

BAB IV

ANALISIS PELAKSANAAN DANA BAGI HASIL SUMBER DAYA ALAM KEHUTANAN DI INDONESIA SEBAGAI BENTUK DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

Dalam bab ini, peneliti menjelaskan implementasi alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan di Indonesia dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan merupakan salah satu instrumen Dana Perimbangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam kerangka desentralisasi.

Kebijakan alokasi DBH SDA Kehutanan ini tidak banyak diterapkan oleh Negara-negara lain. Hal ini terjadi karena tidak banyak Negara yang memiliki potensi kehutanan seperti di Indonesia. Atas dasar itu peneliti akan menjelaskan terkait dengan faktor-faktor yang melatarbelakangi pelaksanaan DBH SDA kehutanan di Indonesia berikut dengan permasalahan yang muncul dari kebijakan tersebut.

4.1 Faktor-faktor yang Melatarbelakangi Kebijakan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan di Indonesia

4.1.1 Penerimaan Negara Bukan Pajak Sektor Kehutanan

Di dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), sumber penerimaan Negara terbagi atas 2 (dua) jenis yaitu penerimaan dalam negeri dan hibah. Penerimaan dalam negeri sendiri terdiri dari penerimaan perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam penerimaan bukan pajak, yang menjadi sumber penerimaannya adalah penerimaan SDA (Sumber Daya Alam), bagian laba BUMN, surplus Bank Indonesia, dan PNBPN Lainnya.

Sumber penerimaan SDA (Sumber Daya Alam) terdiri atas penerimaan sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Sejumlah penerimaan Sumber Daya Alam tersebut berdasarkan potensi yang dimiliki oleh Indonesia yang tak lain adalah Negara beriklim tropis dengan segala kekayaan didalamnya yang berada di daratan maupun lautan.

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas sektor kehutanan berasal dari kegiatan eksploitasi yang dilakukan dan dikelola oleh pemerintah Indonesia. Indonesia sendiri memiliki potensi besar pada sektor kehutanan, hal ini dibuktikan dengan jumlah luas hutan Indonesia yang terbagi ke beberapa propinsi seperti Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Riau, serta Papua. Kelima wilayah tersebut merupakan wilayah dengan luas dan jumlah hutan terbesar dibandingkan wilayah lain di Indonesia. Jumlah dan luas hutan Indonesia terbagi ke dalam beberapa jenis hutan yang disesuaikan dengan kategori dan fungsinya.

Berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pengertian hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Hutan produksi terdiri dari Hutan Produksi Tetap (HP), Hutan Produksi Terbatas (HPT), dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi. Berdasarkan paduserasi TGHK – RTRWP, luas kawasan hutan seluruhnya 120,35 juta hektar meliputi sekitar 61% dari luas wilayah daratan Indonesia. Menurut fungsinya kawasan hutan tersebut terdiri dari hutan konservasi seluas 20,50 juta hektar, hutan lindung seluas 33,52 juta ha, hutan produksi seluas 58,25 juta ha, dan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 8,08 juta ha (Rusli, 2008).

Adapun yang dimaksud dengan hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Dan hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan konservasi terdiri dari kawasan hutan suaka alam berupa Cagar Alam (CA) dan Suaka Margasatwa (SA), kawasan hutan pelestarian alam berupa Taman Nasional (TN), Taman Hutan Raya (THR), dan Taman Wisata Alam (TWA); dan Taman Buru (BAPLAN, 2001).

Dari keberadaan hutan-hutan tersebut, Negara mendapatkan sumber penerimaan bukan pajak atas kegiatan yang dilakukan. Kegiatan yang paling besar berkontribusi terhadap penerimaan Negara adalah kegiatan eksploitasi yang dilakukan pada kawasan hutan produksi. Sumber penerimaan Negara dalam hal ini terbagi atas beberapa jenis menurut PP No. 59 Tahun 1998 tentang Tarif Atas

Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan yang selanjutnya mengalami perubahan menjadi PP No. 92 Tahun 1999 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 59 Tahun 1998 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Departemen Kehutanan dan Perkebunan, yaitu Penerimaan dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), Penerimaan dan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Penerimaan yang berasal dari dana Reboisasi, dan PNBP lainnya (pengusahaan Pariwisata Alam, iuran menangkap satwa liar dan tumbuhan alam yang tidak dilindungi, denda pelanggan eksploitasi hutan, denda *post audit* dan tata usaha PSDH, dan iuran pengambilan jenis tumbuhan dan satwa liar yang dilindungi UU).

A. Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)

Penerimaan atas Provisi Sumber Daya Hutan atau *Resources Royalty Provision* adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intrinstik dari hasil yang dipungut dari hutan Negara. Menurut Keputusan Menteri Kehutanan No. 124/KPTS41/2003 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, Pembayaran dan Penyetoran Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) pasal 2, PSDH dikenakan pada:

- (1) Pemegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan/ atau bukan kayu pada hutan alam;
- (2) Pemegang izin usaha hutan pemanfaatan hasil hutan kayu dan/ atau bukan kayu pada hutan tanaman;
- (3) Pemegang izin pemungutan hasil hutan kayu dan/ atau bukan kayu;
- (4) Pemegang izin lainnya yang sah, yaitu:
 - a) Izin pemanfaatan kayu dan/atau bukan kayu bagi penggunaan kawasan hutan yang diubah statusnya menjadi bukan kawasan hutan;
 - b) Izin pemanfaatan kayu dan/atau bukan kayu pada izin penggunaan kawasan hutan;
 - c) Izin pemanfaatan kayu dan/atau bukan kayu pada hutan kemasyarakatan pada hutan alam (HKM).

Hasil hutan yang dikenakan PSDH meliputi:

- a. Hasil hutan kayu pada hutan alam dan atau hutan tanaman yang berasal dari hutan Negara. Hasil hutan yang berupa kayu, terdiri dari kelompok Meranti, kelompok rimba campuran, dan kelompok Indah.
- b. Hasil hutan kayu yang berasal dari kawasan hutan Negara yang mengalami perubahan peruntukkan menjadi bukan kawasan hutan Negara dan dibebani hak asasi tanah;
- c. Hasil hutan bukan kayu pada hutan alam dan atau hutan tanaman yang berasal dari hutan Negara. Hasil hutan bukan kayu, terdiri dari rotan, madu, buah-buahan, getah-getahan, tanaman obat-obatan, dan sebagainya.

Pengenaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) tidak dapat berlaku bagi hasil hutan yang berada di daerah-daerah tertentu sesuai dengan Pasal 3 ayat 3 KMK No. 124/KPTS41/2003, antara lain meliputi:

- Hasil hutan yang berasal dari hutan adat yang dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat dan tidak diperdagangkan;
- Hasil hutan kayu yang langsung dipakai sendiri oleh penduduk setempat atau transmigran maksimal 5 m³ dan tidak diperdagangkan;
- Hasil hutan kayu yang berasal dari hutan hak / hutan rakyat yang langsung ditanam oleh yang bersangkutan.

Pelaksanaan pengenaan PSDH atas hasil hutan berupa kayu yang berasal dari hutan alam dilakukan dengan sistem tebang pilih atau sistem Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) yang didasarkan pada Rekapitulasi Laporan Hasil *Cruising* (RLHC) Tebangan Tahunan hutan alam yang disahkan oleh Bupati/Walikota atau petugas yang ditunjuk. Dan pengenaan PSDH pada hasil hutan berupa kayu yang berasal dari hutan tanaman dilakukan dengan menggunakan sistem tebang habis atau sistem Tebang Habis Permudaan Buatan (THPB) yang didasarkan pada Rekapitulasi Laporan Hasil *Cruising* (RLHC) Tebangan Tahunan hutan tanaman yang disahkan oleh Bupati/Walikota atau petugas yang ditunjuk. Sedangkan pengenaan PSDH atas hasil hutan bukan kayu ditetapkan berdasarkan laporan produksi hasil hutan bukan kayu.

Pengenaan besarnya PSDH dihitung berdasarkan volume hasil hutan kayu/pohon dan/atau hasil hutan bukan kayu yang dikalikan dengan tarif

PSDH. Selanjutnya pembayaran PSDH dilakukan oleh perusahaan dengan berdasarkan Surat Perintah Pembayaran Provisi Sumber Daya Hutan (SPP-PSDH) kepada kas Negara melalui rekening Bendaharawan Penerima pada bank yang ditunjuk dengan mencantumkan kode daerah penghasil.

B. Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH)

Dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. SK.149/Menhut-II/2004 tentang Tata Cara Pengenaan, Penagihan, dan Pembayaran Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan pada Hutan Produksi disebutkan bahwa Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH) pada hutan produksi yang selanjutnya disebut IIUPH adalah pungutan yang dikenakan kepada pemegang izin usaha pemanfaatan hutan pada hutan produksi atas suatu kawasan hutan tertentu yang dilakukan sekali pada saat izin tersebut diberikan. Izin usaha pemanfaatan hutan pada hutan produksi terdiri dari izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu atau bukan kayu pada hutan alam, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu atau bukan kayu pada hutan tanaman.

Izin usaha pemanfaatan kawasan adalah izin usaha memanfaatkan kawasan pada hutan produksi. Izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan adalah izin usaha memanfaatkan lingkungan pada hutan produksi. Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada hutan alam adalah izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari pemanenan atau penebangan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pengolahan dan pemasaran hasil hutan kayu dan atau bukan kayu. Sedangkan izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada hutan tanaman adalah izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari penyiapan lahan, perbenihan atau pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan atau penebangan, pengolahan dan pemasaran hasil hutan kayu dan atau bukan kayu.

Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH) dikenakan antara lain pada (a) areal hutan yang dibebani izin usaha pemanfaatan kawasan; (b) areal hutan yang dibebani izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan; (c) areal hutan yang dibebani izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada

hutan alam; (d) areal hutan yang dibebani izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada hutan tanaman. IIUPH tersebut juga dikenakan terhadap penambahan areal kerja dan atau perpanjangan izin usaha pemanfaatan hutan pada hutan produksi.

Selanjutnya besarnya pengenaan IIUPH yang harus dibayar dihitung berdasarkan luas areal hutan yang diberikan izin dikalikan dengan tarif IIUPH yang sedang berlaku. Pelaksanaan pembayaran dilakukan berdasarkan Surat Perintah Pembayaran Iuran Izin usaha Pemanfaatan Hutan (SPP-IIUPH) yang diterbitkan oleh pejabat penagih. Pejabat penagih yang dimaksud adalah Direktur Jenderal/Kepala Dinas Propinsi/Kepala Dinas Kabupaten/Kota hal tersebut disesuaikan dengan surat izin yang diterbitkan oleh Menteri Kehutanan/Gubernur/Bupati/Walikota. Berikut ini adalah tabel perkembangan IUPHHK (Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu) di tahun 1991-2006 di Indonesia.

Tabel 4.1
Perkembangan Jumlah IUPHHK Hutan Alam Tahun 1991-2006

| NO | TAHUN <i>Years</i> | JUMLAH <i>Units</i> | LUAS AREAL IUPHHK (JUTA HA) <i>Areas (Million Ha)</i> |
|-----------|------------------------------|-------------------------------|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | 1991/1992 | 567 | 60,48 |
| 2 | 1992/1993 | 580 | 61,38 |
| 3 | 1993/1994 | 575 | 61,7 |
| 4 | 1994/1995 | 540 | 61,03 |
| 5 | 1995/1996 | 487 | 56,17 |
| 6 | 1996/1997 | 447 | 54,09 |
| 7 | 1997/1998 | 427 | 52,28 |
| 8 | 1998/1999 | 420 | 51,58 |
| 9 | 1999/2000 | 387 | 41,84 |
| 10 | 2000 | 362 | 39,16 |
| 11 | 2001 | 351 | 36,42 |
| 12 | 2002 | 270 | 28,08 |
| 13 | 2003 | 267 | 27,8 |
| 14 | 2004 | 287 | 27,82 |
| 15 | 2005 | 285 | 27,72 |
| 16 | 2006 | 322 | 28,78 |

Sumber: Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan

Tabel diatas menunjukkan bahwa pada tahun 1991 hingga tahun 1993 jumlah IUPHHK mengalami kenaikan luas areal hutan yang dibebani IUPHHK. Dan di tahun selanjutnya terus mengalami penurunan hingga tahun 2005 sebesar 27,72 hektar meskipun mengalami sedikit kenaikan di tahun 2006 sebesar 28,78 hektar lahan yang dimanfaatkan. Sedangkan untuk jumlah izin yang dikeluarkan hanya mengalami kenaikan di tahun 1991 ke tahun 1992, dimana ditahun selanjutnya hingga tahun 2003 izin yang dikeluarkan terus mengalami penurunan hingga pada tahun 2003 menyusut menjadi 267 izin dan mengalami kenaikan lagi hingga tahun 2006 menjadi sebesar 322 izin.

