

TESIS

**KONSISTENSI KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH TERHADAP
UPAYA PENGENDALIAN KERUSAKAN EKOSISTEM HUTAN DAN
LAHAN DI PROVINSI RIAU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh
Gelar Magister Ilmu Hukum (M.H)



OLEH

NAMA : TARMIZI
NOMOR MAHASISWA : 171022130
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PEKANBARU

2021

ABSTRAK

Kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan dan perlindungan kehutanan semakin terbatas pasca berlakunya UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, sehingga berdampak pada kebijakan anggaran daerah untuk mendukung upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan yang tidak konsisten setiap tahunnya, sebaliknya tingkat kejadian kerusakan hutan seperti kebakaran hutan dan lahan, konflik lahan serta kasus hukum kehutanan semakin meningkat. bahwa pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup, meliputi; pencegahan, penanggulangan dan pemulihan. Upaya pengendalian kerusakan lingkungan hidup tersebut dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggungjawab masing-masing. Fenomena yang terjadi sebelum berlakunya UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah sampai akhir tahun 2017, urusan kehutanan masih menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, sehingga alokasi anggaran untuk pengendalian kerusakan hutan dan lahan dapat di biayai secara maksimal, namun namun setelah berlakunya UU Pemda tersebut kebijakan anggaran pada pemerintah Provinsi Riau untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan dari tahun 2017-2019 terus terjadi penurunan alokasi atau tidak konsisten dialokasikan.

Masalah Pokok penelitian ini adalah Bagaimana konsistensi kebijakan anggaran daerah dalam upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau? dan apa saja kendala pemerintah daerah dalam pembiayaan terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan? Tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif empiris yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang) secara *in action* pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi di daerah, kemudian data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan tidak adanya konsistensi kebijakan anggaran daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau dari tahun 2017-2019, khususnya pada tiga kegiatan utama diantaranya; kegiatan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, kegiatan percepatan implementasi perhutanan sosial dan kegiatan penegakan hukum terhadap perusakan hutan. Kemudian Kendala pemerintah daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau, yaitu; terbatasnya kewenangan kehutanan pada pemerintah daerah, urusan kehutanan merupakan urusan pilihan daerah dan kebijakan anggaran sektor kehutanan yang tidak konsisten.

Kata Kunci : Kehutanan, Kebijakan Anggaran, Kewenangan

ABSTRACT

The authority of local governments toward managing and protecting forest seem increasingly limited after legalized the Regulation No. 23/2014 about local government and it has a domino effect to the regional budget in controlling deterioration of the forests and field that inconsistent every year. On the other hand, the numbers of forest damaging such as forest and land fires, land conflicts, and forestry cases getting increase. Controlling pollution in forest/environmental damaging in environmental sustainability included prevention, management, and restoration. The efforts of controlling environmental damage can be carried out by local governments according to their authorities, roles, and responsibilities. Before the regulation was legalized until the end of 2017, forest management was still managed by provincial and agencies. Therefore, the budget for forests and lands maintenance were funded well. Yet after the regulation, the budget maintenance allocated inconsistently.

The main issue in this research, how is the inconsistent regional budget policy in controlling damage in forests and lands? The method used was Normative and Empirical. It is a regulation about normative laws (Codification, Regulation) in action and certain laws that occur in the regions. The approach of this research was qualitative.

The result showed there was no correlation in inconsistency regional budget towards damaging of forests and lands ecosystem in Riau Province period 2017-2019, especially in these 3 main aspects; limited forests and lands fire management, accelerating the implementation of forestry and laws for forest deterioration. Then, the obstacles faced by Riau Province; local governments have limited authority, forestry issue is regional's problem and inconsistency budgeting.

Keywords : Forestry, Budget Policy, Authority

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah Subhanahuwata'alah yang telah mencurahkan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik dan sesuai dengan yang di harapkan. Shalawat dan salam buat junjungan umat sepanjang masa yaitu Nabi Muhammad SAW yang telah berjasa besar dengan segenap pengorbanannya yang telah berhasil membawa umat manusia keluar dari masa jahiliah menuju kejalan yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Tesis ini dengan judul “Konsistensi Kebijakan Anggaran Daerah Terhadap Upaya Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan Di Provinsi Riau Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah”, sebagai salah satu persyaratan guna memperoleh gelar Gelar Magister Hukum (M.H) pada Program Pascasarjana Universitas Islam Riau. Keberhasilan penulis dalam menyelesaikan tesis ini tidak lepas dari bimbingan dan arahan berbagai pihak yang terkait. Untuk itu, pada kesempatan yang berbahagia ini dengan segala ketulusan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

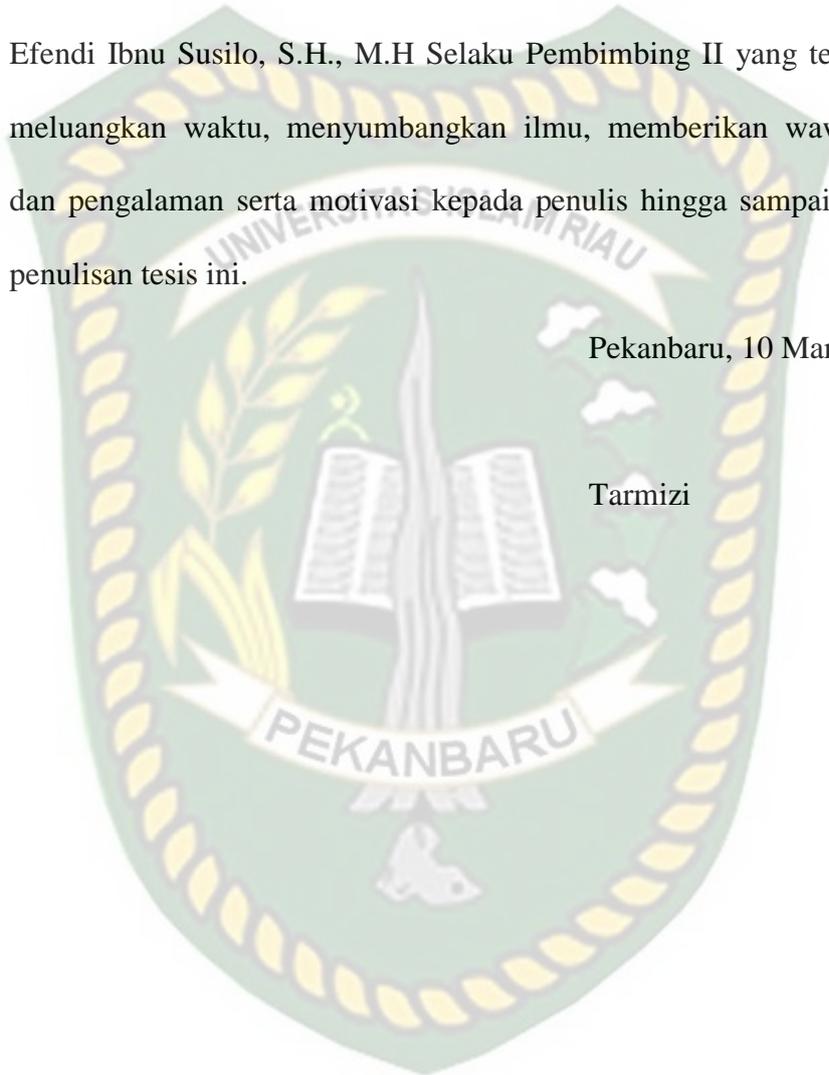
1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L Selaku Rektor Universitas Islam Riau; Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum Selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau; Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H Selaku Ketua Prodi Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis

untuk menuntut Ilmu Pengetahuan Pada Universitas Islam Riau Pekanbaru
Program Magister (S2) Ilmu Hukum.

2. Ibu Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si. selaku pembimbing I dan Bapak. Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H. selaku Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu, menyumbangkan ilmu, memberikan wawasan baru dan pengalaman serta motivasi kepada penulis hingga sampai selesainya penulisan tesis ini.

Pekanbaru, 10 Maret 2020

Tarmizi



DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok	1
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian.....	10
1. Tujuan Penelitian.....	10
2. Kegunaan Penelitian.....	10
D. Kerangka Teori.....	11
1. Teori Kebijakan	11
2. Teori Hukum Lingkungan	14
3. Teori Keuangan Negara.....	21
E. Konsep Operasional	30
F. Metodologi Penelitian	32
1. Sifat dan jenis penelitian	33
2. Obyek Penelitian	33
3. Lokasi Penelitian	33
4. Populasi dan sampel	34
5. Data dan Sumber Data.....	34
6. Alat pengumpulan Data.....	34
7. Analisis Data	35
BAB II TATA KELOLA SUMBER DAYA ALAM KEHUTANAN DAN KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH PROVINSI RIAU	
A. Tata Kelola Sumber Daya Alam Kehutanan di Riau	36
1. Pembagian Hutan berdsarkan fungsi.....	39
2. Isu Strategis Daerah Sektor Kehutanan.....	45
B. Perkembangan Kewenangan Pemerintah Daerah Sektor Kehutanan	50
C. Keselarasan Kebijakan Pembangunan Daerah Sektor Kehutanan	56
D. Kebijakan Anggaran Berdasarkan Urusan Sektoral Kehutanan	63
BAB III KONSISTENSI KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH TERHADAP UPAYA PENGENDALIAN KERUSAKAN EKOSISTEM HUTAN DAN LAHAN DI PROVINSI RIAU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH	

A. Analisis Konsistensi Kebijakan Anggaran Daerah Terhadap Upaya Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan di Provinsi Riau	70
1. Implikasi Perubahan Kewenangan Kehutanan Di Pemerintah Daerah	71
2. Konsistensi Anggaran Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan di Provinsi Ria	78
B. Kendala Pemerintah Daerah Terhadap Upaya Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan di Provinsi Riau	103
BAB IV PENUTUP	110
A. Kesimpulan	110
B. Saran.....	111

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, kemudian pasal 18 ayat (5) UUD tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai pemerintah pusat. Pemberian otonomi luas kepada daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Dalam menjalankan otonomi daerah berdasarkan kewenangan daerah, pasal 18 A ayat (1) dan ayat (2) UUD Tahun 1945 disebutkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber lainnya antara pemerintah daerah diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, hubungan tersebut harus dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Upaya pengendalian kerusakan lingkungan sebagaimana disebutkan dalam pasal 13 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, bahwa pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup, meliputi; pencegahan, penanggulangan dan

pemulihan.¹ Upaya pengendalian kerusakan lingkungan hidup tersebut dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggungjawab masing-masing.

Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan. Hubungan antar susunan pemerintahan mencakup aspek hubungan wewenang yang disusun berdasarkan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam satu kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Daerah-daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, mempunyai pemerintahan daerah (*Local Government*) berdasarkan asas otonomi daerah. Dengan demikian pemerintah pusat dan pemerintah daerah diserahkan kewenangan untuk menentukan sikap disetiap kebijakan. Dalam mencapai tujuan negara, pemerintah daerah diberikan kewenangan sesuai ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Tujuan tersebut adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

¹ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pasal 13.

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pemerintah, baik pusat dan pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam mengurus dan mengelola sumber daya alam, khususnya terhadap kewenangan kehutanan.

Fungsi pemerintah daerah untuk mengatur dan menjalankan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Fungsi Pemerintah Daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

1. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Menjalankan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali urusan pemerintah absolut dan pemerintah pilihan.
3. Dalam hal menjalankan urusan pemerintahan konkuren, pemerintah pusat dan pemerintahan daerah memiliki hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum sumberdaya alam, dan sumberdaya lainnya.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenal asas-asas dalam pemerintahan daerah. Menurut Pasal 1 ayat (8), (9), dan ayat (11) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asas Sentralisasi adalah pemusatan sistem pemerintahan, dimana semua urusan pemerintahan dipusatkan kepada pemerintah pusat.

2. Asas Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tetap pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
4. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan/atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota.

Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyatakan: Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Pasal 12 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyatakan: Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam Perda dan keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada

situasi konkrit dan individual (beschikking) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu.

Pemaknaan asas desentralisasi mejadi perdebatan di kalangan para pakar, dari pemaknaan para pakar tersebut Agus Salim Andi Gadjong mengklasifikasikan desentralisasi sebagai berikut:²

1. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
2. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
3. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan

Begitu juga dengan Thomas Courchene secara ringkas mengemukakan adanya kecenderungan yang bergerak menuju sektor pasar swasta dan dijauhkannya intervensi sektor publik, adalah juga dasar adanya otonomi daerah. Perencanaan kontrol terpusat juga mengakibatkan kekakuan di sektor daerah. Unit-unit pemerintahan yang bersifat desentralisasi dapat bekerja lebih efisien, karena tunduk pada kekuatan apa yang sedang berlangsung dalam daerah itu.

Pemerintah daerah lebih cepat bertindak sesuai dengan keragaman masing-masing daerah. Dengan demikian otonomi mendorong pemerintah daerah dalam membentuk pemerintahan yang baik (*good government*).³ Otonomi akan menciptakan peluang-peluang yang lebih besar dari

²Benyamin Hoessein, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 89

³*ibid* hal.109

pembelajaran kebijakan-kebijakan yang diambil baik oleh pemerintah daerah ataupun berhasilnya pemerintah pusat dalam mengkoordinasi dalam bentuk negara kesatuan. Di daerah, selain satuan pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (daerah otonom), dimungkinkan dibentuk satuan-satuan sebagai aparat pemerintah pusat di daerah

Kewenangan prioritas terkait perbaikan tata kelola hutan dan lahan seharusnya dipilah secara serius berdasarkan kebutuhan untuk menyelesaikan masalah kritis dan mendesak yang ada di Provinsi Riau. Hal ini tentu saja membutuhkan keterampilan teknokrasi yang baik dari para pengambil kebijakan untuk tidak sekedar memasukkan seluruh daftar panjang kegiatan (*long list*) sebagaimana yang tercantum di dalam matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren, melainkan harus menetapkan beberapa kegiatan super prioritas untuk dibiayai dalam APBD setiap tahun.

Salah satu cara untuk menentukan kegiatan prioritas adalah melalui identifikasi permasalahan kritisnya terlebih dahulu. Kemudian baru ditentukan intervensi kegiatan spesifik apa yang paling sesuai untuk menyelesaikan permasalahan tersebut secara terukur. Artinya kegiatan-kegiatan yang tidak prioritas meskipun sudah tersedia daftarnya di dalam template, tidak perlu dimasukkan di dalam rencana kerja dan anggaran (RKA) sektoral setiap tahun agar penggunaan anggaran lebih optimal dan lebih tepat sasaran.

Setiap pengelolaan kehutanan tidak dapat dipisahkan dari dampak yang bisa saja terjadi kepada lingkungan hidup dan masyarakat daerah

kabupaten/kota. Karena, Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki wilayah administratif dan paling mengetahui situasi dan kondisi yang terjadi pada daerahnya, mengenai manfaat atau dampak negatif yang mungkin timbul akibat peralihan kewenangan kehutanan kepada pemerintah Provinsi. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi.

Dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara atau daerah sebagaimana dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan bahwa asas pengelolaan keuangan negara terdiri dari asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diaduknya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Fenomena yang terjadi setelah perubahan urusan kewenangan kehutanan antara pemerintah pusat dan daerah adalah penurunan atau inkonsistensi kebijakan anggaran untuk pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau. Tahun 2017, upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan dibiayai cukup besar yaitu mencapai Rp29,3 milyar, yang terdapat pada Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Badan Penanggulangan Bencana, kegiatan yang direncanakan adalah untuk upaya pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, pada tahun 2017 kewenangan kehutanan masih mengacu pada ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Selanjutnya setelah berlakunya Undang-undang No. 23 Tahun 2014, pada akhir tahun 2017, pembiayaan untuk pengendalian kerusakan hutan dan lahan menurun cukup signifikan, seperti tahun 2018 menjadi Rp9,8 milyar, dan meskipun ada peningkatan tahun 2019 menjadi Rp12,2 milyar, padahal tingkat masalah kerusakan hutan dan lahan cenderung meningkat salah

satunya angka kebakaran hutan dan lahan masih saja terjadi bahkan cukup parah diakhir tahun 2018 mencapai 1.485,9 ha⁴, yang terjadi pada ekosistem lahan gambut. Disamping itu, pemerintah Kabupaten/kota berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tidak lagi memiliki kewenangan terhadap urusan kehutanan sehingga upaya pengendalian dan pengelolaan hutan tidak dapat dibiayai dari kebijakan anggaran Kabupaten/kota, dengan demikian dukungan kebijakan anggaran semakin rendah khususnya untuk pengendalian kerusakan hutan dan lahan.

Secara ringkas, menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota seakan diabaikan dengan demikian Pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki melakukan tindakan untuk melindungi lingkungan hidup khususnya sektor kehutanan, sehingga berakibat terjadi eksploitasi hutan sehingga menimbulkan akibat yang cukup parah dengan timbulnya deforestasi dan degradasi hutan yang semakin parah hingga saat ini.

Terhadap kewenangan kehutanan pada pemerintah kabupaten/kota hanya berwenang untuk mengurus terkait taman hutan raya dalam pasal 14 ayat 2 Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Menurut hemat penulis, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan tidak adanya kedudukan

⁴ Laporan Tahunan Data Kebakaran Hutan dan Lahan pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, Tahun 2018

pemerintah daerah kabupaten/kota mengakibatkan tidak adanya fungsi pengawasan, pembinaan dan pengendalian dari dampak-dampak negatif industri kehutanan seperti pengrusakan ekosistem daerah dan dapat meningkatkan nilai pemasukan pajak daerah kabupaten/kota serta serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Melihat permasalahan yang terjadi, maka penulis ingin meneliti hal tersebut. Maka penulis memberi judul “Konsistensi Kebijakan Anggaran Daerah Terhadap Upaya Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan Di Provinsi Riau Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah”.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsistensi kebijakan anggaran daerah dalam upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau?
2. Apa saja kendala pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan anggaran terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui konsistensi kebijakan anggaran daerah dalam upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan?

2. Untuk mengetahui kendala pemerintah daerah dalam pembiayaan terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan?

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara praktis, sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah Provinsi Riau dan Kabupaten/kota terkait kebijakan pengelolaan kehutanan.
2. Secara teoritis, penelitian ini juga berguna bagi penulis sendiri untuk menambah pengalaman dibidang penelitian dan sebagai bahan bandingan bagi rekan-rekan mahasiswa yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai konsistensi kebijakan anggaran daerah dalam upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan.

D. Kerangka Teori

1. Teori Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku, kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan. Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya.

Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit. Kebijakan adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak. Secara etimologis, “kebijakan” adalah terjemahan dari kata (policy). Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.

Menurut Holwet dan M. Ramesh berpendapat bahwa proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan yaitu sebagai berikut:⁵

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan, yakni proses penyusunan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.

