

Kontribusi Pengelolaan Hutan Terhadap PAD Propinsi Sulawesi Tengah Dalam Prospek Otonomi Daerah

(oleh: M. Amin Panto/YUGHI)

Hutan di Daerah Sulawesi Tengah merupakan sumber daya yang sangat penting karena melingkupi sebagian besar wilayah Sulawesi Tengah. Hutan dengan fungsinya yang beragam baik dari segi ekonomi maupun dari segi lingkungan memiliki peran yang sangat penting dalam proses pembangunan. Sejalan dengan digulirkannya Otonomi Daerah (OTDA) yang memberikan wewenang kepada daerah untuk mengurus rumah tangga sendiri dan bagi sektor kehutanan tentunya memberikan dampak tersendiri karena di satu sisi hutan sebagai modal daerah harus dimanfaatkan dalam menopang pendapatan asli daerah (PAD) dan di sisi lain upaya untuk melestarikan dan mempertahankan kondisi serta fungsi hutan akan semakin mendapat tekanan dari berbagai ancaman dan gangguan yang mengarah pada pengrusakan hutan (deforestasi).

Dalam amanah reformasi, pembangunan kehutanan yang berkelanjutan dan berkeadilan tidak mungkin tercapai apabila paradigma kehutanan yang lama masih dijadikan acuan. Paradigma kehutanan yang lama tersebut adalah perusahaan hutan hanya memberikan keuntungan yang besar bagi pengusaha, tidak dapat mengangkat ekonomi masyarakat dan daerah serta memiliki dampak lingkungan yang tinggi. Oleh karena itu diperlukan perubahan paradigma secara mendasar yaitu pergeseran orientasi dari pengelolaan kayu (timber management) menjadi pengelolaan sumber daya (resources-based management) pengelolaan sentralistik menjadi desentralistik, serta pengelolaan hutan di masa depan lebih mempertimbangkan keseimbangan antara aspek ekonomi, ekologi dan

sosial masyarakat dalam pembangunan yang berkelanjutan (Sustainable).

Adanya paradigma baru dalam pengelolaan hutan diharapkan dapat menjaga dan mempertahankan kelestarian hutan dan tentunya dapat memberikan kontribusi yang besar bagi pemerintah khususnya perolehan sumber PAD. Memasuki awal milenium ketiga yang ditandai era globalisasi, perluasan hutan produksi dari hutan alam merupakan konsekuensi logis dari aspek ekonomi, perusahaan hutan, yang merupakan salah satu sumber PAD. Kebutuhan akan berbagai hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga domestik seperti, pembuatan rumah, meubel dan peralatan rumah tangga lainnya juga merupakan penyebab tingginya permintaan akan hasil hutan tersebut.

Untuk menunjang pertumbuhan ekonomi daerah, peranan sumber daya hutan sangat penting artinya sebagai modal pembangunan, dimana pemberian konsesi hutan kepada pihak swasta atau BUMN untuk dikelola, dikenakan penarikan pungutan (Rente Ekonomi) yang kemudian pungutan tersebut dialokasikan ke pos-pos pendapatan pemerintah tertentu berdasarkan ketentuan yang ada. Adapun jenis pungutan yang dilakukan berupa : Iuran Perusahaan Hutan (IHPH), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) (Peraturan Pemerintah No 104 Tahun 2000).

Untuk tetap menjaga fungsi hutan lainnya (selain fungsi ekonomi) dan untuk menjaga kelestarian hutan, dalam pengelolaan hutan tersebut pemerintah menetapkan sistem silvikultur Tebang

Pilih Tanam Indonesia (TPTI) yaitu suatu sistem dalam pengelolaan hutan yang mengatur tentang cara penebangan, dengan cara tebang pilih berdasarkan ketentuan teknis yang ada, melakukan penanaman kembali (reboisasi) pada areal yang ditebang sampai pada pemeliharaan hingga tiba masa panen (Hasil studi WALHI, 1993 : 13).