C. Dana Reboisasi

Dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 128/KPTS-11/2003 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pengenaan, Pemungutan, Pembayaran, dan Penyetoran Dana Reboisasi (DR) telah dijelaskan bahwa Dana Reboisasi yang selanjutnya disebut DR adalah dana untuk reboisasi dan rehabilitasi hutan serta kegiatan pendukungnya yang dipungut dari Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dari Hutan Alam yang berupa kayu. Dana Reboisasi (DR) dikenakan pada (1) pemegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam; (2) pemegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan tanaman khusus atas hasil hutan kayu yang berasal dari kegiatan penyiapan lahan (*land clearing*) pada hutan alam; dan (3) pemegang izin lainnya yang sah, yaitu (a) izin pemanfaatan kayu bagi penggunaan kawasan hutan yang diubah statusnya menjadi bukan kawasan hutan; (b) izin pemanfaatan kayu pada izin penggunaan kawasan hutan; (c) izin pemanfaatan kayu pada Hutan Kemasyarakatan pada hutan alam.

Hasil Hutan yang dapat dikenakan iuran Dana Reboisasi (DR), meliputi hasil hutan kayu pada hutan alam, hasil hutan kayu pada hutan alam untuk kegiatan penyiapan lahan hutan tanaman, dan hasil hutan kayu pada hutan alam sebagai akibat perubahan status kawasan hutan, termasuk perubahan status kawasan karena adanya perubahan RTRWP menjadi bukan kawasan hutan. Sedangkan hasil hutan yang tidak dapat dikenakan Dana Reboisasi, terdiri atas beberapa jenis yaitu hasil hutan kayu yang berasal dari hutan tanaman, hasil

hutan kayu yang berasal dari hutan adat dan tidak diperdagangkan, hasil hutan kayu yang langsung dipakai sendiri oleh penduduk setempat atau transmigran maksimal 5 m³ dan tidak diperdagangkan, dan hasil hutan kayu yang berasal dari hutan hak/hutan rakyat yang langsung ditanam oleh yang bersangkutan.

Pengenaan Dana Reboisasi atas hasil hutan kayu pada hutan alam dilakukan dengan sistem silvikultur Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) atau cara penebangan dengan batas diameter dan permudaan hutan berdasarkan Rekapitulasi Laporan Hasil *Cruising* (LHC) Tebangan tahunan Hutan alam yang disahkan oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditugaskan. Dan pengenaan DR atas hasil hutan kayu pada hutan alam berdasarkan Laporan Hasil Penebangan (LHP) untuk kegiatan penyiapan lahan bagi pembangunan hutan tanaman dan kepada hasil hutan kayu sisa pembalakan.

Besarnya Dana Reboisasi yang harus dibayar oleh subjek pungutan Dana Reboisasi dihitung berdasarkan volume pohon yang akan ditebang atau volume hasil hutan kayu dikalikan dengan tarif DR yang berlaku. Pembayaran dilakukan berdasarkan Surat Perintah Pembayaran Dana reboisasi (SPP-DR) yang diterbitkan oleh pejabat penagih atau PNS Kehutanan yang diberi tugas dan berwenang menerbitkan SP. Selanjutnya pembayaran dilakukan ke kas Negara melalui rekening bendaharawan penerimaan pada bank yang ditunjuk dengan mencantumkan kode daerah penghasil.

Tabel 4.2

Tarif Dana Reboisasi Berdasarkan PP No. 92/1999

| Uraian | Tarif (US \$) | Satuan |
|---|---------------|----------------|
| A. Wil. Kalimantan dan Maluku | | |
| Kelompok Jenis Meranti | 16 | m ³ |
| Kelompok Jenis Rimba Campuran | 13 | m ³ |
| B. Sumatera dan Sulawesi | | |
| Kelompok Jenis Meranti | 14 | m ³ |
| Kelompok Jenis Rimba Campuran | 12 | m ³ |
| C. Papua dan Nusa Tenggara | | |
| Kelompok Jenis Meranti | 13 | m ³ |
| Kelompok Jenis Rimba Campuran | 10,5 | m ³ |
| D. Seluruh Wilayah Indonesia | | |
| Kelompok Jenis Ebony | 20 | Ton |
| Kelompok Jenis Jati Alam | 16 | m ³ |
| Kelompok Jenis Kayu Indah | 18 | m ³ |
| Kelompok Jenis Cendana | 18 | ton |
| Bahan Baku serpih/partikel | 2 | Ton |
| Limbah pembalakan dan sortimen khusus lainnya | 2 | m ³ |
| E. Bahan Baku serpih/partikel di Provinsi yang belum memiliki pabrik pulp dan pabrik serat kayu | 0 | m ³ |
| F. Bahan Baku serpih/partikel untuk percobaan | 0 | m ³ |
| G. Kayu Bulat untuk bantuan bencana alam dan keperluan sosial lainnya | 0 | m ³ |

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, 2007

Penerimaan Negara Bukan Pajak memiliki arti dan peran yang sangat penting dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional. Dalam aspek pengelolaan kehutanan, telah jelas bahwa hutan di Indonesia adalah sumber daya alam yang merupakan salah satu potensi ekonomi nasional yang perlu dikelola untuk dapat dimanfaatkan secara maksimal dan lestari dalam rangka pembangunan nasional. Dapat dilihat dari tabel 4.3 dibawah mengenai realisasi PNB sektor kehutanan di tahun 2005-2008.

Tabel 4.3
Realisasi PNBP Sektor Kehutanan Tahun 2005-2008

| No | PNBP | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----|---------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|
| a. | DR | 2.550.347.510.000 | 1.731.937.574.000 | 1.380.305.845.000 | 543.796.550.113 |
| b. | PSDH | 653.455.784.000 | 560.616.473.000 | 674.875.109.000 | 321.747.272.000 |
| c. | IIUPH | 42.070.399.000 | 111.294.714.000 | 75.989.573.000 | 38.819.511.000 |
| d. | LAINNYA | 2.943.330.000 | 25.435.753.000 | 1.852.831.000 | 2.456.914.000 |
| | Jumlah | 3.248.817.023.000 | 2.429.284.514.000 | 2.133.023.358.000 | 906.820.247.113 |

Sumber: Subdit PNBP, Departemen Kehutanan RI, 2008 (diolah oleh peneliti)

Dari tabel realisasi diatas, bahwa sumber penerimaan yang berasal dari iuran Dana Reboisasi adalah penerimaan dengan jumlah tertinggi dibandingkan penerimaan PSDH, IIUPH, dan lainnya. Tren yang berkembang berdasarkan tabel realisasi diatas adalah terjadi penurunan yang signifikan dari tahun ke tahun pada Dana Reboisasi. Sedangkan untuk realisasi IIUPH dan lainnya pada tahun 2005 ke tahun 2006 mengalami peningkatan sangat besar yaitu lebih dari 100%, meskipun pada tahun selanjutnya mengalami penurunan yang juga signifikan. Berbeda dengan penerimaan atas PSDH, di tahun 2005 ke 2006 mengalami sedikit penurunan dan di tahun 2007 kembali mengalami kenaikan meskipun di tahun 2008 kembali mengalami penurunan jumlah penerimaan.

Besaran Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor kehutanan memang tidak banyak dibandingkan PNBP Sumber Daya Alam lainnya dan penerimaan Negara di sektor perpajakan yang berkontribusi terhadap penerimaan Negara. Selanjutnya dapat dilihat pada tabel 4.4 di bawah ini.

Tabel 4.4
Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Hibah, 2007-2008*

| Uraian | 2007 | | | | 2008 | | | |
|----------------------------------|------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| | APBN UU. 18/2006 | % thd PDB | APBN-P | % thd PDB | APBN | % thd PDB | APBN-P | % thd PDB |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| A. Penerimaan Bukan Pajak | 210.927,0 | 5,6 | 198.253,7 | 5,3 | 187.236,1 | 4,2 | 282.814,4 | 6,3 |
| I. Penerimaan SDA | 146.256,9 | 3,9 | 115.053,3 | 3,1 | 126.203,2 | 2,8 | 192.789,4 | 4,3 |
| i. Migas | 139.892,7 | 3,7 | 107.718,9 | 2,9 | 117.922,0 | 2,6 | 182.946,9 | 4,1 |
| -minyak bumi | 103.903,7 | 2,7 | 78.234,6 | 2,1 | 84.317,0 | 1,9 | 149.111,3 | 3,3 |
| -Gas alam | 35.989,0 | 1,0 | 29.484,4 | 0,8 | 33.605,0 | 0,8 | 33.835,6 | 0,8 |
| ii. Non Migas | 6.364,2 | 0,2 | 7.334,4 | 0,2 | 8.281,2 | 0,2 | 9.842,6 | 0,2 |
| -Pertambangan Umum | 3.564,2 | 0,1 | 4.843,3 | 0,1 | 5.306,4 | 0,1 | 6.867,8 | 0,2 |
| -Iuran Tetap | 59,2 | 0,0 | 59,2 | 0,0 | 66,6 | 0,0 | 83,0 | 0,0 |
| -Pendapatan royalti batubara | 3.505,0 | 0,1 | 4.784,0 | 0,1 | 5.239,8 | 0,1 | 6.784,8 | 0,2 |
| -Kehutanan | 2.550,0 | 0,1 | 2.291,1 | 0,1 | 2.774,8 | 0,1 | 2.774,8 | 0,1 |
| -IHPH | 31,0 | 0,0 | 31,0 | 0,0 | 4,8 | 0 | 4,8 | 0,0 |
| -PSDH | 1.217,0 | 0,0 | 972,1 | 0,0 | 1.498,7 | 0 | 1.498,7 | 0,0 |
| -Dana Reboisasi | 1.302,0 | 0,0 | 1.288,0 | 0,0 | 1.271,3 | 0 | 1.271,3 | 0,0 |
| -Perikanan | 250,0 | 0,0 | 200,0 | 0,0 | 200,0 | 0 | 200,0 | 0,0 |
| II. Bagian Laba BUMN | 19.100,0 | 0,5 | 21.800,0 | 0,6 | 23.404,3 | 0,5 | 31.244,3 | 0,7 |
| III. PNBP Lainnya | 45.570,0 | 1,2 | 47.731,1 | 1,3 | 37.628,6 | 0,8 | 58.780,6 | 1,3 |
| 1. Pendapatan penjualan | 8.284,3 | 0,2 | 8.476,2 | 0,2 | 2.666,9 | 0,1 | 3.426,6 | 0,1 |
| 2. Pendapatan Sewa | 33,9 | 0,0 | 34,8 | 0,0 | 54,6 | 0,0 | 54,6 | 0,0 |
| 3. Pendapatan jasa | 11.517,8 | 0,3 | 13.042,0 | 0,3 | 14.797,4 | 0,4 | 15.747,4 | 0,4 |
| 4. Pendapatan rutin luar negeri | 310,2 | 0,0 | 364,0 | 0,0 | 379,4 | 0,0 | 379,4 | 0,0 |
| 5. Pndapatan kejaksaan peradilan | 27,6 | 0,0 | 27,6 | 0,0 | 33,8 | 0,0 | 33,8 | 0,0 |
| 6. Pendapatan pendidikan | 5.597,8 | 0,1 | 3.835,5 | 0,1 | 4.599,5 | 0,1 | 4.599,5 | 0,1 |
| 7. Pendapatan pelunasan piutang | 7.850,0 | 0,2 | 7.850,0 | 0,2 | 4.829,0 | 0,1 | 8.329,0 | 0,2 |
| 8. Pendapatan minyak mentah DMO | 7.360,9 | 0,2 | 6.176,4 | 0,2 | 6.456,5 | 0,2 | 9.850,6 | 0,3 |
| 9. Pendapatan lain-lain | 4.587,5 | 0,1 | 7.924,5 | 0,2 | 3.811,5 | 0,1 | 16.359,8 | 0,4 |
| IV. Sisa Surplus BI | - | - | 13.669,3 | 0,4 | - | - | - | - |
| B. Hibah | 2.669,0 | 0,1 | 3.823,3 | 0,1 | 2.139,7 | 0,0 | 2.948,6 | 0,1 |
| JUMLAH | 213.595,9 | 5,6 | 202.077,0 | 5,4 | 189.375,8 | 4,2 | 285.763,0 | 6,4 |

*) Perbedaan satu angka dibelakang koma terhadap angka penjumlahan adalah karena pembulatan.

