



PATTIRO



POLICY BRIEF

**MENDORONG EFEKTIVITAS PEMANFAATAN
DANA BAGI HASIL SUMBER DAYA ALAM
KEHUTANAN DANA REBOISASI (DBH DR)
PROVINSI**

2024

Didukung
oleh

**Ford
Foundation**



Ringkasan Eksekutif

Perluasan penggunaan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan Dana Reboisasi (DBH DR) yang sudah ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 216/PMK.07/2021 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan Dana Reboisasi (DBH DR), belum membuat serapan dana tersebut optimal. Dalam lima tahun terakhir, sisa DBH DR di kas daerah, khususnya di provinsi, sebagaimana disampaikan oleh Ditjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (DJPK Kemenkeu) masih jauh di atas rata-rata sisa DBH DR Nasional. Per September 2023, sisa definitif DBH DR Provinsi mencapai Rp 2 triliun.

Berdasarkan kajian PATTIRO dan PINUS di enam provinsi, yaitu Aceh, Riau, Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan, kurang optimalnya serapan DBH DR disebabkan karena masih ada beberapa masalah yang dihadapi. Beberapa masalah tersebut masih terlihat pada empat aspek, yaitu aspek kelembagaan, perencanaan, implementasi, dan pemantauan serta evaluasi program dan kegiatan.

Dari aspek kelembagaan, kurangnya koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pengampu kegiatan menimbulkan Pada aspek pemantauan dan evaluasi, secara umum belum ada sistem pemantauan dan evaluasi yang secara khusus dilakukan oleh

kesenjangan informasi dan kapasitas dalam pengelolaan DBH DR. Selain itu, pengelolaan DBH DR pada umumnya masih didominasi oleh OPD yang mengurus bidang kehutanan dan/atau lingkungan hidup, belum melibatkan OPD lain meskipun OPD memiliki kewenangan untuk melaksanakan kegiatan DBH DR. Hal ini terjadi lantaran pemerintah daerah belum membuat tim koordinasi khusus untuk mengawal pengelolaan DBH DR.

Tidak adanya tim koordinasi khusus untuk mengawal pengelolaan DBH DR mengakibatkan OPD yang potensial untuk turut mengelola DBH DR tidak teridentifikasi. Hal ini menjadi masalah pada aspek perencanaan. Selain itu, pemerintah provinsi belum dapat menentukan secara tepat lokasi kegiatan, kalkulasi anggaran yang dibutuhkan, serta sejauh mana kegiatan-kegiatan yang direncanakan dapat berkontribusi pada target dan sasaran pembangunan daerah.

Dari aspek implementasi, pemerintah daerah masih terkendala dengan keterbatasan waktu. Hal ini disebabkan karena proses perencanaan dan pengesahan rencana program dan kegiatan DBH DR biasanya baru selesai pada November sehingga waktu untuk pelaksanaan praktis hanya satu setengah bulan.

pemerintah daerah untuk meninjau pengelolaan DBH DR di provinsi. Selain itu, dari segi pelaporan dalam tiga tahun terakhir

beberapa pemerintah daerah belum tertib dalam melaporkan penggunaan DBH DR di tahun anggaran berjalan. Hal ini menyulitkan konsolidasi jumlah hitungan sisa DBH DR yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Untuk mengatasi berbagai masalah tersebut, perlu diusulkan rekomendasi perbaikan kebijakan untuk mendorong efektivitas pengelolaan DBH DR di tingkat provinsi.

1. Perlu adanya mandat untuk membentuk tim koordinasi pengelola DBH DR dalam bentuk Surat Keputusan (SK) Gubernur;
2. Keberadaan mandat SK Gubernur untuk membentuk tim koordinasi pengelola DBH DR tersebut perlu menjadi bagian dari pemantauan dan evaluasi DBH DR;
3. Dalam Peninjauan Masa Kerja (PMK) terdapat kewajiban untuk menyusun RKP DBH DR. Tim koordinasi yang telah dibentuk melalui SK Gubernur tersebut perlu mengidentifikasi

OPD-OPD yang potensial untuk turut merencanakan kegiatan DBH DR;

4. Perlu adanya peraturan Direktorat Jenderal Pengendalian Daerah Aliran Sungai dan Rehabilitasi Hutan (Ditjen PDASRH) untuk menetapkan peta lokasi kegiatan DBH DR di provinsi. Hal ini juga perlu dibarengi dengan adanya pendampingan teknis dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) terkait penggunaan peta lahan kritis, peta kebakaran hutan dan lahan, dan peta penutupan lahan;

5. Perlu adanya mekanisme pelaporan yang jelas dan tegas apabila terdapat peralihan peruntukan anggaran DBH DR untuk kegiatan strategis lain di provinsi;

6. Guna mempertegas sanksi yang sudah ada di PMK terkait sisa DBH DR yang diakumulasikan ke Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) di tahun anggaran berikutnya, dana DBH DR yang masih tersisa di provinsi bisa menjadi pengurangan dana transfer kehutanan lain.