Monografi Daerah Sulawesi Tengah yang sebagian besar adalah daerah yang merupakan gunung/perbukitan, dan selebihnya adalah daerah yang dataran rendah menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah Sulawesi Tengah ditutupi hutan. Dengan luas wilayah 6.368.925 Ha, pada tahun 1998/1999 hutan tetap di Sulawesi Tengah mencapai 77,48% dari seluruh luas wilayah Propinsi Sulawesi Tengah, yang meliputi hutan lindung, hutan wisata dan hutan produksi. Sedangkan 3,80% merupakan luas hutan yang tidak tetap atau hutan produksi yang dapat dikonversi. Sisanya sebanyak 18,72% dipergunakan untuk perkebunan pertanian dan perkebunan.

Dengan melihat besarnya sumber daya hutan yang dimiliki oleh Propinsi Sulawesi Tengah sangatlah memiliki peluang untuk dikelola guna memberikan kontribusi yang besar terhadap penerimaan daerah.

Diberlakukannya Otonomi Daerah, bagi Daerah Sulawesi Tengah merupakan kesempatan sekaligus merupakan tantangan dalam melestarikan hutan dan memanfaatkannya secara optimal. Karena bila pemanfaatan hutan tidak dilakukan secara hati-hati dalam arti hanya mementingkan aspek ekonomi dalam mengejar pertumbuhan ekonomi

tanpa mempertimbangkan aspek ekologi dan sosial, maka tingkat degradasi hutan akan semakin tinggi dan dampak dari kerusakan hutan akan mengganggu kehidupan sosial, ekonomi dan kesehatan masyarakat. Lalu, bagaimana prospek pengusahaan hutan di Sulawesi Tengah ?

Sebelum membahas prospek pengelolaan hutan dalam era otonomi, terlebih dahulu kita melihat pengalaman dalam era orde baru untuk memetik kebaikan dan tidak mengulang kembali keagalannya.

Pengelolaan Hutan di Era Orde Baru

Salah satu kritik yang tajam dari berbagai kalangan baik daerah, nasional maupun internasional terhadap hasil pemerintahan era orde baru adalah pengelolaan hutan yang tidak terkendali. Konflik lahan yang banyak bermunculan di daerah, penyalahgunaan dana reboisasi sampai pada prasyarat dari IMF sebagai pemberi pinjaman kepada Indonesia untuk mencegah degradasi hutan agar pinjaman Indonesia dapat segera dicairkan oleh IMF.

Dengan sistem pemerintahan yang sentralistik, pengelolaan sumber daya alam khususnya sumber daya hutan sangat ditentukan oleh pemerintah pusat. Kebijakan pemerintah untuk mengelola hutan secara legal mendorong praktek ekstraksi sumber daya hutan. Artinya penerima manfaat yang besar adalah pemerintah pusat dan pengusaha, sementara daerah mendapat bagian yang sangat kecil bahkan untuk daerah penghasil khususnya masyarakat hanya menjadi penonton dan penerima dampak langsung yang ditimbulkan oleh perusahaan hutan. Bahkan masyarakat seringkali menjadi kambing hitam sebagai penyebab dampak negatif yang ditimbulkan oleh praktek-praktek swasta (pengusaha hutan) dan kebijakan pemerintah.

Kurangnya wewenang yang berada di tangan pemerintah daerah juga menyebabkan terjadinya perambahan hutan, pendudukan kawasan hutan serta aktifitas pencurian hasil hutan yang semuanya bermuara pada lajunya degradasi hutan.