Sumber: Data Pokok APBN-P 2007 dan APBN-P 2008

Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak atas sektor kehutanan tidak banyak berkontribusi dalam penerimaan Negara yaitu sekitar 0,1% terhadap PDB (Produk Domestik Bruto). Dan sedikit berkontribusi yaitu sebesar 1% terhadap jumlah Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Meskipun Penerimaan Negara Bukan Pajak di sektor kehutanan tersebut tidak banyak, Pemerintah mengemban tanggung jawab yang sangat besar terhadap kerusakan yang diakibatkan oleh kegiatan yang menjadi sumber penerimaan Negara tersebut.

4.1.2 Pelaksanaan Desentralisasi dan Kerusakan Lingkungan di Indonesia

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang juga direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004, pemerintah Indonesia mulai melaksanakan sistem pemerintahan secara desentralisasi. Yang artinya telah terjadi pelimpahan kewenangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelaksanaan sistem pemerintahan tersebut kemudian didukung dengan pembagian keuangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang disebut desentralisasi fiskal.

Kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah memiliki otonomi daerah yang berarti pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan mengelola keuangannya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat. Termasuk dalam usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Dibawah UU No 33/2004, pemerintah daerah menguasai sumber-sumber penerimaan penting (pajak hotel dan restoran, royalti, hiburan, periklanan, perparkiran, penerangan jalan, dan pertambangan tertentu), provinsi menguasai lebih banyak sumber penting (pendaftaran kendaraan bermotor, pajak pindahan dan bahan bakar dan iuran biaya penggunaan air), dan pemerintah pusat mengelola sumber paling penting dan menguntungkan (pajak penghasilan, pengalihan hak kepemilikan, dan penerimaan dana lainnya). Menurut undang-undang, daerah menerima dana desentralisasi, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. 'Desentralisasi' adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh

pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelimpahan kewenangan tersebut diikuti dengan pelimpahan dana, disebut dana desentralisasi, ke anggaran daerah. 'Dekonsentrasi' adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. 'Tugas pembantuan' adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa atau kesatuan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas-tugas tersebut kepada pemerintah. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan didanai oleh anggaran nasional melalui kementerian (Colfer et al, 2009, p. 196).

Transfer keuangan pemerintahan berperan penting dalam keuangan publik di negara-negara kesatuan atau federal dengan sistem desentralisasi. Dalam reformasi desentralisasi, rancangan dan implementasi transfer berpengaruh penting terhadap efisiensi dan pemerataan pelayanan dasar masyarakat. Proses desentralisasi di Indonesia tahun 2001 memberi gambaran pelaksanaan reformasi yang cukup signifikan dalam sistem fiskal di dalam pemerintahan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya dapat membiayai tujuh persen saja dari pengeluaran. Untuk meningkatkan pelayanan umum, wewenang pemerintah daerah cenderung meluas. Saat ini, sumber penerimaan pemerintah daerah adalah dari PAD, dana perimbangan dan pendapatan lainnya. Sejak diberlakukannya UU No 25/1999, pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk meningkatkan pajak daerah dan retribusi daerah, meskipun dalam pelaksanaannya mereka hanya dapat menaikkan pajak daerah sampai 3,5 persen dari pajak nasional. Dana perimbangan berasal dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus (Colfer et al, 2009, p. 196).

Dari sisi keuangan negara, kebijakan pelaksanaan secara efektif otonomi daerah pada tahun 2001 telah membawa konsekuensi kepada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Sebagaimana diketahui dalam APBN tahun 2001, total dana yang didaerahkan melalui Dana Perimbangan adalah sebesar Rp. 81,67 triliun atau 5,7% dari PDB, yang berarti total dana ke Daerah ini meningkat cukup tajam, karena apabila dibandingkan dengan tahun 2000 dana yang didaerahkan hanya sebesar 3,7% dari PDB atau Rp. 33,5 triliun. Pada tahun 2000 presentase dana yang didaerahkan hanya berkisar 22% dari Penerimaan

Dalam negeri (PDN), sementara untuk tahun 2001 meningkat menjadi 31% dari PDN. Apabila dibandingkan dengan presentase Belanja Negara, maka pada tahun 2000 dana yang didaerahkan adalah sebesar 17,75% dari total Belanja Negara sedangkan pada tahun 2001 ini dana yang didaerahkan atau disebut Dana Perimbangan adalah sebesar 25,8% dari Belanja Negara. Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui Dana Perimbangan ini menyebabkan pengelolaan fiskal Pemerintahan Pusat dalam pengelolaan fiskal pemerintahan secara umum telah berkurang. Sebaliknya proporsi pengelolaan fiskal dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab daerah sepenuhnya melalui APBD akan meningkat tajam (Kadjatmiko, 2001).

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat melakukan transfer ke daerah dalam bentuk dana perimbangan yang salah satu instrumennya adalah DBH SDA Kehutanan. Pelaksanaan DBH SDA Kehutanan adalah pembagian dana yang bersumber dari penerimaan Negara yang dialokasikan kepada daerah dengan persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil. DBH SDA Kehutanan berasal dari penerimaan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR) kepada pemerintah daerah berdasarkan persentase bagi daerah penghasil. Seperti yang dikemukakan oleh Wahyu Prihantoro, Kepala Seksi DBH SDA III Departemen Keuangan, dalam wawancara pada tanggal 15 Mei 2009:

“DBH SDA Kehutanan muncul bersamaan dengan dana perimbangan lainnya sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. DBH SDA Kehutanan merupakan pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.”

Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan demokrasi yang dijalankan melalui asas pemerintahan desentralisasi di Indonesia sangat berperan bagi pelaksanaan transfer pusat ke daerah khususnya Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) Kehutanan sebagai bentuk perimbangan keuangan antara pemerintah pusat

kepada pemerintah daerah. Dengan pelaksanaan DBH SDA Kehutanan, pemerintah pusat memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah dalam menggunakan sumber penerimaan Negara yang telah dibagikan. Hal ini dibuktikan pada pelaksanaan DBH Kehutanan khususnya bagi sumber penerimaan IIUPH dan PSDH, pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk menggunakan dana tersebut (*block grant*).

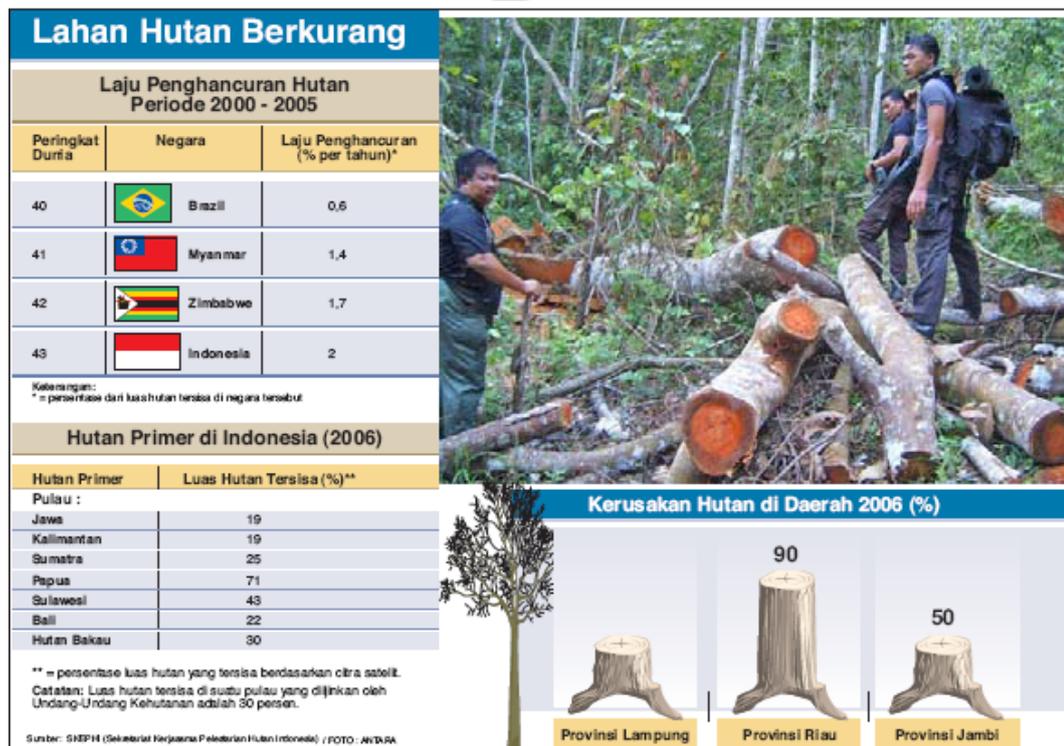
Bentuk perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) Kehutanan, terbagi ke dalam 2 (dua) bentuk dari transfer itu sendiri. Yaitu *block grant* (IIUPH dan PSDH) dan *specific grant* (Dana Reboisasi). Dana transfer yang bersifat *block grant* berarti penggunaan dana tersebut bersifat umum, dimana dalam hal ini pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk menggunakannya sesuai dengan kebutuhan daerah. Selanjutnya, dana transfer yang bersifat *specific grant* (Dana Reboisasi) berarti penggunaan dana diatur untuk kegiatan yang telah ditentukan secara khusus.

Munculnya kebijakan alokasi Dana Reboisasi dalam transfer DBH SDA Kehutanan tidak terlepas dari permasalahan yang terjadi di Indonesia terkait dengan kerusakan lingkungan terutama hutan. Hal tersebut terjadi karena adanya eksploitasi hutan secara tidak terkendali yang didukung dengan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan negara yang berasal dari sektor kehutanan.

Eksplorasi hutan produksi secara besar-besaran yang telah berlangsung sejak tahap awal pembangunan jangka panjang pertama (1969) telah memberikan kontribusi besar bagi pembangunan nasional melalui produk utamanya kayu dan hasil hutan ikutan (non-kayu) seperti rotan, damar, tengkawang, cendana dan gaharu. Tanpa mengabaikan dampak positif tersebut, eksploitasi hutan alam produksi juga disadari telah memberikan dampak negatif bagi sumberdaya hutan sendiri. Berbagai jenis kayu komersial, bahkan di antaranya termasuk kayu mewah, kini telah menjadi langka. Kayu eboni (*Dyospyros ebenum* dan *D. celebica*), kayu ulin (*Eusyderoxylon zwageri*), ramin (*Gonystylus bancanus*), dan beberapa jenis meranti (*Shorea spp.*) adalah contoh dari beberapa jenis komersial yang harganya tinggi, tetapi sudah sulit ditemukan di alam dan di pasaran. Selain

itu, puluhan jenis kayu kurang dikenal (*lesser-known species*) saat ini mungkin telah menjadi langka atau punah sebelum diketahui secara pasti nilai/manfaat dan sifat-sifatnya (Aji, 2008).

Di samping kelangkaan sumber daya hutan, eksploitasi hutan Indonesia juga telah sampai pada tingkat kerusakan lingkungan yang mengakibatkan masyarakat Indonesia secara keseluruhan khususnya masyarakat sekitar hutan mengalami berbagai bencana. Hal ini dikarenakan oleh menipisnya jumlah hutan di Indonesia dari tahun ke tahun.



Gambar 4.1

Laju Penghancuran Hutan Indonesia

Sumber: www.mediaindonesia.com

Angka kehancuran Indonesia tersebut merupakan yang tertinggi dari 43 negara lain, disusul Zimbabwe setiap tahun sebesar 1,7% dari luas hutan tersisa, Myanmar 1,4%, dan Brasil hanya 0,6%. Kerusakan hutan Indonesia tersebut sebaliknya telah menyelamatkan hutan China sebagai negara tujuan ekspor produk kayu terbesar dari Indonesia. Luas hutan China setiap tahun malah bertambah sebesar 2,2%. Sebaliknya, Indonesia saat ini hanya menyisakan 28% hutan primernya. Dengan semakin berkurangnya tutupan hutan Indonesia, sebagian besar kawasan Indonesia menjadi kawasan yang rentan terhadap bencana ekologis

(*ecological disaster*), seperti bencana kekeringan, banjir maupun tanah longsor (Media Indonesia, 2008).

Kenyataan tersebut kemudian melahirkan tuntutan bagi pemerintah Indonesia untuk mengembalikan keadaan hutan seperti sedia kala. Salah satunya adalah melakukan pemberian dana transfer ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK) Dana Reboisasi yang pada tahun 2006 diubah mekanismenya menjadi Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi (DBH DR). Yang fungsinya untuk melakukan rehabilitasi lahan di daerah oleh pemerintah daerah.

