuk menyediakan dana pendamping DAK-DR yang besarnya 10%, dana PSDH yang sejak semula memang tidak besar menjadi semakin tidak berarti.

### Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa, kabupaten penghasil yang nampak hijau oleh hutan sebetulnyalah tidak memperoleh manfaat yang sepadan dari sumberdaya hutan yang ada di wilayahnya. Jangankan untuk membangun infrastruktur bagi kesejahteraan masyarakatnya, untuk mempertahankan keberadaan hutan itu sendiri pun tidak cukup dana yang diperolehnya. Sementara itu, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten bukan penghasil yang tidak terbebani kewajiban menjaga hutan justru memperoleh manfaat yang lebih besar. Dari itu muncul beberapa buah pertanyaan yang perlu dicarikan jawabannya oleh para pembuat kebijakan di bidang kehutanan: (1) Sampai kapankah kabupaten penghasil mampu bertahan dengan ketidakadilan seperti ini? (2) Siapa yang salah kalau akhirnya kabupaten penghasil tidak lagi mengelola hutannya secara berkelanjutan, malah sebaliknya berlomba-lomba mengeluarkan berbagai bentuk perizinan pemungutan/ pemanfaatan hasil hutan (IPK)? (3) Salahkah apabila masyarakat mencari kesempatan untuk ikut menikmati manfaat hutan yang ada di sekitar desa mereka dengan cara melakukan penebangan liar? (4) Salahkah kabupaten penghasil kalau tidak mampu mengendalikan penebangan liar dan konversi lahan hutan di wilayahnya, karena tidak adanya dana untuk itu?

### Rekomendasi

Kebijakan perimbangan dan pemanfaatan DR sebagaimana dijelaskan di atas perlu direvisi, sebab bila tidak, kebijakan tersebut dapat menjadi penyebab utama dari kerusakan hutan di Indonesia. Kabupaten penghasil akan berupaya mengkonversi kawasan hutannya menjadi peruntukan lain yang dapat memberikan manfaat ekonomis yang lebih baik bagi pembangunan di daerahnya. IPK akan bermunculan, yang mana dalam parkteknya tidak saja digunakan oleh pengusaha untuk menebang pohon di dalam areal hutan yang dikonversi, melainkan juga untuk menebangi pohon di dalam hutan lindung bahkan kawasan konservasi. Pengusaha akan semakin tidak bertanggung jawab, karena Pemerintah Kabupaten yang tidak cukup memperoleh bagian dari dana perimbangan akan membebani mereka dengan berbagai kewajiban retribusi. Penebangan liar pun akan semakin tidak terkendali karena masyarakat juga ingin merasakan manfaat dari hutan, sementara itu Pemerintah Kabupaten tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pengamanan hutan. Berikut ini adalah beberapa rekomendasi yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan revisi kebijakan perimbangan DR.

1. Mekanisme dan proses perimbangan harus transparan. Ketidaktransparanan dapat membuat Pemerintah Kabupaten penghasil merasa diperdayai oleh Pemerintah Pusat. Apabila dalam keadaan tertentu Pemerintah Pusat memerlukan bantuan dana dari DR, hendaknya hal itu dinyatakan secara terbuka dan atas persetujuan kabupaten penghasil.
2. Proporsi pembagian harus adil. Kata adil dalam hal ini bukanlah berarti bahwa kabupaten bukan penghasil tidak perlu diberi bagian, melainkan sewajarnya kalau kabupaten penghasil memperoleh proporsi yang lebih besar dari pada kabupaten bukan penghasil.
3. Penggunaan DAK-DR perlu diatur agar sebagian dari padanya dapat dimanfaatkan oleh kabupaten penghasil untuk pembangunan infrastruktur bagi kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Dengan demikian, masyarakat akan merasakan manfaat nyata dari keberadaan hutan di daerahnya.
4. SKB tiga menteri dan BAPPENAS mengenai dana pendamping DAK-DR harus dihapuskan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada.
5. Selama ini DR yang diterima pada tahun anggaran berjalan diperimbangkan pada akhir tahun untuk membiayai kegiatan pada tahun anggaran tersebut, sehingga sering menimbulkan masalah. Oleh karena itu akan lebih baik apabila ditetapkan bahwa DR yang diterima pada tahun anggaran berjalan (misalnya 2003) tetap diperimbangkan pada akhir tahun berjalan (akhir tahun 2003), namun pemanfaatannya digunakan untuk pembiayaan kegiatan pada tahun berikutnya (2004).

3. Surat Edaran Bersama Departemen Keuangan No. SE-59/A/2001, Departemen Kehutanan No. SE-720/Menhut-II/2001, Departemen Dalam Negeri dan Otoda No. 2035/D.IV/05/2001, dan Bappenas, No. SE-522.4/947/V/Bangda.

#### Dasar Acuan

1. Oka, N.P., Achmad, A. dan Dassir, M. 2002. Kelembagaan, Sumberdaya dan Perencanaan Daerah dalam Menghadapi Desentralisasi di Bidang Kehutanan: Studi kasus di Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan. Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Desentralisasi di Sektor Kehutanan, Bogor, 14 Februari 2002.
2. Oka, N.P. dan Achmad, A. 2003. Implementasi Desentralisasi Sektor Kehutanan dan Respon Masyarakat. Studi kasus di Kabupaten Luwu Utara dan Mamuju, Sulawesi Selatan. Laporan Hasil Penelitian Kolaborasi CIFOR dengan Jurusan Kehutanan Universitas Hasanuddin.



Desa Sepakat, Luwu Utara, Sulawesi Selatan.  
(Foto oleh Dede William)

#### Dasar Hukum

1. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
2. Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi.

Dr. Ngakan Putu Oka dari Jurusan kehutanan Universitas Hasanuddin, menyusun *Decentralisation Brief* ini berdasarkan laporan hasil penelitian UNHAS-CIFOR tahun 2002 yang berjudul **Implementasi Desentralisasi Kebijakan Sektor Kehutanan dan Respons Masyarakat**. Kegiatan penelitian ini merupakan kolaborasi penelitian CIFOR-UNHAS di Sulawesi Selatan dibawah project **Can Decentralisation Work for Forest and the Poor?** yang didukung oleh donor ACIAR dan DFID. Pernyataan dan komentar yang tertuang dalam tulisan ini merupakan hasil pemikiran dari penulis dan tidak selalu berkaitan atau sama dengan pandangan dari pihak Donor.



**CIFOR**  
Jalan CIFOR, Situ Gede  
Sindangbarang, Bogor  
Tel: +62 251 622622  
Fax: +62 251 622100  
E-mail: d.william@cgiar.org

Alamat surat:  
P.O. Box 6596 JKPWB  
Jakarta 10065, Indonesia



**UNHAS**  
Fakultas Pertanian dan Kehutanan,  
Jurusan Kehutanan Kampus UNHAS  
Tamalanrea  
Jl. P. Kemerdekaan, Makasar,  
Sulawesi Selatan  
E-mail: ngakan@indosat.net.id

Brief ini tersedia juga dalam bahasa Inggris.

Foto sampul: Ronny Syam, Christian Cossalter dan Yulia Siagian.