Pengelolaan hutan yang diberikan kepada pengusaha sampai pada tahun 1999 dengan luas 937.691 Ha tidak dapat dikelola dengan baik. Data

statistik mengenai areal yang telah dieksploitasi dan direboisasi sampai akhir tahun 1999, adalah dengan total luas areal 937.691 ha yang telah dieksploitasi seluas 142.919 ha dan direboisasi hanya seluas 74.462 ha. Ini berarti dari luas yang telah dieksploitasi masih tersisa 794.772 ha Dan yang tersisa untuk dilakukan reboisasi seluas 863.229 ha. Bila kegiatan reboisasi tidak mendapat perhatian yang serius maka laju kerusakan hutan akan lebih cepat lagi, dan ini bukan hanya lebih memperburuk pengelolaan hutan, tetapi juga berdampak pada ancaman bencana banjir dan tanah longsor, kekurangan air bagi kebutuhan pertanian dan kebutuhan lainnya serta dampak-dampak lingkungan lainnya di Sulawesi Tengah.

Kontrak antara pengusaha pemegang HPH dan pemerintah dalam pengusahaan hutan alam produksi tidak dapat berjalan secara efektif disebabkan oleh hal-hal: pertama, Pemerintah belum mengetahui secara lengkap kondisi hutan (batas kawasan, potensi hutan, riap, social ekonomi dll). Pada saat hutan tersebut diserahkan pengelolaannya kepada pemegang HPH. Dengan kebijakan tersebut timbul resiko akibat ketidaktepatan informasi potensi hutan, karena pemegang HPH sebagai sektor swasta lebih menguasai informasi potensi hutan sebagai barang publik daripada pemerintah. Kedua, Pemegang HPH yang diberi mandat oleh pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan hutan berjalan tanpa melaksanakan pembelian atau memberikan jaminan atas nilai hutan yang menjadi haknya. Maka pengusaha yang melaksanakan perusahaan hutan hampir tidak memiliki resiko. Kebijakan perusahaan hutan selama ini juga belum memenuhi fungsi kontrak sebagai instrumen kebijakan untuk memasukan pihak *free riders* ke dalam sistem kontribusi pengamanan dan rehabilitasi sumber daya hutan. Ketiga, Pelaksanaan kontrak diatur melalui mekanisme transaksi administratif yang memiliki unsur perintah dan paksaan. Dengan tanpa ada mekanisme tawar-menawar, organisasi pengelola hutan tidak mendapat peluang untuk mengembangkan inovasi teknologi dalam pelaksanaan pengelolaan hutan. mekanisme transaksi administrasi terhadap tehnik-tehnik produksi dan rehabilitasi hutan menyebabkan

tingginya campur tangan pemerintah untuk ikut serta memasuki aktivitas-aktivitas yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemegang hak.

Kondisi tersebut menyebabkan posisi pemerintah dalam melaksanakan kontrol pemanfaatan sumber daya hutan secara substansial sangat lemah, karena tidak mempunyai informasi yang lengkap mengenai sumberdaya hutan yang dikelola. Namun, karena pemerintah memegang kendali atas izin dan sahnya berbagai aktifitas yang mempunyai implikasi langsung terhadap pendapatan yang diperoleh oleh pemegang hak, maka yang terjadi adalah hubungan subordinasi bahkan seperti atasan-bawahan antara pemerintah dan pemegang hak. Pemerintah menjadi eksklusif, tertutup, dan secara administratif sangat kuat, serta menjadi penentu utama berjalannya kontrak. Birokrat atas nama pemerintah biasa melakukan tekanan kepada pemegang kontrak. Tetapi pemerintah sebagai representasi kepentingan publik menjadi sangat lemah, ketika pemegang hak melakukan kompensasi tekanan pemerintah dengan cara menebang kayu di hutan secara berlebihan (*over cutting*), pemerintah tidak mampu berbuat apa-apa. Dalam kondisi ikatan seperti itu, pemegang kontrak tidak mendapat insentif untuk melaksanakan rehabilitasi hutan dengan baik, dan tidak melindungi hutannya dari berbagai kerusakan seperti pencurian kayu, perambahan hutan, dll. Intinya, berbagai persoalan di bidang kehutanan yang terjadi dalam era Orde Baru disebabkan oleh; Orientasi ekonomi, dimana pembangunan kehutanan hanya diarahkan pada peningkatan ekonomi semata sehingga mengabaikan kepentingan ekologi. Timber Manajemen, dimana perusahaan hutan dilakukan dengan hanya mengatur bagaimana memperoleh hasil tebangan kayu sebanyak-banyaknya, sehingga degradasi hutan tidak dapat ditekan oleh karena beban pungutan terhadap perusahaan hutan yang rendah, hasil dari usaha hanya terkonsentrasi pada satu jenis saja yaitu produk kayu, serta terjadi inefisiensi dalam perusahaan hutan dan industri. Kebijakan yang Sentralistik, dimana pemerintah daerah tidak dapat berbuat banyak dalam pengelolaan hutan di daerah karena semua kebijakan ditentukan dari Pemerintah Pusat.