Selain itu, pelaksanaan DBH SDA Kehutanan juga dilatarbelakangi oleh tuntutan pemerintah daerah khususnya daerah yang memiliki potensi hutan produksi atas akibat pelaksanaan kegiatan eksploitasi hutan oleh pemerintah. Akibat yang dihasilkan tersebut berupa eksternalitas negatif, dimana telah terjadi kerusakan lingkungan di daerah yang pada akhirnya berdampak pada kesejahteraan masyarakat di daerah. Sejalan dengan pendapat Machfud Siddik dalam wawancara pada tanggal 18 Mei 2009:

“...argumentasinya adalah daerah yang punya potensi tambang atau hutan-hutan wajar mendapatkan *cost*, karena dia mengalami kerusakan lingkungan.....dengan eksternalitasnya yang diterima oleh masyarakat, DBH SDA dapat mengatasi itu.”

Faktor penting besaran DBH SDA Kehutanan yang diterima daerah khususnya yang berasal dari Dana Reboisasi, nyatanya masih belum seimbang dengan kerusakan hutan yang dihasilkan. Sehingga masih sangat diperlukan *political will* pemerintah pusat untuk mengatasi kerusakan lingkungan secara serius akibat kegiatan sumber penerimaan negara bukan pajak tersebut.

4.1.3 Mengatasi Kesenjangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (*Vertical Fiscal Imbalance*)

Pelaksanaan DBH SDA Kehutanan dilakukan berdasarkan prinsip daerah penghasil (*by origin*) dan berdasarkan realisasi penerimaan di daerah penghasil. Prinsip daerah penghasil (*by origin*) tersebut dilakukan karena setiap daerah di Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang berbeda-beda yang tentu saja

manfaat dan akibat yang ditimbulkan juga berbeda. Sehingga pada akhirnya kebutuhan setiap daerah juga berbeda.

Sejalan dengan hal tersebut, Wahyu Prihantoro dalam wawancara tanggal 15 Mei 2009, menyebutkan bahwa:

“karena setiap daerah mempunyai potensi yang berbeda, sehingga untuk pemerataan kepada daerah lain maka DBH dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Hal ini sejalan dengan kebijakan, yang mana dana yang berasal...kepada daerah secara proporsional, adil, demokratis sesuai kebutuhan daerah.”

DBH SDA Kehutanan juga dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan di daerah penghasil. Dimana besaran DBH SDA Kehutanan yang diterima oleh pemerintah daerah berdasarkan jumlah penerimaan atas kehutanan di daerah tersebut dengan persentase yang sudah ditentukan. Perhitungan alokasi tersebut dirasakan adil bagi pemerintah daerah karena berdasarkan dengan potensi hutan dan sumber penerimaan hutan yang berada di daerah.

Dalam mengatasi *vertical fiscal imbalance*, transfer daerah berupa Dana Bagi Hasil (*revenue sharing*) termasuk DBH SDA Kehutanan menjadi solusi mengurangi ketimpangan yang terjadi antara pemerintah pusat dan keuangan daerah. Hal ini disebabkan karena sumber penerimaan yang berada di daerah yang di klaim sebagai penerimaan Negara tidak tersentralisasi secara pusat pengelolaannya oleh pemerintah pusat. Melainkan terjadi pembagian keuangan dan kewenangan untuk mengelola sumber pendapatan tersebut. Dalam bukunya, Machfud Siddik menjelaskan peranan DBH SDA yang baik dalam mengatasi *vertical fiscal imbalance*, berikut:

“*Natural resource revenue and personal income tax sharing is also intende to address vertical fiscal imbalances. The latter is a crucial issue in Indonesia currently, owing to the relative lack of the tax decentralization so far. Revenue Sharing indeed makes a positive contribution to alleviating vertical imbalances (2007, p. 383).*”

Tabel 4.5

Vertical Imbalances, FY 2005 (Billion Rp)

| Description | Revenue Contribution | | Expenditure Share | | Surplus/Deficit | |
|--|----------------------|-------|-------------------|-------|-----------------|--------|
| | Amount | % | Amount | % | Amount | % |
| Own Revenue | | | | | | |
| National | 380,377 | 90,08 | 266,22 | 60,53 | 114,157 | 29,55 |
| Sub National | 41,874 | 9,92 | 173,59 | 39,47 | -131,716 | -29,55 |
| Provinces | 26,524 | 6,28 | 46,316 | 10,53 | -19,792 | -4,25 |
| Districts/Cities | 15,35 | 3,64 | 127,274 | 28,94 | -111,924 | -25,3 |
| Total | 422,251 | 100 | 439,81 | 100 | -17,559 | 0 |
| After Revenue Sharing | | | | | | |
| National | 349,159 | 82,6 | 266,22 | 60,53 | 82,939 | 22,16 |
| Sub National | 73,092 | 17,31 | 173,59 | 39,47 | -100,498 | -22,16 |
| Districts/Cities | 34,971 | 8,28 | 127,274 | 28,94 | -92,303 | -20,66 |
| Total | 422,251 | 100 | 439,81 | 100 | -17,559 | 0 |
| After Intergovernmental Transfers | | | | | | |
| National | 248,828 | 58,93 | 266,22 | 60,53 | -17,392 | -1,6 |
| Sub National | 173,423 | 41,07 | 173,59 | 39,47 | -167 | 1,6 |
| Provinces | 47,206 | 11,18 | 46,316 | 10,53 | 890 | 0,65 |
| Districts/Cities | 126,217 | 29,89 | 127,274 | 28,94 | -1,057 | 0,95 |
| Total | 422,251 | 100 | 439,81 | 100 | -17,559 | 0 |

Sumber: (Siddik, 2007, p. 387-388)

Berdasarkan tabel 4.5 diatas, pelaksanaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam khususnya di sektor kehutanan dilatarbelakangi oleh permasalahan kesenjangan secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Terbukti pada perubahan yang terjadi ketika sebelum dilaksanakan *revenue sharing* dan *intergovernmental transfer* dengan setelah kebijakan tersebut dijalankan. Sebelum transfer dijalankan, keseimbangan fiskal pemerintah daerah (*sub national*) mengalami defisit Rp131,716 miliar (29,55%). Kesenjangan vertikal yang terjadi, dimana propinsi (defisit Rp 19,792 miliar atau 4,25%) lebih sedikit dibandingkan kabupaten/kota (defisit Rp 111,924 miliar atau 25,30%). Setelah dilaksanakan alokasi dana bagi hasil (*revenue sharing*), bahwa secara keseluruhan defisit yang dialami pemerintah daerah berkurang menjadi Rp 100,498 miliar atau 22,16% dan defisit pada propinsi dan Kabupaten/kota berkurang 1,50% dan 20,66%.

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 mengenai kewenangan daerah secara otonom untuk mengelola sumber penerimaan tersebut dan terjadinya pembagian sumber keuangan antara

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam mengatasi kesenjangan fiskal secara vertikal, mekanisme alokasi DBH SDA Kehutanan berdasarkan PP No. 55 Tahun 2005, yaitu:

- Sumber penerimaan IIUPH :
 - Pusat = 20%
 - Propinsi yang bersangkutan = 16%
 - Kabupaten/Kota Penghasil = 64%
- Sumber penerimaan PSDH:
 - Pusat = 20%
 - Propinsi yang bersangkutan = 16%
 - Kabupaten/Kota Penghasil = 32%
 - Kabupaten/Kota Lainnya dalam propinsi yang bersangkutan = 32%
- Sumber penerimaan Dana Reboisasi:
 - Pusat = 60%
 - Kabupaten/Kota Penghasil = 40%

Alokasi DBH SDA Kehutanan yang berdasarkan dengan persentase diatas, secara tidak langsung juga sedikit berkontribusi dalam mengatasi kesenjangan fiskal secara horizontal. Hal ini terjadi karena persentase diatas tidak hanya dilakukan berdasarkan daerah penghasil (*by origin*) tetapi juga berdasarkan formula (*by formula*). Dibuktikan dari alokasi pemerintah pusat kepada daerah yang dekat dengan daerah penghasil yaitu Kabupaten/Kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan. Alokasi tersebut berupa bagi hasil atas pungutan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang berupa royalti. Meskipun demikian, sedikit kontribusi alokasi DBH SDA Kehutanan terhadap kesenjangan fiskal secara horizontal yang terjadi tidak bisa menutupi gap yang terjadi secara horizontal sebagai akibat dari alokasi bagi hasil oleh pusat ke daerah. Karena daerah yang mendapatkan alokasi DBH SDA Kehutanan tersebut masih berhubungan secara langsung dengan daerah penghasil hutan. Yang juga merasakan eksternalitas atas kerusakan hutan secara tidak langsung.

Dalam pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor Kehutanan misalnya, pemerintah pusat memiliki kewenangan memungut sumber penerimaan

sumber daya alam tersebut sebagai kompensasi penebangan hutan yang dilakukan oleh produsen. Dari jumlah setoran yang diterima pemerintah pusat tersebut mengakibatkan terjadinya ketidakseimbangan sumber penerimaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena pada dasarnya pemerintah daerah tidak melakukan pungutan seperti yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Dana bagi hasil dimaksudkan untuk menjawab tuntutan daerah, merangsang partisipasi daerah dalam menggerakkan penghasilan nasional dan mengatasi ketidakseimbangan fiskal vertikal. Sumber-sumber dana bagi hasil berasal dari sumberdaya alam (kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi) dan pajak-pajak (pajak kekayaan, bea perolehan pengalihan kekayaan dan pajak penghasilan).

Namun demikian, banyak daerah masih tidak puas dengan mekanisme bagi hasil dan merasa mereka tidak mendapat bagian yang adil. Sistem bagi hasil juga dimaksudkan untuk menghilangkan ketidakseimbangan vertikal, sehingga mengurangi defisit anggaran daerah; namun, sistem bagi hasil berpotensi menciptakan ketidakseimbangan horisontal antar daerah, karena pembagiannya berdasarkan kekayaan sumberdaya alam dan faktor lain.

Bagi hasil sumberdaya alam dianggap sebagai instrumen desentralisasi fiskal yang tidak tepat karena sumberdaya alam biasanya tidak terbagi secara merata, dan ini akan menciptakan ketidakseimbangan fiskal secara horisontal antar daerah. Tentu saja, bagi hasil sumberdaya alam dapat dibenarkan sebagai alat untuk memperbaiki ketidakseimbangan fiskal vertikal. Hanya saja, umumnya, dampak negatifnya pada pemerataan alokasi penerimaan lebih besar dari pada dampak positifnya terhadap ketidakseimbangan vertikal. Dengan alasan ini, bagi hasil dari penghasilan sumberdaya alam tidak dipakai di banyak Negara (Siddik, 2003).

4.2 Implementasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) Kehutanan adalah DBH yang berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sektor kehutanan, yang terdiri dari: (1) Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH); (2) Provisi

Sumber Daya Hutan (PSDH) yang merupakan royalti; dan (3) Dana Reboisasi. Landasan hukum yang mengatur Dana Bagi Hasil Kehutanan adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah, Propinsi, Pemerintahan Kabupaten/Kota, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan PP No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pelaksanaan alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) Kehutanan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dilakukan melalui tahapan-tahapan oleh departemen teknis seperti Departemen Kehutanan, Departemen Keuangan, dan Departemen Dalam Negeri. Yang mana telah diatur dalam PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan dan PMK No.126/PMK.07/2007 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan-Dana Reboisasi.

4.2.1 Mekanisme Pelaksanaan Alokasi DBH SDA Kehutanan

Pengalokasian DBH SDA Kehutanan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dilakukan ke dalam beberapa tahapan oleh departemen teknis dengan tugasnya masing-masing sesuai dengan PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan. Tahapan tersebut meliputi penetapan daerah penghasil, penetapan perkiraan alokasi DBH SDA untuk masing-masing daerah berdasarkan penetapan daerah penghasil, penyaluran transfer ke daerah, pengawasan kepada daerah atas penggunaan DBH SDA Kehutanan, dan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap penggunaan dana tersebut.

4.2.1.1 Penetapan Daerah Penghasil

Dalam pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, telah disebutkan bahwa:

“(1) Menteri teknis menetapkan daerah penghasil dan dasar penghitungan DBH Sumber Daya Alam paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum tahun anggaran bersangkutan dilaksanakan setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri. (2) Dalam hal sumber daya alam berada pada wilayah yang berbatasan atau berada pada lebih dari satu daerah, Menteri Dalam negeri menetapkan daerah penghasil sumber daya alam berdasarkan pertimbangan menteri teknis terkait paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah diterimanya usulan pertimbangan dari menteri teknis.”