⁵AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.13

5. Evaluasi kebijakan, yakni proses memonitor dan memilih kerja atau hasil kebijakan.

Menurut beberapa pendapat para ahli, kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat⁶.

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.⁷ Sedangkan kebijaksanaan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.

Bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, memberikan beberapa pedoman sebagai berikut⁸:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.

⁶Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 65.

⁷M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 17.

⁸Solichin Abdul Wahab, *op cit.*, hlm. 40.

6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

2. Teori Hukum Lingkungan

Hukum lingkungan terdiri atas dua unsur yakni pengertian hukum dan pengertian lingkungan. Hukum lingkungan itu terbagi dalam dua bagian, yakni hukum lingkungan klasik dan hukum lingkungan modern. Hukum lingkungan klasik, berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau *use oriented* sedangkan hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan.⁹

Hukum lingkungan modern, memiliki ciri dalam wujud yang meliputi;

- a. Berwawasan lingkungan (*Environmental oriented law*),
- b. Metodenya *comprehenship-integral* (utuh menyeluruh), dan
- c. Sifatnya sangat luas (fleksibel) karena terpengaruh oleh kenyataan, bahwa lingkungan sebagai “ekosistem” itu selalu berada dalam

⁹ Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku 11*, Penerbit Nasional Binacit, Bandung, 1985, hlm. 201

dinamika. Dalam hal ini banyak memberikan wewenang kepada lembaga administrasi untuk mengembangkan peraturan pelaksanaannya.

Hukum lingkungan klasik, memiliki ciri dalam wujud sebagai berikut:

- a. Orientasinya kepada kegunaan dan pembangunan (*use oriented*),
- b. Metodenya masih sektoral, bahkan ada kalanya sektoral spesialis (*sectoral oriented law*), dan
- c. Bersifat dan berwatak beku dan kaku, dan sukar berubah sehingga mudah ketinggalan zaman; tertuju kepada maksud untuk melindungi dan mengawetkan sesuatu unsur dari lingkungan hidup demi kepentingan penggunaannya oleh generasi sekarang dan generasi mendatang.

Hukum lingkungan pada hakikatnya adalah untuk mengatasi pencemaran dan perusakan lingkungan akibat tingkah laku manusia dengan segala aktivitasnya yang berupa pembangunan serta teknologinya. Pencemaran dan perusakan lingkungan terjadi dimana-mana sehingga terjadi masalah negara, regional, dan global. Hukum lingkungan (*environmental law*) sebagai bagian hukum fungsional telah memberikan kerangka hukum (*legal framework*) pengelolaan lingkungan dari aspek: legislasi, institusi, instrumentasi, dan penegakan hukum¹⁰.

Sebagai disiplin ilmu hukum yang sedang berkembang, sebagian besar materi hukum lingkungan merupakan bagian dari hukum

¹⁰ Suparto Wijoyo, *Sketsa Lingkungan dan Wajah Hukumnya*, Penerbit Airlangga, Surabaya, 2005, hlm. 92.

administrasi, namun hukum lingkungan mengandung pula aspek hukum perdata, pidana, pajak, internasional, dan penataan ruang. Semula hukum lingkungan dikenal sebagai hukum gangguan (*hinderrecht*) yang bersifat sederhana dan mengandung aspek keperdataan. Lambat laun perkembangannya bergeser ke arah bidang hukum administrasi, sesuai dengan peningkatan peranan penguasa dalam bentuk campur tangan terhadap berbagai segi kehidupan dalam masyarakat yang semakin kompleks.¹¹

Memperhatikan perkembangan akhir-akhir ini, Koesnadi Hardjasoemantri berpendapat bahwa, hukum lingkungan dapat meliputi aspek-aspek sebagai berikut:¹²

- a. Hukum Tata Lingkungan,
- b. Hukum Perlindungan Lingkungan,
- c. Hukum Kesehatan Lingkungan,
- d. Hukum Pencemaran Lingkungan,
- e. Hukum Lingkungan Internasional, dan
- f. Hukum Perselisihan Lingkungan.

Hukum Tata Lingkungan merupakan hukum tata penyelenggaraan tugas (hak dan kewajiban) kekuasaan Negara berikut alat kelengkapannya dalam mengatur pengelolaan lingkungan hidup. Hukum Perlindungan Lingkungan tidak mengenal satu bidang kebijaksanaan, akan tetapi

¹¹ Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Penerbit Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 11

¹² *ibid.*, hal.11

merupakan kumpulan dari peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan lingkungan hidup yang berkaitan dengan lingkungan biotik sampai batas tertentu juga dengan lingkungan antropogen. Sedangkan kalau wujud struktural hukum perlindungan lingkungan meliputi perlindungan hayati, non hayati, buatan termasuk cagar budaya.

Hukum Kesehatan Lingkungan adalah hukum yang berhubungan dengan kebijaksanaan di bidang kesehatan lingkungan dan wujud strukturalnya meliputi pemeliharaan kondisi air, tanah, dan udara. Hukum Pencemaran Lingkungan merupakan hukum yang memiliki pengaturan terhadap pencegahan dan penanggulangan pencemaran. Wujud pola hukum pencemaran lingkungan ini meliputi pencemaran air, udara, dan tanah.

Hukum Lingkungan Internasional merupakan instrumen yuridis dalam pengaturan hubungan hukum mengenai sengketa lingkungan yang sifatnya melintasi batas negara. Lapangan hukumnya meliputi hukum lingkungan perdata internasional dan hukum lingkungan pidana internasional.

Hukum perselisihan lingkungan merupakan hukum yang mengatur prosedur pelaksanaan hak dan kewajiban karena adanya perkara lingkungan. Menurut Mella Ismelina Farma Rahayu,¹³ yang penting dari hukum lingkungan adalah bekerjanya hukum lingkungan di dalam menyelamatkan, melindungi, melestarikan lingkungan hidup dan

¹³ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Penerbit Raha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 21

melindungi kehidupan umat manusia dari kemungkinan kerusakan lingkungan hidup.

Aktivitas pembangunan yang dilakukan dalam berbagai bentuk Usaha dan/atau Kegiatan pada dasarnya akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan. Dengan diterapkannya prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam proses pelaksanaan pembangunan, dampak terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh berbagai aktivitas pembangunan tersebut dianalisis sejak awal perencanaannya, sehingga langkah pengendalian dampak negatif dan pengembangan dampak positif dapat disiapkan sedini mungkin. Perangkat atau instrumen yang dapat digunakan untuk melakukan hal tersebut adalah Analisis mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) dan upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan (UKL-UPL), juga merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan Izin Lingkungan¹⁴.

Usaha atau kegiatan dilihat dari perspektif lingkungan hidup terbagi tiga tingkatan:

1. Usaha atau kegiatan wajib Amdal;
2. Usaha atau kegiatan wajib UKL-UPL;
3. Usaha atau kegiatan Wajib Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPL)

Pasal 36 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) menyebutkan bahwa "Setiap

¹⁴ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Penerbit Airlangga, Surabaya, 2000, hlm. 56

usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan".

Sebagaimana telah ditetapkan dan diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Kemudian sebagai upaya pelaksanaan ketentuan dari peraturan tersebut, kemudian ditetapkan beberapa Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup, antara lain :

- a. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup
- b. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor. 17 Tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Analisis Dampak Lingkungan Hidup dan Izin Lingkungan.
- c. Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 2012 Tentang Jenis Rencana Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Wajib Memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

Peraturan Pemerintah di atas disusun sebagai pelaksanaan ketentuan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya ketentuan dalam Pasal 33 dan Pasal 41. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 mengatur dua instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu

instrumen kajian lingkungan hidup, dalam bentuk Amdal dan UKL-UPL serta instrumen Izin Lingkungan.

Upaya melestarikan kemampuan lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan bertujuan untuk menjaga agar kondisi lingkungan tetap berada pada suatu derajat mutu tertentu demi menjamin kesinambungan pembangunan. Peranan instansi yang berwenang memberikan keputusan tentang proses analisis mengenai dampak lingkungan sudah jelas sangat penting. Keputusan yang diambil aparatur dalam proses administrasi yang ditempuh pemrakarsa sifatnya sangat menentukan terhadap mutu lingkungan, karena Amdal berfungsi sebagai instrumen pencegahan pencemaran lingkungan.¹⁵

Sebagai instrumen pengelolaan lingkungan yang bersifat preventif, Amdal harus dibuat pada tahap paling dini dalam perencanaan kegiatan pembangunan. Dengan kata lain, proses penyusunan dan pengesahan Amdal harus merupakan bagian dari proses perijinan satu proyek.

Penyerahan kewenangan penyelenggaraan kehutanan, berdasarkan pasal 66 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan menyatakan;

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan kehutanan pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah;
- (2) Pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan kehutanan kepada

¹⁵ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Penerbit Airlangga, Surabaya, 2000, hlm.127

pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah;

Kewenangan kehutanan yang diserahkan tersebut adalah pelaksanaan pengurusan hutan yang bersifat operasional, seperti kewenangan melakukan pengawasan dan pengendalian kehutanan¹⁶.

3. Teori Keuangan Negara

Keuangan negara merupakan instrumen yang sangat vital untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan dalam rangka untuk kesejahteraan rakyat. Pentingnya dukungan keuangan dalam penyelenggara negara perlu diatur secara transparan dan akuntabel. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aspek konstusionalitas sampai pada aturan operasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun peraturan kebijaksanaan (*policy rule*). Dengan demikian, pengaturan keuangan negara memerlukan desain hukum ketatanegaraan yang merupakan kedudukan konstusional sekaligus merupakan desain hukum administrasi negara dalam pelaksanaannya.