Pernyataan Masalah

Pasca berlakunya PMK No. 216/PMK.07/2021, pemerintah pusat memperluas penggunaan DBH DR. Terdapat beberapa perluasan kegiatan prioritas yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu rehabilitasi hutan dan lahan sesuai kewenangan provinsi, perlindungan dan pengamanan hutan, pengembangan perbenihan tanaman hutan, penyuluhan kehutanan, dan kegiatan strategis lainnya. Pada kegiatan strategis lainnya, pemerintah daerah dapat menggunakan maksimal 30% dari alokasi DBH DR dan sisa DBH DR untuk penguatan perekonomian daerah, pemberian bantuan langsung tunai (BLT), pemberian insentif kinerja lingkungan hidup dan kehutanan dari provinsi/kabupaten/kota.

Akan tetapi, perluasan penggunaan DBH DR yang sudah ditetapkan pada PMK No. 216/PMK.07/2021 ini belum membuat

serapan dana tersebut optimal. Per September 2023, sisa definitif DBH DR provinsi mencapai 2 triliun. Selain itu, terdapat pula sisa DBH DR di kas kabupaten/kota yang jumlahnya tidak kalah besar, yaitu sebesar 2,2 triliun.

Dari sisi *output*, belum dapat dilihat sejauh mana kegiatan DBH DR dapat berkontribusi pada target capaian pembangunan lingkungan hidup dan kehutanan pemerintah daerah. Pemerintah daerah belum sepenuhnya terinternalisasi dengan rencana pembangunan lingkungan di provinsi. Kegiatan yang direncanakan dalam RKP DBH DR cenderung berulang dan tidak fokus pada prioritas penyelesaian masalah lingkungan hidup. Hal ini lantaran kerap kali kegiatan yang direncanakan tidak sesuai dengan kondisi dan faktor alam.

Temuan Kunci

Aspek Kelembagaan

Kesenjangan Pengetahuan dan Kapasitas Tim Internal Daerah Pemerintah Daerah Pengelola DBH DR

Terdapat kesenjangan pengetahuan dan kapasitas di internal tim pengelola DBH DR. Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) kerap kali tidak mengetahui kehadiran DBH DR lantaran DBH DR masuk dalam APBD sebagai Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam secara umum, tidak spesifik ditulis sebagai DBH DR. Sementara terkait perencanaan programnya hanya erat dikoordinasikan antara DLHK atau Dinas Kehutanan (Dishut) dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Apabila Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) tidak memiliki pengetahuan terkait DBH DR dalam komposisi anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pengawasan terhadap anggaran ini akan lemah.

Pemusatan Penggunaan Anggaran di DLHK atau Dishut

Anggaran DBH DR di provinsi umumnya terpusat di DLHK atau Dishut. Oleh karena itu, perencanaan program dan kegiatan DBH DR hanya dipandang dari perspektif DLHK atau Dishut saja. Hal ini dapat menghambat upaya pencapaian tujuan yang seimbang dan holistik sehingga variasi program yang ditawarkan pada perencanaan kurang beragam.

Pemerintah Daerah Belum Membentuk Tim Koordinasi Pengelola DBH DR

Dalam mandat PMK No. 216/PMK.07/2021, gubernur dapat membentuk sekretariat atau menunjuk koordinator pengelola penggunaan DBH DR untuk berkoordinasi dan mensinkronisasi pelaksanaan kegiatan. Tim koordinasi khusus ini disahkan melalui SK Pembentukan Tim Koordinasi DBH DR. Perencanaan dan penganggaran DBH DR saat ini umumnya mengandalkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), belum membentuk tim khusus pengelolaan DBH DR di tingkat provinsi. TAPD ini merupakan tim yang sama dengan tim penganggaran APBD secara umum, bukan secara khusus untuk mengelola DBH DR.

Aspek Perencanaan

Kurangnya Pelibatan OPD yang Potensial dalam Perencanaan dan Penganggaran DBH DR

Tidak adanya tim koordinasi khusus untuk mengelola DBH DR mengakibatkan tidak teridentifikasinya OPD yang potensial dalam mengelola program dan kegiatan DBH DR. Oleh karena itu, OPD yang potensial tersebut tidak terlibat dalam pengelolaan DBH DR. Misalnya, dalam melaksanakan program pencegahan dan penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) kerap kali tidak dilibatkan. Akhirnya perencanaan yang dibuat terkait program tersebut seolah-olah hanya tanggung jawab DLHK atau Dishut.