Pengelolaan Hutan di era Reformasi Belajar dari pengalaman pengelolaan hutan di masa orde baru, di masa reformasi yang ditandai dengan berlakunya otonomi daerah memberikan implikasi terhadap pengelolaan kehutanan untuk lebih berhati-hati dalam mengelola hutan negara untuk kepentingan umum dan berkelanjutan. Perubahan paradigma di bidang kehutanan di era otonomi daerah agar pengelolaan hutan dilakukan secara optimal dan berkesinambungan dengan tetap memberikan porsi kepada pengusaha untuk mengelola hutan dengan bercermin pada pengalaman pengelolaan hutan di masa lalu. Pemerintah sebagai pengelola hutan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat, merumuskan pengurusan hutan dengan melakukan kegiatan perencanaan kehutanan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan, latihan dan penyuluhan kehutanan serta pengawasan yang kesemuanya melibatkan masyarakat atau bernuansa partisipatif.

Perolehan hasil dari pengelolaan sumber daya hutan juga diubah untuk lebih mencerminkan aspek keadilan dan pemerataan pembagian hasil. Untuk pemerintah pusat pengelolaan sumber daya hutan khususnya penerimaan dari PSDH dan IHPH adalah sebesar 20% dari total penerimaan dan untuk dana reboisasi pemerintah pusat memperoleh hasil 60% dari total dana reboisasi yang terkumpulkan dari daerah penghasil. Hak daerah dari penerimaan PSDH sebesar 80% adalah 16 % untuk Propinsi, 23% untuk Kabupaten/Kota Penghasil dan 32% untuk Kabupaten/Kota lain dalam Propinsi. Sedangkan penerimaan dari IHPH daerah propinsi mendapat 16% dan sisanya sebanyak 64% merupakan bagian kabupaten/kota penghasil. Dan untuk penerimaan dari dana reboisasi hanya diberikan kepada kabupaten/kota penghasil yaitu sebesar 40%. Pembagian hasil tersebut didasarkan pada prinsip pemerataan dan prinsip keadilan. Perubahan pendekatan dalam pengelolaan hutan tersebut diatas berdasarkan kegagalan pengelolaan di masa orde baru yang pada masa sekarang (era reformasi dan otonomi) pembangunan kehutanan diarahkan

kepada : Pertama, orientasi Ekonomi dan Ekologi, dimana aspek ekologi mendapat perhatian yang sama dengan aspek ekonomi dengan harapan pengelolaan hutan tetap mendatangkan manfaat secara ekonomi dan juga kondisi hutan tetap terjaga dan lestari. Kedua, *Resources Based Manajemen*, dimana pengaturan pengelolaan hutan diarahkan pada perlindungan sumber daya alam agar tetap dapat dimanfaatkan secara terus menerus. Ketiga, Desentralisasi Kebijakan, dimana daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengelola sumber daya hutan untuk digunakan demi kepentingan dan kesejahteraan di daerah. Keempat, Pemberdayaan masyarakat, dimana masyarakat dilibatkan dalam setiap pengelolaan hutan.