Pengelolaan keuangan negara secara tertib, cermat, efektif, dan efisien memerlukan desain legal framework yang secara jelas dapat dijadikan acuan dalam kebijakan pengelolaan keuangan negara. Pembaruan terhadap legal basis pengelolaan keuangan negara telah menghasilkan empat regulasi pokok yaitu Undang-Undang No. 17

¹⁶ Abdul Muis Yusuf dan Muhammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan Indonesia*, rineka cipta, Jakarta, 2011, hlm 239

Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN.

. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Definisi yang dianut oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara tersebut menggunakan pendekatan luas, dengan tujuan terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara.

Sehubungan dengan hal tersebut para ahli berpendapat bahwa, Pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan kegiatan dalam bidang

fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut¹⁷.

Dari sisi subyek, keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan / atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Kemudian dari sisi proses, keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dan dari sisi tujuan, keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum berkaitan dengan pemilikan dan / atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bahwa pengertian kekayaan negara tersebut menyebabkan pengertian kekayaan negara yang harus diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) berkembang menjadi sangat luas, termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh oleh pihak yang bersangkutan dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.¹⁸ Bahkan kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah

¹⁷W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2008, hlm.178

¹⁸*ibid*, hlm.5.

dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan / atau kepentingan umum dikategorikan pula sebagai kekayaan pemerintah yang harus diperiksa BPK.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara, berpendapat menyatakan bahwa pengertian keuangan negara mempunyai arti yang berbeda tergantung pada sudut mana kita melihatnya. Ketentuan dalam Tambahan Lembaran Negara 1776 menyatakan dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang pemerintah umum maupun dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah dengan status hak publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan dimana pemerintah mempunyai keputusan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasar perjanjian dan penyertaan atau partisipasi pemerintah ataupun penunjukkan pemerintah.¹⁹ Berdasarkan pengertian tersebut diatas dapat kita lihat luasnya arti keuangan negara ini, yaitu meliputi hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban itu dilaksanakan.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara, pendapatn lain menyatakan bahwa berdasar penjelasan pasal 23 ayat 5 UUD Tahun 1945 maka pengertian keuangan negara menunjuk kepada soal APBN, karena dengan jelas disebutkan hasil pemeriksaan itu yakni tanggung jawab tentang keuangan negara diberitahukan kepada DPR, yakni lembaga

¹⁹ A.W. Widjaja, *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat*. PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm.9.

tinggi negara yang menyetujui APBN. Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip-prinsip good governance²⁰.

Prinsip-prinsip tersebut dituangkan melalui penerapan asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas tersebut meliputi: asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi. Dalam perkembangannya dalam pengelolaan keuangan negara terdapat asas-asas baru, seperti: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Fungsi dari diterapkannya asas-asas tersebut adalah untuk mendukung terwujudnya good governance, menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah.

Asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara terdiri dari:²¹

1. Asas tahunan

Asas ini bertalian dengan fungsi hukum tata negara dan fungsi ekonomis anggaran. Kontrol oleh parlemen dan pendapat umum mengenai penyesuaian kebijaksanaan pemerintah kepada perubahan keadaan-keadaan menghendaki penyusunan anggaran yang teratur dan yang saat-saatnya tidak jauh berbeda satu dari yang lain dan umumnya

²⁰Lukas Setia Atmadja, *Teori dan Praktek Manajemen Keuangan*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2008, hlm.119

²¹ M. Subagio, *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, hlm. 67-76

adalah satu tahun, yang dikenal dengan “tahun anggaran” sebagaimana disebutkan didalam UUD 1945 pasal 23 ayat (1) menentukan jangka waktu satu tahun.

2. Asas universalitas

Pengeluaran sebagai akibat dijalankannya secara konsisten hak budget parlemen harus dimasukkan ke dalam anggaran, hingga tiada suatu aktivitas Pemerintah yang berada di luar kontrol parlemen. Anggaran demikian adalah anggaran bruto, artinya tiada percampuran atau kompensasi antara pengeluaran dan penerimaan. Kompensasi (anggaran netto) akan mengakibatkan sebagian pengeluaran berada di luar kontrol parlemen. Dalam rangka ini perlu disebut asas non afektasi, artinya pengeluaran tertentu tidak diikatkan pada pendapatan tertentu.

3. Asas kesatuan.

Anggaran negara dan anggaran tersendiri untuk perusahaan-perusahaan harus disusun dan harus disimpulkan dalam satu dokumen. Anggaran perusahaan adalah anggaran bruto, sedangkan saldonya dimuat dalam anggaran negara. Fungsi otorisasi menghendaki pembagian anggaran yang jelas mengenai pengeluaran dan pendapatan menurut satuan organisasi besar atau kecil, yaitu tempat-tempat yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan anggaran. Fungsi mikroekonomi menghendaki pembagian yang jelas menurut tempat biaya (satuan organisasi) dan jenis biaya. Fungsi makroekonomi menghendaki susunan yang sejauh mungkin sesuai dengan sistem perhitungan tahunan nasional, yang bahan-bahannya

dapat merupakan lampiran penjelasan dari anggaran.

4. Asas Spesialitas.

Asas ini berarti bahwa dalam penyusunan anggaran, tiap jenis pengeluaran untuk tiap satuan organisasi dimuat satu pasal anggaran, sehingga dijamin bahwa pembuat undang-undang memberikan kuasanya untuk tiap golongan jenis pengeluaran.

Selain asas-asas sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara sesuai ketentuan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sebagai berikut:

1. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil

Akuntabilitas merupakan kewajiban seseorang atau badan hukum atau pimpinan kolektif organisasi untuk bertanggungjawab dan menjelaskan kinerja dan/atau tindakannya kepada pihak-pihak yang mempunyai hak untuk meminta jawaban serta penjelasan atas hasil seluruh tindakannya tersebut. Keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan misi organisasi dapat diukur melalui evaluasi terhadap kinerja yang dihasilkan.²²

Penjelasan Pasal 3 angka 7 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bebas dan bersih dari korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) mendefinisikan asas akuntabilitas sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat

²² <https://www.kajianpustaka.com/2012/12/teori-akuntabilitas.html>, diakses pada 27 Februari 2021

dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari utama akuntabilitas kinerja pada unit-unit pemerintah meliputi dua hal mendasar, yaitu: peningkatan akuntabilitas publik instansi pemerintah dan Peningkatan efisiensi, efektivitas maupun produktivitas kinerja organisasi pemerintah yang sekaligus meminimalkan peluang terciptanya korupsi, kolusi dan nepotisme.

2. Asas Profesionalitas

Penjelasan Pasal 3 angka 6 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas profesionalitas sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas profesionalitas dalam pelaksanaan keuangan negara merupakan penerapan prinsip profesionalisme dalam tata kelola keuangan negara untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan keuangan negara. Hal tersebut kiranya juga berkaitan dengan kemampuan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan target kinerja yang ditetapkan untuk setiap program/kegiatan pemerintahan.

3. Asas Proporsionalitas

Penjelasan Pasal 3 angka 5 UU No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas proporsionalitas sebagai asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Dikaitkan dengan

pelaksanaan keuangan negara, kiranya dapat dimaknai bahwa pelaksanaan keuangan negara sejak dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada pertanggungjawabannya harus menjamin terwujudnya keseimbangan antara kebutuhan anggaran dengan sistem pembiayaan yang diperlukan. Berkaitan dengan hal tersebut, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara merupakan prinsip yang menghendaki agar pengelolaan anggaran dapat diakses secara terbuka oleh publik dan stakeholders yang berkepentingan. Keterbukaan diperlukan untuk mempermudah masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Badan atau lembaga yang dipercaya untuk memegang kekuasaan ketatanegaraan dalam mengaudit keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), eksistensinya diatur dalam pasal 23 huruf e sampai huruf g Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil amandemen terhadap konstitusi telah menghasilkan salah satu ketentuan yang sangat penting untuk menjamin independensi dan kemandirian BPK, yaitu Pasal 2E ayat (1) yang menegaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan keuangan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 mengatur bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi :

1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan

mengedarkan uang dan melakukan pinjaman.

- 2) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- 3) Penerimaan negara.
- 4) Pengeluaran negara.
- 5) Penerimaan daerah
- 6) Pengeluaran daerah.
- 7) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.
- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

E. Konsep Operasional

Guna untuk memudahkan dalam menganalisa data penelitian ini dan agar tidak terjadi salah penafsiran tentang konsistensi Kebijakan Anggaran Daerah Terhadap Upaya Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan Di Provinsi Riau Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, maka perlu dikemukakan konsep operasionalnya.

Defenisi operasioanal adalah suatu defenisi yang diberikan kepada suatu variabel dengan cara memberikan arti atau mendeskripsikan (menggambarkan) kegiatan atau memberikan suatu operasioanal (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengukur variabel tersebut. Adapun yang menjadi konsep operasioanal dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Konsistensi adalah ketaatan atau kepatuhan pelaksanaan, pemanfaatan dan penggunaan dari suatu produk perundang-undangan atau kebijakan.²³
2. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau kekuasaan eksekutif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu.
3. Kebijakan anggaran adalah keuangan negara yang menyangkut semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kebijakan anggaran terdiri dari pendapatan dan belanja negara/daerah selanjutnya disebut APBN/D, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPR/DPRD.²⁴

²³<https://kbbi.web.id/konsisten>, diakses pada tanggal 4 Juli 2019

²⁴ Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pasal 1

4. Ekosistem adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh-menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.²⁵
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, merupakan instrumen hukum terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya.