Terkait dengan pelaksanaan DBH SDA Kehutanan, penetapan daerah penghasil tersebut dilakukan oleh Departemen Kehutanan dengan berkoordinasi kepada Departemen Dalam Negeri, khususnya terkait dengan daerah perbatasan dan daerah yang baru dimekarkan. Proses penetapan daerah penghasil kemudian menghasilkan Ketetapan Menteri Kehutanan yang menjadi dasar alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan. Khusus untuk DBH SDA Dana Reboisasi, penetapan daerah penghasil berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 126/PMK.07/2007 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Sumber daya Alam Kehutanan-Dana Reboisasi, adalah:

“(1) Menteri Kehutanan menetapkan daerah penghasil dan dasar penghitungan DBH SDA-DR setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri. (2) Ketetapan Menteri Kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Menteri Keuangan.”

Kriteria suatu daerah dikatakan sebagai daerah penghasil adalah daerah Kabupaten/Kota memiliki potensi Sumber Daya Alam Kehutanan yang dapat menghasilkan penerimaan Negara. Penerimaan Negara yang dimaksud antara lain, yaitu Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). Dalam wawancaranya, Marwan pada tanggal 29 April 2009:

“..Nah, ini berasal dari hasil rapat kemarin..disini disebutkan bahwa, (a) daerah penghasil adalah daerah kab/kota yg mempunyai kawasan hutan yang menghasilkan penerimaan Negara. (b) daerah kab/kota yang memproduksi hasil hutan kayu dan non kayu dan menghasilkan penerimaan Negara.”

Berdasarkan hal diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya yang disebut daerah penghasil adalah wilayah kab/kota yang didalamnya terdapat sumber penerimaan Negara bukan pajak sektor kehutanan yang dapat dibagi ke daerah. Sumber penerimaan tersebut berasal dari IIUPH, PSDH, dan Dana Reboisasi.

4.2.1.2 Penetapan dan Penyaluran Alokasi DBH Sumber Daya Alam Kehutanan

Dalam menetapkan alokasi DBH SDA Kehutanan, Keputusan Menteri Kehutanan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri mengenai penetapan daerah penghasil menjadi dasar penetapan alokasi DBH SDA Kehutanan. Tercantum dalam pasal 27 PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, yaitu:

“Menteri Keuangan menetapkan perkiraan alokasi DBH Sumber Daya Alam untuk masing-masing daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya keputusan dari menteri teknis”.

Hal ini dilakukan setelah rekonsiliasi Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor kehutanan oleh departemen teknis. Selanjutnya Departemen keuangan sebagai departemen teknis yang bertugas menyalurkan alokasi DBH SDA Kehutanan kepada Pemerintah Daerah melakukan perhitungan besaran DBH SDA Kehutanan yang harus diterima oleh Pemerintah Daerah. Perhitungan dilakukan berdasarkan presentase yang sudah ditetapkan melalui PP No. 55 Tahun 2005. Hasil perhitungan itu kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Menteri Keuangan.



Gambar 4.2

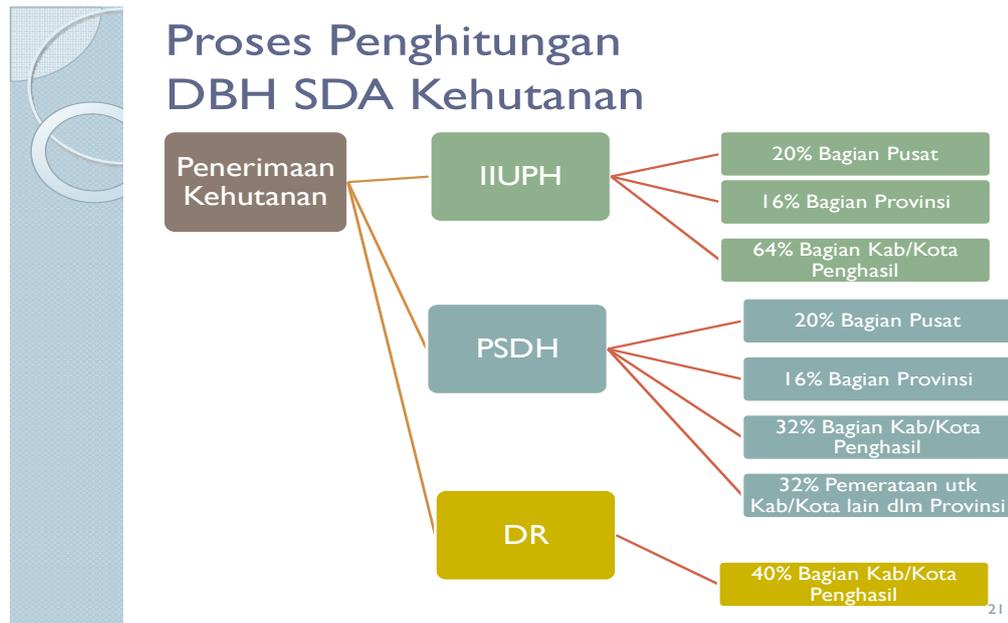
Mekanisme Penetapan Alokasi DBH SDA Kehutanan

Sumber: Subdit DBH SDA, Dir. Daper, DJPK, Depkeu RI

Dalam proses perhitungan alokasi DBH SDA Kehutanan, pemerintah daerah penghasil diikutsertakan untuk melakukan monitoring sehingga dana yang diterima oleh pemerintah daerah sesuai dengan apa yang seharusnya diterima. Wahyu Prihantoro dalam wawancaranya pada 15 Mei 2009 menjelaskan keikutsertaan pemerintah daerah dalam proses alokasi DBH SDA Kehutanan, yaitu:

“..mengenai aturan perhitungan alokasi DBH SDA Kehutanan, pemerintah daerah tidak diikutsertakan. Tetapi dalam melakukan perhitungan jumlah alokasi pembagian bagi hasil daerah, pemda ikut terlibat dalam rekonsiliasinya. Jika dalam proses rekonsiliasi tersebut tidak sesuai dengan perhitungan yang dilakukan daerah, maka bisa langsung diprotes.”

Proses perhitungan alokasi DBH SDA Kehutanan dilakukan berdasarkan presentase yang diatur dalam PP No. 55 Tahun 2005. Dijelaskan dalam gambar 4.3 berikut.



Gambar 4.3

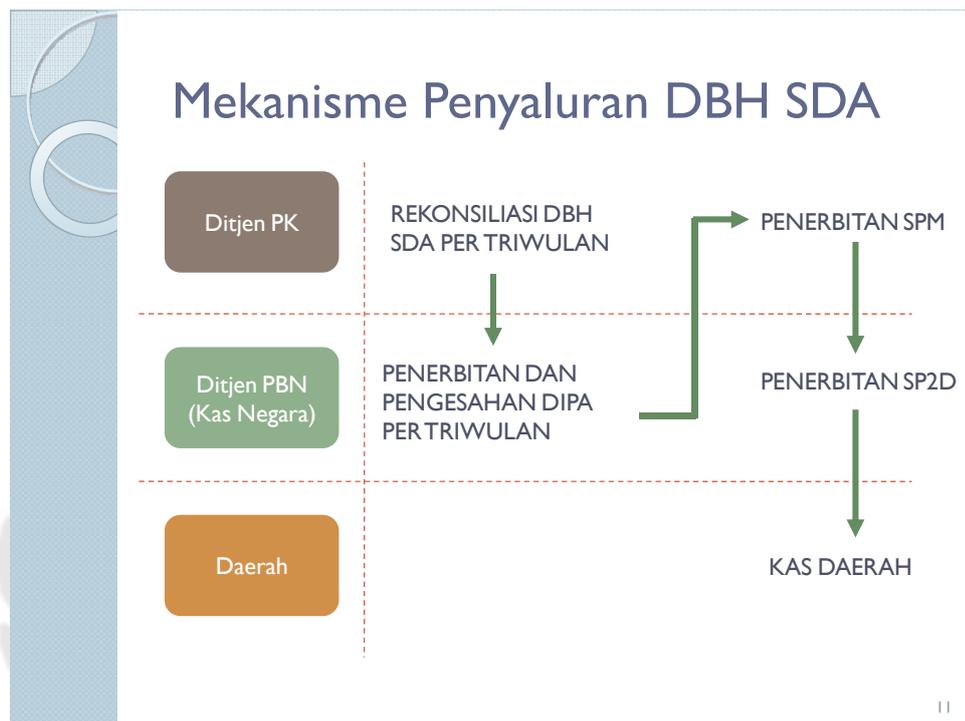
Proses Perhitungan DBH SDA Kehutanan

Sumber: Subdit DBH SDA, Dir. Daper

Alokasi DBH SDA Kehutanan dilakukan berdasarkan presentase atas realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak yang diterima di masing-masing daerah. Disamping itu presentase alokasi DBH SDA Kehutanan tidak hanya dibagikan kepada daerah penghasil melainkan juga kepada pemerintahan di atasnya seperti Kabupaten/Kota yang berada di provinsi daerah penghasil dan Pemerintah Provinsi yang bersangkutan.

Alokasi bagi hasil atas Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH) bersumber dari pungutan tersebut yang dilakukan satu kali ketika proses perizinan terjadi di departemen teknis. Bagi hasil atas Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) berasal dari pungutan yang berupa royalti yang dipungut ketika perusahaan pemegang izin melakukan penebangan pohon. Pungutan tersebut dilakukan berdasarkan tarif yang berlaku dengan dikalikan luas hutan yang ditebang (m^3). Sedangkan terkait dengan alokasi bagi hasil Dana Reboisasi (DR) dibagikan hanya kepada daerah penghasil yang melakukan pungutan reboisasi terhadap perusahaan pemegang izin atas kompensasi kerusakan lingkungan yang muncul.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan selaku departemen teknis selanjutnya berperan dalam melaksanakan rekonsiliasi DBH SDA kehutanan antar instansi pusat dan dengan daerah penghasil dan melakukan transfer alokasi DBH SDA Kehutanan ke rekening kas umum daerah. Adapun mekanismenya adalah sebagai berikut.



Gambar 4.4
Mekanisme Penyaluran DBH SDA Kehutanan
Sumber: Subdit DBH SDA, Dir. Daper

Penyaluran alokasi DBH SDA Kehutanan dilaksanakan secara triwulanan dengan besaran: (a) Triwulan I dan II disalurkan 20% dari PMK Perkiraan Alokasi; (b) Triwulan III dan IV disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan sumber daya alam tahun anggaran berjalan dengan memperhitungkan penyaluran pada triwulan I dan II. Penyaluran DBH SDA Kehutanan dilaksanakan dengan cara pemindahbukuan (transfer) dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening kas Umum Daerah.



Gambar 4.5

Penyaluran DBH SDA

Sumber: Subdit DBH SDA, Dir. Daper

Dalam pelaksanaan penyaluran DBH SDA Kehutanan yang dijelaskan diatas, bahwa dapat disimpulkan pelaksanaan transfer tersebut memiliki permasalahan-permasalahan dalam implementasinya di daerah. Permasalahan tersebut adalah tidak sejalannya rencana/target dengan realisasi penerimaannya. Sehingga sering terjadi lebih bayar atau kurang bayar oleh pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan masih kurang tersedianya data yang akurat yang dimiliki oleh departemen teknis. Permasalahan data tersebut terjadi pada saat dilakukan rekonsiliasi penerimaan sektor kehutanan. Dimana jumlah penerimaan sektor hutan yang diterima Negara tidak sedikit yang tidak teridentifikasi, sehingga sumber penerimaan kehutanan cenderung salur. Dalam hal ini mengakibatkan jumlah penerimaan DBH SDA Kehutanan di daerah. Permasalahan tersebut pada dasarnya diakui oleh departemen teknis. Dalam wawancara kepada Marwan, Kasubdit Bagi Hasil, Dirjen BAKD, Depdagri pada 29 april 2009 berikut.

“..masalah lain adalah data yang seharusnya penting untuk pengalokasian daerah tidak dimiliki oleh pihak yang

berkepentingan seperti Departemen Kehutanan. Jadi mau tidak mau akan mempengaruhi jumlah DBH yang diterima oleh pemerintah daerah...mengenai transfer, bahwa pada triwulan pertama depkeu mengalokasikan 20% dari dana perencanaan tersebut, tapi masalahnya ternyata realisasi dan perencanaannya tidaklah sama. Sehingga seringkali pemda mengalami lebih bayar dan kurang bayar. Itulah akibat dari tidak tersedianya data.”