Kontribusi Sektor Kehutanan Terhadap Penerimaan Daerah

Dari 14 perusahaan pemegang konsesi dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Izin Pengambilan Kayu (IPK) yang ada di Sulawesi Tengah, memberikan kontribusi terhadap penerimaan daerah yang berasal dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), Dana Reboisasi (DR), Iuran Hak Pengusaha Hutan (IHPH), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta Biaya Pemeriksaan Hasil Hutan (BPHH). Kontribusi tersebut tercermin dalam data laporan Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) dimana dari tahun 1997 sampai 2001 jumlah penerimaan dari 14 perusahaan hutan yang ada di Sulawesi Tengah mengalami perubahan-perubahan yaitu, jumlah penerimaan sebesar Rp. 8.468.469.151 tahun 1997 naik menjadi Rp. 16.321.057.643 di tahun 1998 dan jumlah penerimaan tersebut di tahun 1999 turun 11,7% menjadi Rp.14.396.909.378. Dan tahun 2000 turun 43,8% atau sebesar Rp. 7.152.061.859 dibanding tahun 1998. Sementara untuk tahun 2001 jumlah penerimaan sebesar Rp. 10.345.032.309. Perubahan-perubahan jumlah penerimaan tersebut disebabkan oleh beberapa hal diantaranya perubahan paradigma pengelolaan hutan dimana terjadi perbedaan pengelolaan antara sebelum dan sesudah 1999, yaitu era otonomi daerah. Disamping itu dari 14 perusahaan yang memiliki konsesi

hutan, hanya terdapat kurang lebih 7 pengusaha yang betul-betul melaksanakan kewajibannya berupa pembayaran iuran atau pungutan yang dikenakan atas perusahaan hutan negara. Artinya ada beberapa pengusaha yang hanya membayar PSDH dan DR saja tanpa membayar PBB dan iuran-iuran lainnya. Ini terlihat dari data kontribusi APHI ke Pemda tahun 1997-2001.

Sementara itu jumlah penerimaan daerah dari perusahaan hutan di Sulawesi Tengah yang diperoleh dari Kantor Dinas Pendapatan Sulawesi Tengah tahun 2000 yang tertuang dalam laporan penerimaan daerah Sulteng adalah jumlah penerimaan dari tahun 2000 sebesar Rp. 7.850.197.300,00 menurun sebesar Rp 3.609.674.300,00 atau turun 45,9% sehingga pada tahun 2001 jumlah penerimaan hanya sebesar Rp. 4.240.523.000,00.

Bila dilihat dari kontribusi kehutanan terhadap Penerimaan Asli Daerah maka persentase penerimaan dari kehutanan terhadap PAD dihitung berdasarkan analisis proporsi diperoleh gambaran bahwa pada tahun 2000 perusahaan hutan di Sulawesi Tengah memberikan kontribusi terhadap Penerimaan Asli Daerah hanya sebesar 23,8 % dan untuk tahun 2001 turun menjadi 9,8%. Penurunan persentase kontribusi kehutanan terhadap PAD disebabkan antara lain adanya instruksi dari Menteri Kehutanan kepada Gubernur dan Bupati untuk tidak menerbitkan izin konsesi hutan yang baru serta larangan perpanjangan izin konsesi yang telah ada di setiap daerah. Disamping itu banyak perusahaan hutan yang tidak lagi beroperasi di tahun 2001.

Dari keseluruhan penerimaan daerah Sulawesi Tengah yang berjumlah Rp. 197.381.201.354,03 pada tahun 2000, penerimaan dari pengelolaan hutan memberikan kontribusi sebesar 3,9% dalam total penerimaan daerah, dan untuk tahun 2001 dengan jumlah total penerimaan daerah Rp. 206.202.443.490,00 kontribusi pengelolaan hutan hanya sebesar 2%. ■