Adapun indikator penilaian terkait konsistensi kebijakan anggaran daerah terhadap pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan, sebagai berikut;

1. Pengelolaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan hutan dan lahan.
2. Perencanaan dan penatagunaan kawasan hutan dan lahan.
3. Pendapatan sektor kehutanan dan mekanisme insentif ekonomi di sektor hutan lahan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pemikiran yang digunakan untuk menyelesaikan suatu masalah dengan suatu proses yang panjang serta dengan

²⁵ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, pasal 1 ayat 5.

suatu teknik atau cara tertentu secara sistematis untuk mendapatkan suatu hasil yang hendak di capai.²⁶

a. Sifat dan Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum sosiologis (empiris) atau observasi (observational reseach) yang bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis empiris dengan cara wawancara²⁷, yaitu menjelaskan hasil penelitian lapangan dengan menggunakan data kualitatif. Dengan metode ini diharapkan penulis memperoleh hasil penelitian yang obyektif.

b. Objek Penelitian

Adapun yang menjadi objek penelitian ini adalah konsistensi kebijakan anggaran daerah Provinsi Riau, khususnya upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan, yang menjadi kewenangan pemerintah Provinsi Riau berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

c. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian yang akan dilakukan pada pemerintah Provinsi Riau melalui pada Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai satuan kerja pemerintah daerah yang berwenang melaksanakan urusan kehutanan di Daerah.

d. Populasi dan sampel

²⁶ Masri singlarimbun, Sofian Efendi, *Metode Penelitian Survai*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta 2008, hlm. 12

²⁷ Sugiyono, *Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2012, hlm. 80

Penarikan populasi dan sampel dalam penelitian ini berdasarkan melalui metode purposive sampling untuk mencapai tujuan penelitian, adapun yang menjadi populasi dan sampel, sebagai berikut;

Tabel .1 Data Primer Penelitian

No	Kriteria Populasi	Jumlah Populasi	Jumlah Sampel	Persentase
1	Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan	1	1	100%
2	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	1	1	100%
3	Anggota DPRD Riau - Komisi II	7	1	14%
4	Lembaga Swadaya Masyarakat – Fitra Riau	10	1	10%
	Jumlah	19	4	224%

e. Data dan Sumber Data

Untuk memperoleh data yang representatif dan akurat dalam penelitian ini maka data dan sumber data yang diperlukan adalah :

- a. Data primer adalah data utama yang diperoleh dari penelitian langsung dilapangan melalui responden yang didukung data-data wawancara dengan pihak-pihak terkait.
- b. Data sekunder adalah data diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumentasi, yang bersumber buku-buku dan literatur serta pendapat para ahli yang mendukung pokok masalah yang dibahas, seperti regulasi terkait (Undang-undang, peraturan daerah) sebagai penunjang penelitian ini.

f. Alat Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif pengumpulan data dilakukan pada natural setting (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (participant obseration) wawancara mendalam (in depth interview) dan dokumentasi.

1. Wawancara adalah tehnik pengumpulan data dengan melakukan Tanya jawab secara langsung kepada responden. Wawancara dilakukan dengan cara penulis memberikan sejumlah pertanyaan yang terstruktur dengan melakukan tanya jawab kepada responden.
 2. Observasi adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan sengaja, sistematis mengenai fenomena sosial dan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan. Dalam kaitanya dengan penelitian ini penulis langsung terjun kelapangan dan mendapatkan data yang berkaitanya dengan focus penelitian.
 3. Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek.
- g. Analisa Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif analitis. Data dikumpulkan secara lengkap dan dikelompokan sesuai dengan jenis data yang diperoleh, selanjutnya dianalisa dalam bentuk kualitatif, membandingkan dengan teori dan pendapat para ahli untuk kemudian dapat diambil kesimpulan dengan induktif.

BAB II

TATA KELOLA SUMBER DAYA ALAM KEHUTANAN DAN KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH PROVINSI RIAU

A. Tata Kelola Sumber Daya Alam Kehutanan Di Provinsi Riau

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata agar kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia, oleh karena itu harus dijaga kelestariannya.

Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional. Kegiatan perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting dan utama sehingga dapat mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang disebabkan perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit, dan mempertahankan hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan²⁸.

²⁸Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm. 385

Kehutanan adalah suatu praktik untuk membuat, mengelola, menggunakan dan melestarikan hutan untuk kepentingan manusia. Berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, pada pasal 1 dijelaskan bahwa kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu, kemudian pada pasal 2, bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Dalam rangka untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah dapat memanfaatkan dan mengelola sumber daya yang ada sebagai instrumen utama pembangunan ekonomi nasional. Salah satu sumber daya alam yang harus dikelola baik dalam sektor kehutanan, apalagi Indonesia merupakan negara yang masih menyimpan hutan terluas di dunia. Beberapa pendapat ahli mengatakan bahwa kesejahteraan sosial merupakan sistem yang terorganisir dari institusi dalam pelayanan sosial yang di rancang untuk membantu individu atau kelompok agar dapat mencapai standar hidup dan kesehatan yang lebih memuaskan. berpendapat lain menyatakan bahwa kesejahteraan sosial termasuk di dalamnya adalah peraturan perundang-undangan, program tayangan, pelayanan yang menjamin

atau memperkuat pelayanan untuk memenuhi kebutuhan sosial yang mendasar dari masyarakat serta menjaga ketentraman dari masyarakat²⁹.

Kesejahteraan sosial dalam arti yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik. Pembangunan kesejahteraan sosial di laksanakan untuk mewujudkan keadilan sosial yang lebih merata bagi seluruh rakyat dan membuka kesempatan setiap warga Negara untuk turut serta dalam pembangunan dan menempuh kehidupan yang sesuai dengan martabat serta nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

Tata kelola hutan tidak dapat dilepaskan dari unsur pengelola. Hutan yang hanya diorientasikan kepada pemanfaatan hutan melalui pemberian izin semata dengan cara membagi-bagi seluruh kawasan hutan produksi. Tata kelola harus dilihat dari proses keserasian antara pengukuhan dan penetapan kawasan hutan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), sehingga pengelolaan hutan dilihat sebagai sebuah *landscape* ekonomi, politik, sosial dan tata ruang yang utuh.³⁰

Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah

²⁹ Isbandi Rukminto Adi, *Psikologi Pekerja Sosial dan Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Jakarta; Raja Grafindo Persada, 1994, hal 4-5

³⁰<https://www.mongabay.co.id/model-pengelolaan-hutan-lewat-konsep-kesatuan-pengelolaan-hutan-kph/>, diakses pada tanggal 27 Februari 2021

fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasa hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi.

Untuk menjaga keberlangsungan fungsi pokok hutan dan kondisi hutan, dilakukan juga upaya rehabilitasi serta reklamasi hutan dan lahan yang bertujuan selain mengembalikan kualitas hutan juga meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga peran serta masyarakat merupakan inti keberhasilannya. Kesesuaian ketiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting adalah agar dalam pemanfaatannya harus tetap sinergi. Untuk menjaga kualitas lingkungan maka di dalam pemanfaatan hutan sejauh mungkin dihindari terjadinya konservasi dari hutan alam yang masih produktif menjadi hutan tanaman.

1. Pembagian hutan berdasarkan Fungsi

Hutan memiliki fungsi yang penting bagi kehidupan masyarakat dengan pengelolaan secara baik, dengan memperhatikan keberadaan dan kelangsungan hutan perlu dijaga semua elemen masyarakat agar tidak terjadi kerusakan atau fungsi hutan itu sendiri dan kerusakan ekosistem yang ada didalamnya. Untuk itu, perlu pengaturan yang baik dalam memanfaatkan dan mengelola hutan. Berikut ini pengertian hutan dilihat dari fungsinya:

a. Hutan Lindung

Hutan lindung adalah hutan yang keberadaannya dilindungi untuk memelihara fungsinya sebagai penyangga sistem kehidupan. Melindungi suatu wilayah dari bahaya banjir, kekeringan, tanah

longsor, dan bencana ekologis lainnya. Misalnya untuk melindungi fungsi daerah aliran sungai, maka suatu wilayah ditetapkan sebagai hutan lindung. Secara teknis lokasinya bisa di kawasan hutan produksi atau tempat-tempat lainnya. Selama keberadaannya dianggap penting untuk menjaga keseimbangan lingkungan maka kawasan tersebut bisa ditetapkan sebagai hutan lindung.

b. Hutan Konservasi

Hutan konservasi adalah hutan yang dicadangkan untuk keperluan pengawetan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya. Hutan konservasi di bagi ke dalam dua golongan yakni kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam. Kedua pengertian hutan ini sama- sama memiliki fungsi pengawtean keanekaragaman satwa, tumbuhan dan ekosistemnya. Hanya saja pada kawasan pelestarian alam diikuti kata pemanfaatan secara lestari sumberdaya tersebut.

c. Hutan Produksi

Hutan produksi adalah hutan yang bisa dimanfaatkan untuk di eksploitasi produksinya, baik produksi hasil kayu maupun non kayu. Ada berbagai jenis perizinan pada hutan produksi seperti hak penguasaan hutan (HPH), Izin usaha pengelolaan hutan baik hutan tanaman industri maupun hutan alam (IUPH). Tipe pengelolaan hutan produksi terdapat dua jenis, yaitu hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas.

d. Hutan Hak

Hutan Hak adalah hutan yang berada pada kawasan yang telah di bebani hak atas tanah. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim di sebut hutan rakyat atau hutan kemas Dengan demikian maka hutan rakyat yaitu hutan yang tumbuh atau ditanam di atas tanah milik masyarakat.