Penentuan Lokasi Program dan Kegiatan DBH DR Belum Sesuai dengan Aturan yang Berlaku

Dalam merencanakan lokasi program dan kegiatan DBH DR, pemerintah daerah cenderung menempatkan lokasi kegiatan pada lokasi yang memiliki Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dengan kinerja yang baik. Berdasarkan ketentuan dalam PMK No. 216/PMK.07/2021 Pasal 9, penentuan lokasi untuk program dan kegiatan DBH DR harus merujuk pada peta lahan kritis, peta kebakaran hutan dan lahan, dan peta penutupan lahan. Pemerintah daerah tidak

berani untuk mengambil risiko yang lebih besar lantaran rentang waktu antara perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan DBH DR yang cukup sempit.

Perencanaan Program dan Kegiatan Belum Berkesinambungan dengan Perencanaan Tahun Anggaran Sebelumnya

Kualitas dari perencanaan program dan kegiatan dalam pengelolaan DBH DR perlu ditinjau kembali apakah sudah benar-benar merujuk pada rencana strategis OPD atau daerah. Hal ini dapat ditinjau salah satunya dalam program rehabilitasi hutan dan lahan. Pemerintah daerah giat untuk menganggarkan DBH DR untuk program penanaman, tetapi tidak menganggarkan untuk program perawatan. Oleh karena itu Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) mengeluhkan tidak adanya anggaran untuk perawatan tanaman yang sudah ditanaman pada program rehabilitasi hutan dan lahan.

Aspek Implementasi

Waktu Pelaksanaan Kegiatan yang Sempit

Rancangan Kegiatan dan Penganggaran Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi (RKP DBH DR) baru disusun pada saat periode perubahan APBD. Perubahan RKPD dilakukan pada Juli dan

selesai pada Agustus. Selanjutnya perubahan ini akan melalui pembahasan dengan DPRD yang baru akan selesai pada Oktober akhir. DLHK atau Dishut akan menerima Dokumen Pejabaran Perubahan Anggaran (DPPA) pada pertengahan November. DLHK atau Dishut baru dapat melaksanakan kegiatan setelah menerima DPPA. Oleh karena itu, pelaksanaan kegiatan hanya efektif sampai satu setengah bulan. Sempitnya pelaksanaan program ini terlalu berisiko untuk dijalankan, utamanya dalam pengadaan barang.

Aspek Pemantauan dan Evaluasi

Belum Ada Mekanisme Pemantauan dan Evaluasi Pengelolaan DBH DR Secara Khusus di Daerah

Tidak adanya tim koordinasi pengelola DBH DR di daerah membuat tidak adanya mekanisme pemantauan dan evaluasi yang jelas terkait pengelolaan DBH DR di daerah. Program dan kegiatan DBH DR umumnya masuk dalam program dan kegiatan DLHK atau Dishut. Oleh karena itu, pemantauan evaluasi yang dilakukan hanya pemantauan dan evaluasi secara umum pada kinerja DLHK atau Dishut yang di dalamnya memuat juga program dan kegiatan DBH DR.

Belum Ada Mekanisme Penyampaian Laporan Realisasi DBH DR Apabila Anggaran Tersebut Dialihkan untuk Kegiatan Prioritas Lain

Merujuk pada Laporan Realisasi DBH DR 2021-2023 yang ada di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), Kementerian Keuangan, masih terdapat pemerintah daerah yang belum disiplin dalam mengumpulkan Laporan Realisasi DBH DR. Hal ini terjadi lantaran pada tahun anggaran berjalan kerap kali anggaran DBH DR dialihkan untuk program prioritas lain. Di Sulawesi Selatan, terdapat perbedaan pencatatan jumlah sisa DBH DR antara yang dicatat BKAD Provinsi Sulawesi Selatan dan DJPK, Kementerian Keuangan pada sisa DBH DR TA 2023. Belum adanya mekanisme pelaporan realisasi DBH DR apabila anggaran DBH DR di tahun berjalan dialihkan untuk kegiatan prioritas lain.

Rekomendasi

Masa berlaku PMK 216/PMK.07/2021 per tahun 2024 akan berakhir. Pemerintah perlu segera merumuskan kebijakan baru untuk pengelolaan DBH DR selanjutnya, mengingat penggunaan DBH DR merupakan earmark yang berarti secara rigid diatur dalam PMK. Oleh karena itu terdapat enam poin rekomendasi yang kami berikan untuk mengatasi permasalahan dalam aspek kelembagaan, perencanaan, implementasi, dan pemantauan serta evaluasi.

Perlu Ada Mandat untuk Membentuk Tim Koordinasi Pengelola DBH DR

Pemerintah daerah merasa perlu adanya tim koordinasi untuk mengawal pengelolaan DBH DR, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan program, pemantauan, dan evaluasi. Pembentukan tim koordinasi dalam PMK 216/PMK.07/2021 hanya bersifat anjuran, belum ada penegasan secara jelas terkait bentuk adanya tim koordinasi ini. Oleh karena itu, perlu adanya SK Gubernur yang menetapkan komposisi tim koordinasi pengelola DBH DR.