Departemen Dalam Negeri sebagai departemen teknis melakukan koordinasi kepada departemen teknis lainnya seperti Departemen Kehutanan dan Departemen Keuangan. Tidak sejalannya target dan realisasi DBH SDA Kehutanan di daerah dikarenakan atas sikap departemen teknis (dalam hal ini Departemen Kehutanan) yang terlalu optimis, kemudian berakibat pada pelaksanaan di daerah tidak optimal. Sehingga perlu dilakukan koordinasi secara intensif antara Pemerintah Daerah, Departemen Kehutanan, Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan supaya permasalahan tersebut dapat diatasi. Selain itu, masalah-masalah dalam penyaluran DBH SDA Kehutanan yang selanjutnya muncul adalah data yang kurang relevan. Hal ini selanjutnya dijelaskan oleh Wahyu Prihantoro, Kasi DBH SDA III, Depkeu pada 15 Mei 2009.

“..hal ini dikarenakan masih ada masalah-masalah di departemen teknis yaitu mengenai data yang kurang relevan. Seperti ada setoran yang berasal dari penerimaan hutan, namun tidak teridentifikasi dengan jelas yaitu tidak diketahui sumber dana tersebut sehingga pastinya mempengaruhi jumlah dana yang diterima daerah. Biasanya setoran tak teridentifikasi tersebut timbul karena bank yang digunakan untuk mentransfer bukan bank mandiri/bank yang kita gunakan. Dimana uang yang telah diterima tidak jelas darimana karena tidak ada keterangan disitu. ”

Adanya data yang tidak relevan dalam penghitungan alokasi DBH SDA Kehutanan, mengakibatkan penyaluran dana tersebut terhambat. Data yang

tidak relevan tersebut biasanya tidak diketahui darimana dana itu berasal. Hal ini biasanya terjadi karena dalam melakukan penyetoran kepada pemerintah pusat ke rekening kas umum negara, pemerintah daerah tidak melalui bank yang ditunjuk pemerintah. Sehingga sering terjadi perbedaan jumlah yang diterima oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk mengatasi hal tersebut, perlu dilakukan rekonsiliasi ulang oleh pemerintah pusat (Departemen Keuangan) dan pemerintah daerah yang mengalami hal tersebut.

Selanjutnya masalah yang sering dialami oleh pemerintah daerah adalah tidak adanya perencanaan dalam jumlah alokasi DBH SDA Kehutanan dalam anggaran pemerintah daerah. Hal ini dijelaskan oleh Dian Anggraini, Manajer Keuangan Daerah APEKSI pada 4 Mei 2009.

“..Masalah semua DBH itu sama, pemda mendapat transfer dari pusat. Dengan waktu yang tidak dipredisikan juga. Berbeda dengan DAU dan DAK. Klo DBH seringnya dana nya tiba2 datang, seringnya November atau apa.. jadi terlambat. Nah jika implementasinya sperti itu, daerah juga bingung dalam hal penggunaan dana tersebut karena biasanya di waktu-waktu diterima nya dana tersebut daerah sudah mengalokasikan dana APBD untuk pengeluaran-pengeluaran pembangunannya. Sehingga seringnya terjadi lebih bayar atau kurang bayar oleh daerah, hal itu kan akan membuktikan daerah tidak dapat menggunakan dana secara efektif.”

Besaran DBH SDA Kehutanan yang sampai ke daerah relatif sering mengalami perubahan, bahkan ada daerah yang tidak mendapat DBH SDA Kehutanan meskipun tahun sebelumnya daerah mendapatkan dana tersebut. Hal ini tentu saja membuat pengelolaan keuangan di daerah tidak optimal, yang bisa terjadi lebih bayar dan kurang bayar. Hal tersebut didukung dengan pelaksanaan realisasi dan target departemen teknis dalam penerimaan Negara sektor kehutanan dari tahun ke tahun, sebagai berikut:

Tabel 4.6
Tren DBH SDA Kehutanan TA 2006-2009

| DBH SDA KEHUTANAN | | | |
|-------------------|----------------------|---------------------------------|---------|
| TAHUN ANGGARAN | PAGU APBN | REALISASI DBH SDA DALAM 1 TAHUN | % |
| 2006 | 1,158,300,000,000.00 | 1,312,153,821,563.00 | 113,28% |
| 2007 | 1,508,721,099,000.00 | 1,102,682,472,865.00 | 73,09% |
| 2008 | 1,711,280,000,000.00 | 1,202,501,161,233.00 | 70,27% |
| 2009 | 1,505,800,000,000.00 | 1,152,591,817,549.00* | 76,54% |

*) proyeksi DBH SDA 2009

Sumber : Subdit DBH SDA, 2009 (diolah oleh peneliti)

Tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah DBH SDA Kehutanan yang direalisasikan seringkali tidak sesuai dengan target yang ingin dicapai oleh departemen teknis. Ketidaksesuaian mengakibatkan jumlah alokasi DBH SDA Kehutanan di daerah sering mengalami lebih bayar/kurang bayar.

Terkait dengan permasalahan-permasalahan diatas, pada dasarnya pemerintah daerah dapat melakukan *claim* kepada pemerintah pusat. Wahyu Prihantoro menyebutkan dalam wawancaranya pada 15 Mei 2009, yaitu:

“..Misalnya untuk masalah PNBPN SDA Kehutanan, daerah dapat melakukan klaim jika ada masalah dengan menunjukkan setoran PNBPN Kehutanan untuk dilakukan rekonsiliasi dengan Departemen Kehutanan.”

4.2.1.3 Penggunaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan di Daerah

Penggunaan DBH SDA Kehutanan oleh pemerintah daerah didasarkan oleh sifat dana transfer itu sendiri yakni penggunaan yang bersifat umum (*block grant*) dan yang bersifat khusus (*specific grant*). Dalam menggunakan DBH SDA Kehutanan atas IIUPH dan PSDH, pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh dalam mengatur dan mengelola sumber keuangan daerah tersebut (*block grant*). Yaitu dana transfer dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

provinsi dan kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan sesuai perundang-undangan.

Penyaluran alokasi DBH SDA Kehutanan yang bersifat umum (*block grant*) dilaksanakan melalui rekening kas umum negara ke kas umum daerah. DBH SDA Kehutanan tersebut masuk kedalam total penerimaan daerah di APBD yang berasal dari dana perimbangan. Kontribusi penerimaan dana perimbangan di daerah sangat besar dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah. Misalnya Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo, bahwa pada tahun 2002-2005 persentase dana perimbangan terhadap total penerimaan di daerah sebesar 90,73% dan sisanya adalah berasal dari PAD dan lain-lain penerimaan yang sah. Sedangkan di tingkat provinsi Gorontalo, persentase dana perimbangan terhadap total penerimaan daerah tahun 2002-2005 sebesar 84,08% dan sisanya berasal dari PAD dan lain-lain penerimaan yang sah (Pemprov Gorontalo, 2008).

Terkait dengan penggunaannya di daerah dilakukan sesuai dengan kebutuhan belanja pemerintah daerah. Alokasi belanja daerah Provinsi Gorontalo dilakukan berdasarkan sektor dalam tabel 4.7.

Alokasi belanja daerah Gorontalo tersebut menunjukkan bahwa penggunaan penerimaan daerah yang bersumber dari DBH SDA Kehutanan yang bersifat umum disesuaikan dengan kebutuhan belanja daerah. Seperti halnya dengan kebutuhan belanja pemerintah daerah Gorontalo diatas. Dari total belanja pemerintah Propinsi Gorontalo, jumlah alokasi terbesar adalah belanja administrasi pemerintahan dengan rata-rata tahun 2002-2005 sebesar 39,2% dari total belanja.

Tabel 4.7

Belanja Pemerintah Daerah Gorontalo berdasarkan sektor

| Provinsi | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---------------------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
| | Mil Rp | % |
| Administrasi Pemerintahan | 63,8 | 33,7 | 92,39 | 36,8 | 107 | 39,9 | 181,18 | 46,4 |
| pekerjaan Umum | 7,47 | 3,9 | 60,50 | 24,1 | 50 | 18,7 | 93,64 | 24,0 |
| Pertanian | 22,89 | 12,1 | 14,09 | 5,6 | 17,5 | 6,6 | 25,43 | 6,5 |
| Pendidikan dan Kebudayaan | 6,31 | 3,3 | 14,11 | 5,6 | 11,7 | 4,4 | 17,43 | 4,5 |
| Perikanan | 8,35 | 4,4 | 9,16 | 3,7 | 7,57 | 2,8 | 10,11 | 2,6 |
| Pertambangan dan Energi | 2,04 | 1,1 | 1,83 | 0,7 | 3,15 | 1,2 | 3,53 | 0,9 |
| Kehutanan dan Perkebunan | 2,15 | 1,1 | 4,95 | 2 | 1,75 | 1,4 | 4,63 | 1,2 |
| Industri dan perdagangan | 1,83 | 1,0 | 2,21 | 0,9 | 1,97 | 1,5 | 5,75 | 1,5 |
| Tenaga Kerja | 1,77 | 0,9 | 3,99 | 1,6 | 3,6 | 1,3 | 3,5 | 0,9 |
| Kesehatan | 1,78 | 0,9 | 2,10 | 0,8 | 3,21 | 1,2 | 5,85 | 1,5 |
| Sosial | 1,17 | 0,6 | 1,65 | 0,7 | 3,66 | 1,4 | 7,82 | 2,0 |
| Transportasi | 46,38 | 24,5 | 8,57 | 3,4 | 6,74 | 2,5 | 7,21 | 1,8 |
| Lingkungan Hidup | 4,21 | 2,2 | 2,32 | 0,9 | 4,7 | 1,8 | 5,31 | 1,4 |
| Kependudukan | 0,00 | 0,0 | 0,59 | 0,2 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,0 |
| lain-lain | 19,40 | 10,2 | 32,39 | 12,9 | 41,1 | 13,6 | 19,35 | 5,0 |
| Total belanja | 189,55 | 100 | 250,9 | 100 | 267 | 252 | 390,72 | 100 |

Sumber: Bank Dunia, 2008

Terkait dengan transfer pemerintah yang berupa Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Dana Reboisasi (DBH SDA DR) awalnya disebut sebagai Dana Alokasi Khusus Dana Reboisasi (DAK DR). DAK DR dialokasikan pertama kalinya pada 2001, dan kedua komponen DAK dialokasikan pada 2003. Kemudian sejak tahun 2006, terjadi perubahan mekanisme yang selanjutnya DAK DR tersebut diubah menjadi DBH SDA DR.

DAK DR dialokasikan berdasarkan 40 persen bagian dari dana reboisasi kembali yang dialokasikan ke daerah dan provinsi. DAK disalurkan setiap tahun berdasarkan anggaran nasional untuk membantu daerah tertentu mendanai kegiatan khusus terkait dengan urusan daerah. Dalam mengalokasikan DAK, pemerintah menetapkan beberapa kriteria: kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis. Kriteria umum dibuat dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, kriteria khusus ditetapkan

dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan karakteristik daerah. Kriteria teknis dibuat oleh kementerian terkait. Daerah yang menerima DAK wajib menyediakan dana pendamping sekurang-kurangnya 10 persen sebagai bentuk komitmen terhadap kegiatan dimaksud. Kriteria khusus dibuat dengan menggunakan variabel semu untuk menilai apakah daerah tertentu masuk kriteria dan memenuhi persyaratan seperti diatur dalam undang-undang desentralisasi (Colfer et al, 2009, p. 198). Adapun perbedaan antara DAK DR dan DBH SDA DR tercantum dalam tabel 4.7 berikut.