Kondisi hutan dan kawasan hutan di Provinsi Riau, berdasarkan tata guna hutan kesepakatan (TGHK) sesuai Keputusan Menteri Kehutanan No. 173/Menhut-II/1986) Luas wilayah daratan Provinsi Riau ditetapkan seluas 8.915.016 hektar dengan penggunaan sebagai berikut: (1) Hutan Suaka Alam/Hutan Wisata seluas 531.852,65 hektar atau 6,19%; (2) Hutan Lindung seluas 228.793,82 hektar atau 2,66%; (3) Hutan Produksi Tetap seluas 1.605.762,78 hektar atau 18,67%; (4) Hutan Produksi Terbatas seluas 1.815.949,74 hektar atau 21,12%; (5) Hutan Produksi yang dapat dikonversi seluas 2.364.828,39 hektar atau seluas 27,50%; (6) Hutan Mangrove/Bakau seluas 138.433,62 hektar atau 1,16%; dan (7) Areal Penggunaan Lain/APL Pelepasan seluas 1.913.136 hektar atau 22,25%.

Tabel; Jenis Penggunaan Lahan di Provinsi Riau

No	Jenis Penggunaan Lahan	Kondisi 2013	Persentase
1	Hutan Suaka Alam	531,852,65 ha	6,19%
2	Hutan Lindung	228.793,82 ha	2,66%
3	Hutan Produksi Tetap	1.605.949,74 ha	18,67%
4	Hutan Produksi Terbatas	1.815.949,74 ha	21,12%
5	Hutan produksi dapat dikonversi	2.364.828,39 ha	27,50%

6	Hutan Mangrove/ bakau/ perairan	138.433,62 ha	1,16%
7	Areal penggunaan lain/APL	1.913.136,00 ha	22,25%

Sumber; Dokumen RPJMD Riau tahun 2019-2023

Kondisi eksisting kawasan hutan di Provinsi Riau berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa luas hutan tetap di Provinsi Riau seluas 4.182.359 hektar atau 48,64% dari total luas daratan Provinsi Riau terdiri dari hutan lindung, suaka alam, produksi terbatas, dan produksi tetap. Sedangkan luas non kawasan hutan seluas 4.277.964 hektar (49,75%) serta hutan mangrove/bakau/perairan seluas 138.433,62 hektar (1,61%)³¹.

Bila dibandingkan dengan total luas hutan tetap Provinsi Riau pada Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau tahun 2013-2030 menunjukkan bahwa penggunaan lahan non kawasan hutan belum melebihi dari yang telah direncanakan dan masih tersedia seluas 229.289,01 hektar atau 2,67% dari total luas daratan Provinsi Riau, yang dapat dikembangkan untuk non kawasan hutan atau usaha budidaya pertanian. Bahkan dari total luas kawasan hutan tetap, tersedia seluas 425.173 hektar (4,67%) yang dialokasikan dari hutan produksi konversi, sehingga total area yang masih dapat dikembangkan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan adalah seluas 654.462,01 hektar atau 7,61% dari total luas daratan Provinsi Riau.

Selain itu, Provinsi Riau memiliki kawasan bergambut sekitar 6,5 juta hektar, hingga saat ini terus mengalami degradasi akibat aktifitas

³¹Dokumen RPJMD Provinsi Riau 2019-2024, BAB II penjabaran gambaran umum dan kondisi daerah, hlm. 18.

industri kehutanan seperti tanaman industri dan kebakaran hutan dan lahan. Sebagaimana berdasarkan laporan dinas lingkungan hidup dan kehutanan provinsi riau, setidaknya terdapat sekitar 1,4 juta hektar³² hutan alam yang tersisa, yang terus mengalami penurunan setiap tahun.

Sistem pengelolaan yang dirasa tidak efektif mendorong terjadinya tingkat deforestasi yang tinggi mendorong lahirnya sistem pengelolaan unit terkecil di tingkat tapak sebagaimana yang diamanatkan UU No. 41 Tahun 1999 pada pasal 10, 12, dan 17 ayat (1) yang sekarang disebut Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Konsep dasar dari KPH adalah menggeser peran birokrat kehutanan dari peran administratif (*Forest Administrator*) menjadi peran manajerial (*Forest Manager*) sehingga diharapkan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas tatakelola hutan. Konsep KPH, diharapkan menjadi dasar agar terlaksananya sistem pengelolaan hutan yang lestari dan berkeadilan³³.

Pembentukan KPH juga diharapkan mampu dijadikan sebagai peluang bagi resolusi konflik yang selama ini cenderung mengedepankan kepentingan pemodal besar dan mengabaikan akses masyarakat. Dalam konteks ini KPH diharapkan berperan dalam konteks perbaikan tata kelola hutan yang menjamin kepastian usaha dan juga keadilan bagi masyarakat adat/lokal.

³²Dokumen RPJMD Provinsi Riau 2019-2024, Penjabaran isu-isu strategis daerah

³³Kartodihardjo H, Suwarno E, *Pengarusutamaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dalam Kebijakan dan Pelaksanaan Perizinan Kehutanan*, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Jakarta, 2014

Kejadian kebakaran hutan dan lahan hampir setiap tahunnya, salah satu penyebabnya adalah aktifitas pembukaan lahan baru untuk perkebunan dan hutan tanaman industri. Berdasarkan pantauan Badan penanggulangan bencana daerah Provinsi Riau melalui pantauan satelit menunjukkan kejadian kebakaran pada tahun 2019 cukup mengkhawatirkan, setidaknya terdapat sekitar 1.700 hektar³⁴ terbakar yang di dominasi terjadi pada lahan gambut sehingga menimbulkan kabut asap pekat. Akibatnya kejadian kebakaran hutan tersebut Dinas Kesehatan Provinsi Riau mencatat sekitar 7.000 jiwa masyarakat Riau terdampak penyakit (ISPA) bahkan terdapat korban jiwa akibat terpapar kabut asap.

Selain persoalan kebakaran hutan dan lahan, persoalan lainnya adalah ketimpangan penguasaan hutan dan lahan antara perusahaan atau pemilik modal skala besar dan masyarakat setempat, akibat dari perebutan ruang kelola lahan tersebut menimbulkan konflik antara masyarakat dengan perusahaan pun sering terjadi, dampak dari itu semua adalah meningkatnya angka kemiskinan di desa-desa sekitar hutan karna kehilangan sumber pendapatan masyarakat tersebut.

Hingga kemudian, langkah strategis pemerintah pusat untuk memutus rantai ketimpangan penguasaan hutan dan lahan, melalui kebijakan pembangunan nasional (RPJMN 2014-2019) menetapkan kebijakan perhutanan sosial untuk kelola dan diserahkan kepada masyarakat dalam rangka mengatasi ketimpangan penguasaan lahan

³⁴Pantauan Satelit di Kelola Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau, pada bulan Agustus 2019

sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai tindak lanjut dari kebijakan perhutanan sosial, secara teknis implementasi perhutanan sosial di terbitkannya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen-LHK) Nomor 83 Tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial.

Konsep Negara hukum kesejahteraan adalah adanya kewajiban pemerintah untuk melakukan *service publik* yakni penyelenggaraan kepentingan umum. Pemerintah diberi kewenangan yang luas untuk melepaskan diri dari hukum formal yang kaku, sehingga dapat melakukan aktivitasnya dengan leluasa. Pemberian kewenangan yang luas dan secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial. Dapat pula dirumuskan sebagai kewenangan yang sah bagi pemerintah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum³⁵.

2. Isu Strategis Daerah Sektor Kehutanan

Berdasarkan ketentuan UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, menjelaskan bahwa untuk menjamin status, fungsi, kondisi hutan dan kawasan hutan dilakukan upaya perlindungan hutan yaitu mencegah dan membatasi kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit. Termasuk dalam

³⁵ Marbun SF., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm. 46

pengertian perlindungan hutan adalah mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan dan hasil hutan serta investasi dan perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan konsep otonomi daerah, terhadap kewenangan urusan kehutanan pada pemerintah daerah, dalam pelaksanaan program dan kegiatan dapat ditentukan berdasarkan kebutuhan daerah itu sendiri, dengan tetap memperhatikan arah pembangunan secara nasional.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan fungsi penyelenggaraan pemerintah secara desentralasi, yaitu pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat di daerah tertentu.

Isu strategis lingkungan hidup dan kehutanan di Provinsi Riau masih berkaitan erat dengan gangguan kawasan hutan dan eksploitasi lahan yang mengakibatkan deforestasi, degradasi lahan, kerusakan lahan gambut, dan bencana alam. Secara teknokratis permasalahan-permasalahan tersebut

seharusnya ditindaklanjuti dengan rumusan kebijakan umum dan program pembangunan daerah sekaligus menetapkan kebutuhan anggaran secara jangka menengah dan tahunan.

Berdasarkan profil kehutanan Provinsi Riau, menetapkan kawasan hutan berdasarkan fungsi hutan. Hutan menurut fungsinya dibagi menjadi hutan lindung, hutan suaka alam, hutan produksi terbatas dan hutan produksi konversi. Hutan mempunyai peranan yang penting bagi stabilitas keadaan susunan tanah dan isinya sehingga selain memanfaatkan harus diperhatikan pula kelestariannya. Luas hutan Provinsi Riau adalah 9,02 juta hektar.