SK Gubernur Terkait Pembentukan Tim Koordinasi Pengelola DBH DR Menjadi Bagian dari Pemantauan dan Evaluasi

Setelah SK Gubernur terkait pembentukan tim koordinasi pengelola DBH DR ada, SK Gubernur tersebut perlu menjadi bagian dari dokumen yang diperiksa pada pemantauan dan evaluasi DBH DR sebagai penegasan terhadap mandat tersebut. Berdasarkan PMK 216/PMK.07/2021, pelaporan yang disetorkan kepada Kementerian Keuangan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), dan Kementerian Dalam Negeri hanya RKP DBH DR dan Laporan Realisasi DBH DR. Kedua dokumen tersebut hanya mengakomodasi pemantauan dan evaluasi pada aspek perencanaan dan pelaksanaan program saja, belum mengakomodasi aspek kelembagaan. Aspek kelembagaan menjadi aspek yang

penting untuk ditinjau lantaran menjelaskan sistem koordinasi dan komposisi pengelola DBH DR di provinsi.

Tim Koordinasi Pengelola DBH DR Perlu Mengidentifikasi OPD yang Potensial untuk Dilibatkan Dalam Pengelolaan DBH DR

Adanya tim koordinasi memudahkan pemerintah daerah untuk merencanakan pengelolaan DBH DR secara komprehensif dan holistik. Selama ini, umumnya pengelolaan DBH DR terpusat pada DLHK atau Dishut sehingga program dan kegiatan yang direncanakan serta dianggarkan hanya berasal dari perspektif DLHK dan Dishut saja. Bappeda dan BPKAD Provinsi harapannya dapat membantu untuk meninjau secara lebih menyeluruh dan membantu untuk mengidentifikasi OPD-OPD terkait yang potensial untuk mengelola DBH DR.

Perlu Ada Peraturan Ditjen PDASRH untuk Menegaskan Peta Lokasi Kegiatan DBH DR di Provinsi.

Perencanaan lokasi program dan kegiatan DBH DR perlu diverifikasi kesesuaiannya dengan sasaran lokasi pemetaan. Pemerintah pusat melalui Ditjen Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Rehabilitasi Hutan (PDASRH) perlu menetapkan peraturan untuk menegaskan peta lokasi kegiatan DBH DR di provinsi. Hal ini juga perlu dibarengi dengan adanya pendampingan teknis dari KLHK terkait

penggunaan peta lahan kritis, peta kebakaran hutan dan lahan, dan peta penutupan lahan. Lokasi program dan kegiatan DBH DR berdasarkan PMK No. 216/PMK.07/2021 seyogyanya mengacu pada peta lahan kritis, peta kebakaran hutan dan lahan, dan peta penutupan lahan. Data ini dimiliki oleh pemerintah pusat.

Perlu Ada Mekanisme Pelaporan yang Jelas dan Tegas Apabila Terdapat Peralihan Peruntukan Anggaran DBH DR untuk Kegiatan Prioritas Lain di Provinsi

Berdasarkan data yang kami kumpulkan di enam provinsi pada 2021-2023, terdapat pemerintah daerah yang tidak mengumpulkan RKP DBH DR dan laporan realisasi DBH DR kepada pemerintah pusat. Pemerintah daerah menyatakan saat RKP DBH DR dan laporan realisasi DBH DR tidak diserahkan ke pemerintah pusat di tahun anggaran terkait, pemerintah provinsi menggunakan anggaran DBH DR untuk kegiatan prioritas lain yang tidak tercantum dalam PMK No. 216/PMK.07/2021. Namun, belum ada mekanisme pelaporan yang jelas apabila terdapat peralihan peruntukan anggaran DBH DR untuk kegiatan prioritas lain di provinsi. Hal ini dapat berisiko adanya perbedaan dalam pencatatan sisa DBH DR di tahun anggaran terkait. Oleh karena itu mekanisme pelaporan yang jelas ini diperlukan.

Sisa DBH DR di Provinsi Pada Tahun Anggaran Berjalan Menjadi Pengurang Dana Transfer Kehutanan Lain di Tahun Anggaran Berikutnya

Sebagai bentuk penegasan terhadap optimalisasi DBH DR di provinsi, sebaiknya sisa DBH DR di provinsi pada tahun anggaran berjalan menjadi pengurang dana transfer kehutanan lain di tahun anggaran berikutnya. Hal ini agar pemerintah daerah terpacu untuk mengoptimalkan penggunaan DBH DR untuk program dan kegiatan yang sudah tertera dalam PMK No. 216/PMK.07/2021.