Tabel 4.8

Matrik Penyelenggaraan Kegiatan RHL Sumber Dana DAK DR dan Penyelenggaraan RHL Sumber Dana DBH SDA DR

| NO | MEKANISME LAMA | MEKANISME BARU/HASIL PENYEMPURNAAN |
|----|--|---|
| 1 | DAK DR langsung ditransfer ke Propinsi | DBH SDA Kehutanan DR, langsung ditransfer ke Kab/Kota penghasil |
| 2 | Untuk menggunakan DAK DR 40%, berdasarkan rencana definitive | Berdasarkan RTT/rancangan teknis yang disusun pada T-1 |
| 3 | Sistem anggaran, tahunan | Sistem penyelenggaraan multiyears |
| 4 | Proporsi penggunaan dana di dalam dan di luar kawasan tidak diatur | Proporsi penggunaan dana dalam kawasan 60% dan luar kawasan 40% |
| 5 | Tidak diperkenankan di areal yang dibebani hak/HPH | Dimungkinkan di areal yang dibebani hak/HPH |
| 6 | Dana pendamping ada, tetapi tidak semua daerah mengalokasikannya | Dana pendamping yang berasal dari APBD tetap diperlukan, hanya saja penegasan berupa instruksi/surat edaran dari Menhut |
| 7 | Ada kegiatan penanaman turus jalan | Kegiatan penanaman turus jalan ditiadakan |
| 8 | Reboisasi dilaksanakan secara swakelola | Reboisasi dilaksanakan oleh pihak ke-III |
| 9 | Standar harga sama dengan Gerhan/GN RHL | Standar harga berdasarkan ancar-ancar sesuai kondisi masing-masing daerah. |

Sumber: Departemen Kehutanan, 2007

Selanjutnya, untuk penggunaan DBH SDA Kehutanan atas Dana Reboisasi, pemerintah daerah memiliki batasan-batasan yang sesuai dengan peraturan yang berlaku bahwa DBH SDA Kehutanan DR hanya dipergunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di daerah tersebut. Ketentuan tersebut diatur dalam pasal 1 Peraturan Menteri Kehutanan (PMK) No. P.14/Menhut-V/2008 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan Dana Reboisasi, yaitu:

“(1) Dana Bagi Hasil Sumberdaya Alam Kehutanan Dana Reboisasi (DBH SDA Kehutanan DR) digunakan hanya untuk membiayai kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan di dalam dan di luar kawasan hutan; (2) proporsi penggunaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan Dana Reboisasi (bagian 40%) diatur sebagai berikut:

- a. Minimal 60% dari jumlah anggaran seluruhnya pada tahun yang bersangkutan digunakan untuk kegiatan RHL di dalam kawasan hutan;
- b. Maksimal 40% dari jumlah anggaran seluruhnya pada tahun yang bersangkutan untuk kegiatan RHL di luar kawasan hutan.”

Masih menurut Peraturan Menteri Kehutanan (PMK) No. P.14/Menhut-V/2008 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan Dana Reboisasi, pelaksanaan kegiatan RHL tersebut dilakukan di dua kawasan yaitu di dalam kawasan hutan dan di luar kawasan hutan. Kegiatan RHL di dalam kawasan hutan dilaksanakan pada hutan lindung, Taman Hutan Raya (Tahura) yang dikelola oleh Dinas Kabupaten/Kota, dan hutan produksi yang tidak dibebani hak. Dan kegiatan RHL di luar kawasan hutan dikhususkan untuk perlindungan daerah tangkapan air, waduk, dan danau, sumber mata air, dan sempadan sungai.

4.2.1.4 Pengawasan dan Akuntabilitas dalam Pelaksanaan DBH SDA Kehutanan

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan berasal dari sumber penerimaan Negara Bukan Pajak yang terdiri dari Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi. Dana transfer ini bersifat *block grant* dan *specific grant*. *Block grant* adalah transfer dana yang bersifat umum. Sedangkan *specific grant* adalah transfer dana yang bersifat khusus, untuk tujuan-tujuan tertentu yang sudah ditentukan.

Dalam mekanisme alokasi DBH SDA Kehutanan, pengawasan yang dilakukan terbagi atas dua (2) jenis, yaitu: pengawasan internal dan

pengawasan eksternal. Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organisasi di dalam pemerintah. Yaitu dilakukan oleh Bawasda (Badan Pengawasan Daerah) dan Inspektorat Jenderal Departemen Kehutanan terhadap Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota dan Dinas Kehutanan Propinsi. Sedangkan pengawasan eksternal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organisasi di luar pemerintah, dalam hal ini adalah BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Secara khusus bagi DBH-DR, pengawasan dilakukan dengan melakukan pemantauan dan evaluasi oleh menteri teknis. Tercantum dalam pasal 33 PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, yaitu:

“(1) Menteri Teknis melakukan pemantauan dan evaluasi teknis pelaksanaan kegiatan yang didanai dari DBH DR. (2) Menteri keuangan melakukan pemantauan dan evaluasi atas penggunaan anggaran rehabilitasi hutan dan lahan yang berasal dari DBH DR.”

Dana Reboisasi adalah dana transfer yang secara khusus diperuntukkan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan. Untuk itu, berdasarkan arahan Direktur Bina Rehabilitasi Hutan dan Lahan DBH Kehutanan DR (Depdagri, 2008), pengawasan dan pengendalian kegiatan RHL atas DBH Kehutanan DR, terdiri dari:

- Pengendalian terhadap penyelenggaraan RHL yang didanai DBH SDA Kehutanan DR dilakukan oleh Menteri Kehutanan dan Direktur Jenderal RLPS.
- Pengawasan dan pengendalian aspek kelembagaan pemerintah daerah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.
- Pengawasan dan Pengendalian terhadap penyelenggaraan RHL yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan pedoman dan kebijakan pembangunan Propinsi dilakukan oleh Gubernur
- Pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan yang menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dilakukan oleh Bupati/ Walikota cq. Kepala Dinas yang menangani urusan kehutanan di Kabupaten/Kota.

DBH SDA Kehutanan merupakan salah satu bentuk transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang juga merupakan salah satu instrumen dari desentralisasi fiskal. Atas dasar itu akuntabilitas sangat diperlukan untuk melaksanakan desentralisasi fiskal secara efektif. Bentuk akuntabilitas dalam implementasi penggunaan DBH SDA Kehutanan oleh pemerintah daerah adalah laporan pertanggungjawaban atas penggunaan DBH SDA dalam APBD kepada DPRD setelah sebelumnya diperiksa oleh BPK.

Pelaksanaan akuntabilitas alokasi DBH SDA Kehutanan yang bersifat umum (*block grant*) dilakukan secara terakumulasi ke dalam pertanggungjawaban APBD ke DPRD. Hal ini dilakukan karena alokasi DBH SDA Kehutanan oleh pemerintah daerah melalui rekening kas umum daerah selanjutnya masuk kedalam total penerimaan daerah dalam APBD. Sesuai dengan sifatnya, DBH SDA Kehutanan yang berasal dari IIUPH dan PSDH dikumpulkan kedalam total penerimaan daerah.

Penjelasan tersebut sejalan dengan pernyataan Wahyu Prihantoro pada 15 Mei 2009 dan Marwan pada 29 April 2009:

“dengan menampung penggunaan DBH SDA dalam APBD, sehingga masyarakat mengetahui dan mengawasi penggunaannya serta dapat ikut serta dalam pembangunan di bidang Kehutanan dengan menggunakan DBH Kehutanan tersebut. (Wahyu Prihantoro)”

“bentuknya laporan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPRD. Alurnya, pertama diperiksa oleh BPK kemudian dilaporkan kepada DPRD. (Marwan)”

Khusus bagi DBH SDA Kehutanan Dana Reboisasi, laporan pertanggungjawaban dilakukan oleh beberapa pihak terkait seperti Pemerintah Provinsi (Gubernur), Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota), dan Masyarakat. Pelaksanaan akuntabilitas oleh Pemerintah Provinsi (Gubernur) dilakukan dengan menyampaikan rekapitulasi laporan akuntabilitas tahunan

atas penyelenggaraan RHL DBH-SDA Kehutanan Dana Reboisasi di wilayahnya kepada Menteri Kehutanan dan Menteri Dalam Negeri.

Laporan pertanggungjawaban Pemerintah Kabupaten/Kota juga dilakukan dengan menyampaikan rekapitulasi laporan akuntabilitas tahunan atas penyelenggaraan RHL DBH-SDA Kehutanan Dana Reboisasi di wilayahnya kepada Menteri Kehutanan dan Menteri Dalam Negeri dengan tembusan Gubernur. Pertanggungjawaban terhadap DBH SDA Kehutanan DR tidak hanya dilakukan oleh instansi pemerintahan, tetapi juga dilakukan oleh masyarakat di Kabupaten/Kota penerima DBH SDA Kehutanan Dana Reboisasi. Pertanggungjawaban tersebut dilakukan dengan membuat laporan bulanan, triwulanan, dan tahunan pelaksanaan kegiatan RHL DBH SDA Kehutanan DR kepada Bupati/Walikota dengan dibantu oleh Dinas Kabupaten/Kota.

4.2.2 Kelemahan dan Kelebihan Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan di Indonesia

Pelaksanaan Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber daya Alam Kehutanan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memiliki kelemahan dan kelebihan didalamnya. Sehingga dapat mempengaruhi kinerja departemen teknis dan pemerintah daerah itu sendiri.

Adapun kelemahan dari pelaksanaan alokasi DBH SDA Kehutanan, antara lain:

- Kurangnya transparansi antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Karena informasi tentang volume dan tarif pohon/kayu yang dihasilkan daerah tersebut hanya diketahui departemen teknis (Departemen Kehutanan). Daerah hanya menerima angka jadi perhitungan bagi hasil yang diberikan Depkeu. Terkait dengan hal tersebut, kurangnya transparansi penghitungan bagi hasil SDA membingungkan pemerintah daerah.
- Mekanisme alokasi DBH SDA Kehutanan yang didasarkan pada realisasi penerimaan daerah atas potensi hutan menghasilkan masalah baru dalam kesenjangan fiskal secara horizontal. Hal ini terjadi karena potensi

kehutanan tidak dimiliki oleh semua daerah di Indonesia. Yaitu sekitar lebih dari 75% dari total penerimaan sumber daya alam diberikan hanya kepada 30 daerah di Aceh, Riau, dan Kalimantan Timur (Siddik, 2007, p. 388).

- Masih terjadinya keterlambatan dalam alokasi DBH SDA Kehutanan ke daerah. Sehingga penggunaannya tidak efektif lagi, misalnya dalam pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan sesuai dengan tujuan khusus DBH SDA DR. Kegiatan penanaman hutan kembali tersebut biasanya dilakukan pada musim hujan. Tetapi karena terjadi keterlambatan itu, pelaksanaan pembangunan hutan tidak bisa dilakukan.
- Tidak adanya penganggaran DBH SDA dari dinas terkait, baik dari bidang kehutanan, pertambangan maupun perikanan sehingga Badan Keuangan Daerah kesulitan dalam menentukan nilai anggarannya. Lebih lanjut lagi bahwa DBH SDA yang direalisasikan dari pusat tidak menentu setiap tahun, bahkan di tingkat Kabupaten/Kota ada yang tidak memperolehnya sama sekali. Mengingat dana ini merupakan kewenangan pada pemerintah pusat dalam menagih, mengumpulkan, dan mengalokasikan ke daerah, maka pemerintah daerah tidak dapat mengelola dan mengoptimalkan obyek penerimaan ini, bahkan tidak dapat merencanakannya.
- Mekanisme DBH SDA Kehutanan jauh lebih buruk dibandingkan Dana Bagi Hasil lainnya. Dalam mekanisme DBH SDA Kehutanan seluruh penerimaan dikumpulkan terlebih dahulu ke Kas Negara kemudian rekonsiliasi untuk mengetahui asal dana tersebut, kemudian dana itu dicocokkan lagi dengan perhitungan daerah, dan akhirnya dana tersebut sampai ke kas daerah. Mekanisme yang rumit ini lebih buruk dibandingkan DBH lain seperti DBH PBB (Pajak Bumi dan Bangunan). Dimana PBB dikumpulkan dan langsung dibagikan ke daerah penerima.
- Pemerintah Daerah kurang proaktif mengenai jumlah DBH SDA Kehutanan yang diterima. Karena jumlah DBH SDA Kehutanan di sebagian besar daerah sangat kecil dibandingkan Dana Perimbangan lainnya seperti DAU, DAK, dan DBH SDA lainnya. Tindakan tersebut menyebabkan masalah

transparansi menjadi berlarut-larut. Dan tentu saja mempengaruhi jumlah DBH SDA Kehutanan yang diterima oleh daerah.

Selain kelemahan-kelemahan tersebut, pelaksanaan DBH SDA Kehutanan memiliki sisi positif baik berupa manfaat maupun dari mekanisme alokasi DBH SDA Kehutanan itu sendiri. Dalam wawancara pada 18 Mei 2009, Machfud Siddik memberikan penjelasan berikut:

“ sisi positifnya adalah, daerah diberikan ruang untuk mendapatkan sumber penghasilan kemudian (jika) daerah yang tertib, rencananya akan digunakan untuk pemulihan hutan kembali. Jadi kerusakan lingkungan itu akan dikompensasi oleh penggunaan dana itu untuk pemulihan kembali.”

“..dari waktu ke waktu itu (mekanisme DBH SDA Kehutanan) sudah disempurnakan oleh pemerintah sehingga sudah cukup baik pelaksanaannya saat ini.”