Bila dirinci menurut fungsinya seluas 234.015 hektar (2,59 persen) merupakan hutan lindung, kemudian 2.331.891 hektar (25,85 persen) adalah hutan produksi tetap, 1.031.600 hektar (11,44 persen) adalah hutan produksi terbatas dan 633.420 hektar (7,01 persen) adalah hutan suaka alam. Produksi kayu olahan pada tahun 2015 tercatat untuk jenis kayu gergajian 6.670,51 m³, kayu lapis sebanyak 78.956,47 m³. Luas lahan kritis menurut tingkat kekritisannya di Provinsi Riau pada tahun 2015 tercatat seluas 4,79 juta hektar dengan lokasi terluas ada di Kabupaten Pelalawan 850.080,25 hektar atau 17,73 persen diikuti Kabupaten Indragiri Hilir seluas 558.237,16 hektar atau 11,65 persen dan Kabupaten Bengkalis seluas 536.556,56 hektar atau 11,19 persen.³⁶

³⁶ Dokumen KLHS Provinsi Riau, BAB II Profil Daerah Provinsi Riau pada isu Kehutanan, 2017

Permasalahan utama sektor kehutanan di Provinsi Riau yang sebagaimana ditetapkan dalam isu strategis daerah³⁷, yaitu:

- (1) tingginya gangguan hutan dan perambahan hutan dimana kerusakan kawasan hutan pada tahun 2013 adalah seluas 1,53 juta hektar;
- (2) belum optimalnya pelaksanaan peraturan daerah tentang kawasan lindung;
- (3) belum optimalnya konservasi hutan dan lahan dimana rehabilitasi hutan dan lahan kritis pada tahun 2013 yang mampu dilakukan seluas 95.000 hektar; dan;
- (4) rendahnya pendapatan masyarakat desa sekitar hutan.

Agar pelaksanaan pengurusan hutan dapat mencapai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, maka Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan pengawasan kehutanan. Masyarakat dan atau perorangan berperan serta dalam pengawasan pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung sehingga masyarakat dapat mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan dan informasi kehutanan.

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah pada urusan kehutanan, pemerintah daerah berwenang melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawasan terhadap penyelenggaran pemerintah daerah pada urusan kehutanan, mulai dari penetapan kebijakan, merencanakan program kegiatan, serta mengaloaksikan anggaran daerah

³⁷ Dokumen RPJMD Provinsi Riau 2019-2023, Bab IV Analisis Isu-isu Strategis Daerah, hlm. 9

yang dilaksanakan atas dasar dan pertimbangan kondisi daerah dan aspirasi masyarakat, tanpa harus ada intervensi dari pemerintah pusat.

Berbagai studi mengenai ancaman dan dampak kebakaran hutan lahan telah banyak dilakukan, hingga saat ini belum ada kemajuan signifikan yang dirasakan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Awal tahun 2018, pemerintah Provinsi Riau telah menetapkan status siaga darurat bencana kebakaran hutan dan lahan (Karhutla), ditetapkan status tersebut akibat dari kejadian kebakaran yang terjadi di seluruh daerah kabupaten/kota di Riau, sebelumnya pemerintah Provinsi Riau sesuai kebijakan jangka menengah daerah telah menetapkan target penurunan kebakaran hutan hingga tahun 2019 menjadi 0,00 Ha lahan terbakar, artinya dengan kejadian karhutla di tahun 2018 dan telah ditetapkan pula status siaga darurat menunjukkan bahwa kebijakan daerah Provinsi Riau belum menunjukkan keberpihakan terhadap upaya penyelamatan lingkungan hidup.

Selain itu, melalui urusan kehutanan dalam kebijakan jangka menengah daerah, Provinsi Riau menetapkan target kinerja pemulihan hutan dan lahan kritis seluas 762,273 hektar sampai akhir tahun 2019, yang akan dilakukan melalui program rehabilitasi hutan dan lahan, dan program pemanfaatan potensi sumber daya hutan.

Revitalisasi sasaran kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan lingkungan hidup berkualitas di dalam proses revisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Riau 2014-

2019 dapat menggunakan pendekatan yang partisipatif berdasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola hutan dan lahan yang baik atau *good lands and forest governance*.

Tata kelola hutan dan lahan (TKHL) merupakan suatu pendekatan perencanaan dan pengelolaan sumber daya kehutanan, pertambangan dan perkebunan secara terbuka, partisipatif dan bertanggungjawab yang didukung dengan penataan ruang secara tepat, pemeliharaan lingkungan hidup secara berkelanjutan, dan penegakan hukum secara adil dan berkualitas.

Lahirnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, telah membawa perubahan cukup signifikan bagi pemerintah daerah provinsi berkaitan dengan kewenangan pada sektor kehutanan dan pertambangan. Konsekuensi atas penyelenggaraan dua urusan tersebut tentu saja berimplikasi kepada rasionalisasi kebutuhan anggaran.

B. Perkembangan Kewenangan Pemerintah Daerah di Sektor Kehutanan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" yang berarti wewenang atau berkuasa. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya.

Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.²¹

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan atau wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang (*authority*) merupakan sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.

Pasca diterbitkan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terjadi peralihan kewenangan sektor hutan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah Provinsi. Konsekuensi atas peralihan kewenangan ini membuat pemerintah Provinsi memiliki tanggung jawab besar dalam kebijakan pengelolaan hutan termasuk memastikan ketersediaan

²¹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

anggaran yang memadai untuk membiayai program-program terkait tata kelola hutan dan lahan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, kesiapan anggaran pada berbagai program terkait tata kelola hutan lahan adalah hal yang mendesak bagi pemerintah Provinsi, terutama bagi provinsi yang wilayahnya rentan terhadap bencana kebakaran hutan dan lahan.

Pendapat lain menyatakan bahwa kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau kekuasaan eksekutif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu komponen tertentu saja, dalam sebuah kewenangan tertentu terdapat wewenang-wewenang yang lebih kecil. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.²⁶

Faktor yang akan menentukan dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, yaitu: (1) faktor manusia sebagai subjek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah; (2) faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah; (3) faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah; dan (4)

²⁶Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

faktor organisasi dan manajemen yang merupakan sarana untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara baik, efisien, dan efektif.³⁸

Hal lain yang berubah dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, adalah dihapusnya kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam perencanaan, penetapan dan pengelolaan kawasan kehutanan. Untuk memudahkan pemahaman terkait pembagian kewenangan urusan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, jelaskan lebih rinci dalam matriks pembagian kewenangan urusan kehutanan, diuraikan pada tabel dibawah ini.

Tabel: Pembagian Kewenangan Urusan Kehutanan Antara Pusat dan Daerah³⁹

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
2	3	4	5
Perencanaan Hutan	a. Penyelenggaraan inventarisasi hutan. b. Penyelenggaraan pengukuhan kawasan hutan. c. Penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan. d. Penyelenggaraan pembentukan wilayah pengelolaan hutan. e. Penyelenggaraan rencana kehutanan nasional.	-	-
Pengelolaan Hutan	a. Penyelenggaraan tata hutan. b. Penyelenggaraan rencana pengelolaan hutan. c. Penyelenggaraan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan.	a. Pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK). b. Pelaksanaan rencana pengelolaan kesatuan pengelolaan hutan	

³⁸ J. Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cetakan ke 10, 2010, hlm. 66

³⁹ Lampiran I Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

	<p>d. Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan.</p> <p>e. Penyelenggaraan perlindungan hutan.</p> <p>f. Penyelenggaraan pengolahan dan penatausahaan hasil hutan.</p> <p>g. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK).</p>	<p>kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).</p> <p>c. Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pemanfaatan kawasan hutan; 2) Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu; 3) Pemungutan hasil hutan; 4) Pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon. <p>d. Pelaksanaan rehabilitasi diluar kawasan hutan negara.</p> <p>e. Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung, dan hutan produksi.</p> <p>f. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu.</p> <p>g. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan kayu dengan produksi < 6000 m³/tahun.</p> <p>h. Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk kepentingan religi.</p>	
<p>Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya</p>	<p>a. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.</p> <p>b. Penyelenggaraan konservasi tumbuhan dan satwa liar.</p> <p>c. Penyelenggaraan pemanfaatan secara lestari kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam.</p> <p>d. Penyelenggaraan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar</p>	<p>a. Pelaksanaan perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari taman hutan raya (TAHURA) lintas Daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Pelaksanaan perlindungan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan/atau tidak masuk dalam lampiran (Appendix) CITES.</p> <p>c. Pelaksanaan pengelolaan kawasan bernilai ekosistem</p>	<p>Pelaksanaan pengelolaan TAHURA kabupaten/ kota.</p>

		penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam ekosistem penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam	
Pendidikan dan Pelatihan, Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat di bidang Kehutanan	a. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan serta pendidikan menengah kehutanan. b. Penyelenggaraan penyuluhan kehutanan nasional.	a. Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi. b. Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan.	-
Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS)	Penyelenggaraan pengelolaan DAS.	Pelaksanaan pengelolaan DAS lintas Daerah kabupaten/kota dan dalam Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	-
Pengawasan Kehutanan	Penyelenggaraan pengawasan terhadap pengurusan hutan.	-	-

Wewenang dapat diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Wewenang yang diperoleh secara *atribusi* yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan suatu wewenang pemerintah yang baru". Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang dari Badan atau Jabatan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan/ Jabatan yang satu kepada yang lain.²⁷

²⁷Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, hlm. 90.

Dengan demikian, setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seharusnya menjadi momentum strategis bagi pemerintah daerah Provinsi Riau untuk melakukan revitalisasi kebijakan jangka menengah melalui revisi Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2014 tentang RPJMD tahun 2014-2019, dengan memasukan isu-isu strategis lingkungan hidup dan kehuatanan yang merupakan kewenangan pemerintah Provinsi. Sehingga dokumen kebijakan tersebut dapat menjadi rujukan untuk melakukan perubahan target kinerja dan kebijakan anggaran terhadap upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan di daerah.