Alokasi DBH SDA kehutanan berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah serta PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan sumber penghasilan yang digunakan untuk melakukan rehabilitasi hutan dan lahan. Selain itu, dalam mekanisme alokasi DBH SDA Kehutanan, pemerintah pusat melakukan penyempurnaan dari tahun ke tahun. Hal ini menunjukkan bahwa sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, penyempurnaan-penyempurnaan pengelolaan keuangan daerah terus dilakukan.

4.2.3 Pro dan Kontra Pelaksanaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan di Indonesia

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia tidak terlepas dari cita-cita Bangsa Indonesia untuk mewujudkan Negara yang demokratis. Perwujudan cita-cita itulah yang mempengaruhi pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia secara desentralisasi yang pada akhirnya mengharuskan pelaksanaan desentralisasi fiskal terjadi di Indonesia.

Sebagai instrumen dari desentralisasi fiskal, transfer pusat ke daerah memiliki peran yang sangat besar bagi pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena besaran dana transfer pusat ke daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang dominan dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan lain-lain yang sah. Dana transfer pusat ke daerah terdiri dari Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian. Pada dasarnya pemerintah daerah didanai oleh perimbangan fiskal pusat dan daerah. Dana Perimbangan ini terdiri dari tiga elemen: penerimaan bagi hasil (pajak dan non-pajak), Dana hibah yang penggunaannya tidak ditetapkan (Dana Alokasi Umum /DAU), dan Dana hibah yang penggunaannya ditetapkan (Dana Alokasi Khusus /DAK). Penerimaan dari pajak berasal dari pajak bumi dan bangunan yang dikelola oleh pemerintah pusat dan disalurkan kembali kepada daerah. Penerimaan non-pajak pada dasarnya pendapatan yang berasal dari sumber daya alam yang didistribusikan kembali kepada daerah berdasarkan sistem derivasi, DAU merupakan dana alokasi umum yang bertujuan sebagai perimbangan dan DAK dialokasikan untuk mendanai sektor-sektor tertentu yang menjadi prioritas nasional (Public Finance Indonesia, 2007).

Tabel 4.9
Pendapatan Pemerintah Daerah, 2004

| | Provinsi | | Kabupaten/Kota | |
|--|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Jumlah (Rp miliar) | Proporsi (%) | Jumlah (Rp miliar) | Proporsi (%) |
| Pendapatan Asli Daerah | 22,696 | 49,3 | 10,131 | 8,3 |
| Penerimaan Bagi Hasil Pajak | 8,759 | 19,0 | 13,706 | 11,2 |
| Penerimaan Bagi Hasil Sumber Daya Alam | 2,833 | 6,2 | 8,773 | 7,2 |
| DAU | 8,217 | 17,9 | 75,794 | 62,1 |
| DAK | 13 | 0,0 | 3,661 | 3,0 |
| Pendapatan lain-lain | 3,482 | 7,6 | 10,055 | 8,2 |
| Total penerimaan | 46,001 | | 122,121 | |

Sumber: www.publicfinanceindonesia.org

Dari tabel 4.9 tersebut, dapat disimpulkan bahwa pendapatan daerah provinsi pada tahun 2004 didominasi oleh Pendapatan Asli Daerah, yang sebagian besar berasal dari penerimaan pajak. Sedangkan pemerintah Kabupaten/Kota penerimaan paling dominan berasal dari dana transfer pusat ke daerah (DAU,

DAK, DBH) dibandingkan dengan PAD (pendapatan Asli Daerah) yang sebesar 8,3% dari seluruh pendapatan daerah.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal dengan implementasi transfer pusat ke daerah menimbulkan berbagai pendapat dari kalangan akademisi, khususnya terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Pengelolaan sumber daya alam tersebut selanjutnya berimplikasi pada pelaksanaan transfer dana bagi hasil sumber daya alam. Bagi Hasil Sumber Daya Alam adalah salah satu penerimaan daerah melalui mekanisme penerimaan bagi hasil. Adapun penerimaan bagi hasil adalah penerimaan yang diterima oleh pemerintah daerah dalam bentuk persentase tertentu dari penerimaan pemerintah pusat yang sumbernya berasal dari daerah yang bersangkutan.

Pada PAD dan bagi hasil, terdapat hubungan yang positif antara usaha melakukan pungutan (*tax effort*) dan produksi sumber daya alam di suatu daerah dengan penerimaan yang akan diterimanya. Semakin besar suatu daerah melakukan usaha pungutan atau usaha memproduksi sumber daya alam, semakin besar pendapatan yang akan diterimanya (LPEM-FE UI et al, tanpa tahun).

Dari penjelasan tersebut bahwa untuk meningkatkan penerimaan di daerah, pemerintah pusat dan daerah melakukan usaha dengan mengeksploitasi sumber daya alam di daerah yang memiliki potensi sumber daya alam tersebut. Kegiatan eksploitasi dan pengelolaan sumber daya alam itulah yang melahirkan pro dan kontra pelaksanaan kebijakan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam terutama sektor kehutanan. Hal tersebut tidak terjadi pada waktu penduduk dunia masih sedikit dan hutan menutupi sebagian besar bumi ini, karena tata kelola hutan bukan merupakan hal yang terlalu penting. Namun ketika jumlah penduduk mulai bertambah dan konsumsi akan sumberdaya bumi mulai meningkat dalam abad terakhir ini, tata kelola hutan mulai banyak dibicarakan.

Dengan adanya pelaksanaan desentralisasi, kebijakan sistem penerimaan dan bagi hasil sektor hutan, maka pemerintah daerah semakin gencar meningkatkan sumber penerimaannya untuk pembangunan di daerahnya. Hal ini dilakukan dalam implementasinya terhadap pelimpahan kewenangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dimana pemerintah daerah

bertanggungjawab dalam mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri sesuai dengan prinsip desentralisasi.

Kegiatan peningkatan sumber penerimaan daerah tersebut diimplementasikan dengan kegiatan eksploitasi sumber daya alam sebesar-besarnya yang tentu saja akan meningkatkan jumlah besaran dana bagi hasil sumber daya alam yang diterimanya. Namun kegiatan eksploitasi tersebut memberikan dampak buruk bagi masyarakat dan keberlangsungan alam di Indonesia. Sehingga kebijakan dana bagi hasil sumber daya alam khususnya sektor kehutanan dipertanyakan dari segi pembangunan yang berkelanjutan (*sustainability development*).

Kebijakan dana bagi hasil sumber daya alam sektor kehutanan justru mendorong legalitas bagi para pengusaha untuk menebang pohon secara besar-besaran. Dari kegiatan tersebut, pemerintah daerah mendapatkan manfaat dalam bentuk dana bagi hasil sumber daya alam sektor kehutanan yang berasal dari penerimaan atas IIUPH, PSDH, dan Dana Reboisasi. Dalam wawancara pada 18 Mei 2009, Machfud Siddik mengungkapkan teorinya sebagai berikut:

“..dari sini ada teori yang disebut *rent seeking*. *Rent seeking* itu artinya setiap pengusaha dan segelintir pengusaha mendapatkan manfaat yang sangat besar dari kekayaan alam tersebut. Tapi sebenarnya kegiatan tersebut tidak bersifat investasi, *investment* nya relatif sangat kecil...keuntungan tersebut hanya dinikmati oleh para pengusaha dan segelintir pejabat-pejabat pemerintah. Kegiatan tersebut disebut tidak bersifat investasi karena pengusaha yang melakukan kegiatan eksploitasi langsung menebang pohon-pohon yang diperlukan tanpa harus menanam pohon-pohon untuk ditebang. Ini adalah *rent seeking*. Dia (perusahaan) hanya melakukan penebangan, mengeluarkan biaya penebangan, dan membayar pungutan (PSDH, DR, dan IHPH). Namun, pungutan oleh pemerintah tersebut jumlahnya sangat kecil dan *sustainability* nya dipertanyakan.”

Berdasarkan hal tersebut, akibat yang dirasakan oleh masyarakat sangat besar. Karena akibat eksploitasi secara besar-besaran, kerusakan lingkungan yang terjadi di Indonesia semakin kritis. Dibuktikan dengan bencana yang terus melanda daerah-daerah di Indonesia yang tentu saja telah banyak menelan korban. Sehingga sumber daya alam dianggap tidak layak untuk dibagihasilkan oleh pemerintah pusat. Selain itu, pungutan (*fee*) yang harus dibayarkan perusahaan sangat tidak seimbang dengan kerusakan yang dihasilkan.

Kabupaten penghasil yang nampak hijau oleh hutan sebetulnya 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 (Ngakan Putu Oka, 2004).

Sejalan dengan pernyataan Dian Anggraini, Manajer Keuangan Daerah APEKSI pada 4 Mei 2009:

” Sekarang ini kan dana bagi hasil itu dipukul rata antara, provinsi, kabupaten, kota. Seharusnya daerah penghasil saja yang menerima DBH Hutan. Jangan yg ga punya hutan juga dapat DBH Hutan, supaya pelaksanaan pemulihan hutan bisa berjalan efektif. Nah, klo yang sekarang kan yang maju tetap saja yang kotanya. Alangkah baiknya, diberikan kepada daerah penghasil saja. Untuk menjaga hutan, pembangunan hutan jadi kurang maksimal. Daerah hutan yang dipakai hutannya kurang maju, mereka kan eksternalitasnya tinggi, dan uang yg diterima sedikit. Sehingga tidak maksimal untuk rehabilitasinya, masyarakatnya,.Itulah yg menyebabkan terjadinya penebangan liar.”

Tidak sampai disitu, permasalahan sistem penerimaan hutan yang berpengaruh terhadap alokasi Dana bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan mengakibatkan dampak buruk bagi kerusakan lingkungan di daerah. Terdapat

beberapa kasus dari hasil studi yang dilakukan CIFOR (*Center for International Forestry Research*) di Jawa Barat. Dimana pada periode tahun 1997-2003 terjadi tingkat kerusakan yang paling parah. Tahun 1990 luas hutan di Jabar masih 790.000 hektar, tahun 1997 luasnya menurun menjadi sekitar 600.000 hektar, tahun 2000 (setelah reformasi berjalan 3 tahun) luas hutan menjadi kurang dari 350.000 hektar. Dan kini, ketika diberlakukannya Undang Undang No. 22 tahun 1999 sampai memasuki tahun 2003, luas hutan di Jabar hanya kurang dari 80.000 hektar saja. Fakta rusaknya hutan ini kemudian memicu munculnya Perda Jawa Barat No. 19/ 2003 yang kontroversial, tentang pengurusan hutan di propinsi Jawa Barat dan Banten yang memberikan hak kepada siapa saja untuk dapat ikut mengelola hutan asalkan mendapat izin dari Pemda (Hakim & Lukas, tanpa tahun).

Bagi hasil sumberdaya alam dianggap sebagai instrumen desentralisasi fiskal yang tidak tepat karena sumberdaya alam biasanya tidak terbagi secara merata, dan ini akan menciptakan ketidakseimbangan fiskal secara horisontal antar daerah. Tentu saja, bagi hasil sumberdaya alam dapat dibenarkan sebagai alat untuk memperbaiki ketidakseimbangan fiskal vertikal. Hanya saja, umumnya, dampak negatifnya pada pemerataan alokasi penerimaan lebih besar dari pada dampak positifnya terhadap ketidakseimbangan vertikal. Dengan alasan ini, bagi hasil dari penghasilan sumberdaya alam tidak dipakai di banyak Negara (Siddik, 2003).

Di lain sisi, ada pendapat yang mengemukakan bahwa kebijakan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan sangat wajar dilakukan oleh pemerintah yang menganut desentralisasi. Dalam wawancaranya pada 18 Mei 2009, Machfud Siddik memberikan penjelasan, sebagai berikut:

“...jadi dari segi konstitusi bumi, air dan segala kekayaan yang ada didalamnya, sebesar-besarnya dipergunakan untuk rakyat. Itu milik Tuhan, jadi siapa saja bisa menggunakannya. Dengan penggunaan sumber daya alam tersebut, apakah itu adil bagi masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut, sedangkan segala eksternalitas yang ada dirasakan oleh masyarakat tersebut. Jadi DBH SDA itu mengenai *equity* atau

keadilan bagi masyarakat khususnya yang merasakan akibat dari penggunaan atau eksploitasi sumber daya alam tersebut.”

Terkait dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia menjadikan kekayaan sumber daya alam yang dimilikinya sebagai sumber penerimaan Negara yang mana pada nantinya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Khususnya bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya alam serta dengan masyarakat yang mata pencahariannya bersumber atas sumber daya alam tersebut.