Penyerahan dan pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan diikuti dengan pemberian pembiayaan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Artinya pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan ataupun pelimpahan wewenang lainnya selalu diikuti dengan penyerahan pembiayaan. Demikian juga halnya dengan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Kabupaten/Kota harus diikuti dengan penyerahan pembiayaan sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

C. Keselarasan Kebijakan Pembangunan Daerah Sektor Kehutanan

Banyak penelitian yang telah membuktikan bahwa pengelolaan hutan yang sentralistik di Indonesia pada akhirnya telah melahirkan kegagalan

dalam menjaga kelestarian fungsi hutan (mengalami deforestasi) dan keseimbangan ekosistem didalamnya. Oleh sebab itu diperlukan penyusunan kebijakan tentang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan serta pemanfaatan hutan yang tepat.

Kebijakan tentang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan serta pemanfaatan hutan di Indonesia kemudian tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan, dimana didalamnya memuat tentang semangat untuk mengendalikan degradasi hutan dan meningkatkan perekonomian nasional termasuk didalamnya perekonomian masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Semangat ini dilandasi atas dasar prinsip *good governance* dan pengelolaan hutan lestari.

Dalam rangka menjalankan semangat mengurangi laju deforestasi diatas ditetapkan Kawasan Pengelolaan Hutan. Dalam Kawasan Kawasan Pengelolaan Hutan tersebut dapat dibentuk Hutan Kemasyarakatan (HKM), Hutan Desa (HD), Hutan Adat dan Kawasan Hutan untuk Tujuan Khusus (KHDTK. Atas dasar hal tersebut, khusus untuk Hutan Kemasyarakatan kemudian diterbitkan regulasi yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 37/Menhut-II/2007 Tentang Hutan Kemasyarakatan. Tujuh tahun kemudian diterbitkan regulasi tentang Hutan Desa yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.89/Menhut-II/2014 Tentang Hutan Desa.

Perhutanan sosial adalah penyebutan yang diberikan bagi pengelolaan hutan untuk tujuan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat yang berada disekitar kawasan hutan dengan tetap menjaga kelestarian hutan. Konsep perhutanan sosial merujuk pada pasal 11 dalam PP Nomor 6 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Pada areal tertentu di kawasan hutan (hutan konservasi (kecuali pada cagar alam, zona rimba dan zona inti pada taman nasional) , hutan lindung dan hutan produksi) dapat ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan kemasyarakatan, hutan adat, hutan desa dan kawasan hutan untuk tujuan khusus.

1. Peran Strategis Pemerintah Daerah Provinsi

Urusan kehutanan dalam Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerinah Daerah masuk menjadi Urusan Pemerintahan Pilihan. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan ini bersama-sama dengan Urusan Pemerintahan bidang kelautan, serta energi dan sumber daya mineral yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah lampiran II, yang menjadi kewenangan provinsi dalam urusan kehutanan antara lain adalah:

1. Pengelolaan Hutan
2. Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
3. Pendidikan dan Pelatihan, Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat di bidang Kehutanan
4. Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS)

Sementara itu yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota dalam urusan kehutanan antara lain adalah pelaksanaan pengelolaan Tahura kabupaten/kota. Dengan kewenangan Provinsi yang besar dalam urusan kehutanan disatu sisi merupakan tantangan bagi Provinsi Riau khususnya. Tantangan tersebut adalah semakin terpusatnya beban kerja sektor kehutanan di Provinsi Riau dan semakin diujinya kemampuan Pemerintah Provinsi Riau dari sisi kemampuan melakukan penganggaran dan implementasinya disektor kehutanan. Khusus untuk perhutanan sosial, tantangan terhadap penganggaran dan implementasinya sesuai amanat RPJM Nasional Tahun 2015-2019 diantaranya:

1. Melakukan Peningkatan kemitraan dengan masyarakat dalam pengelolaan hutan melalui pola HTR/HKm/HD dan HR.
2. Melakukan Membangun hubungan yang saling menguntungkan antara masyarakat, termasuk masyarakat adat, dengan pemerintah pengelolaan hutan di kawasan hutan yang menjadi modal dasar pembangunan sektor kehutanan dan kesejahteraan masyarakat.
3. melakukan Pemisahan peran administrator (regulator) dengan pengelola (operator) kawasan hutan melalui pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) dan operasionalisasinya.
4. Meningkatkan kapasitas pengelola KPH sehingga mampu melakukan kegiatan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan

reklamasi hutan, serta perlindungan dan pengawetan keanekaragaman hayati dalam ekosistem hutan

2. Komitmen Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah sektor Kehutanan

Secara umum, terkait dengan kebijakan perhutanan sosial di Riau, dalam RPJP Provinsi Riau Tahun 2005-2025, komitmen pemerintah Provinsi Riau terlihat pada beberapa hal diantaranya:

1. Penurunan kejadian kerusakan lingkungan yang mengakibatkan banjir, genangan, kebakaran hutan, pencemaran, dan penurunan kualitas lingkungan lainnya.
2. Keterlibatan masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam pengawasan kerusakan dan penurunan kualitas lingkungan.
3. Terpeliharanya keanekaragaman hayati dan kawasan berfungsi lindung.

Selain itu, permasalahan kebakaran hutan dan lahan menjadi isu strategis. Terkait dengan upaya komitmen dalam meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat yang terkait dengan sektor kehutanan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Riau Tahun 2005-2025 terdapat pada dua hal:

1. Pelaksanaan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan yang tertuang dalam RPJMD ke-1 sampai dengan RPJM ke-3 tahun 2005-2014,
2. Pada RPJMD ke-4 yakni tahun 2015-2019 Pembangunan ekonomi diikuti oleh pelaksanaan pengelolaan lingkungan sesuai standar mutu lingkungan dan konvensi internasional yang disepakati, yakni melalui

pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan, pemanfaatan sumber energi terbarukan; penyelenggaraan mitigasi bencana dengan memanfaatkan teknologi mutakhir; pelaksanaan program mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim; kompetensi lembaga dan aparatur bidang lingkungan hidup; dan peran serta asyarakat yang melembaga dalam pelestarian dan pengawasan kualitas lingkungan.

Lebih spesifik terkait dengan kehutanan sosial, amanat RPJP ini kemudian ditindaklanjuti melalui kebijakan jangka menengah daerah RPJMD Provinsi Tahun 2014-2019, berupa rumusan kebijakan program kegiatan dan indikator kinerja pengelolaan kehutanan, dijelaskan dalam tabel dibawah ini.

Tabel; rumusan program, kegiatan dan indikator kinerja pengelolaan hutan di Provinsi Riau, tahun 2014-2019

NO	PROGRAM	INDIKATOR
1	Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Usaha Masyarakat sekitar Hutan	Meningkatnya Kapasitas Kelembagaan Usaha Masyarakat sekitar Hutan
2	Program Penguatan Usaha Ekonomi Masyarakat Sekitar Hutan	Meningkanya usaha ekonomi masyarakat sekitar hutan
3	Program Rehabilitasi Hutan dan Lahan	Meningkatnya pemulihan kerusakan hutan dan lahan melalui rehabilitasi hutan
4	Program Perlindungan dan Konservasi Sumberdaya Hutan	Tertanganinya tindak pidana pengrusakan hutan dan lahan
5	Program Pemanfaatan Potensi Sumberdaya Hutan	Meningkatnya pemanfaatan sumberdaya hutan produksi
6	Program Perencanaan dan Pengembangan Hutan	Tersusunnya skenario pengelolaan kawasan hutan

Sumber: Dokumen RPJM Provisi Riau 2014-2019

Berdasarkan tabel diatas, jika dilihat dari komposisi program kehutanan di Provinsi Riau tersebut, dari 11 item program yang

rencanakan, terdapat, 6 program diantaranya (seperti yang tercantum pada table diatas) adalah program yang mengarah pada upaya perhutanan sosial, dimana ada dua program pengelolaan hutan dengan skema mengikutsertakan pelibatan masyarakat. Program-program tersebut sejak tahun 2016 sampai tahun 2019 mendatang secara berkesinambungan diamanatkan oleh RPJMD untuk dilaksanakan melalui urusan dinas lingkungan hidup dan kehutanan.

Namun jika dilihat dari rencana strategis (renstra) Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Riau, dari 11 program yang bersifat langsung pada urusan kehutanan dan 129 kegiatan Kegiatan yang diamanatkan oleh Rencana Strategis Dinas Kehutanan, terdapat 9 kegiatan yang berhubungan dengan rehabilitasi hutan, dan peningkatan ekonomi dan kehutanan sosial.

3. Peran Strategis Pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa

Jika dilihat dari beban target perhutanan sosial sebesar 1.4 juta, kemudian diperbaharui kembali seluas 1,08 hektar yang ditargetkan hingga tahun 2019, Pemerintah Provinsi Riau masih memiliki kewajiban merealisasikan usulan PAK 1,395,734 hektar. Jika dihitung dari masa sekarang, artinya Pemerintah Provinsi Riau hanya memiliki waktu 3 tahun lagi. Itu artinya kewajiban Pemerintah Provinsi Riau dalam memperoleh PAK bagi perhutanan Sosial dalam tiap tahunnya adalah 465.244 hektar.

Sementara itu, dalam merealisasikan perhutanan sosial, Provinsi Riau masih memiliki banyak pekerjaan rumah diantaranya (sesuai dengan

Permenhut No.37/Menhut-II/2007 dan Permenhut No. 89/Menhut-II/2014)

perlu memfasilitasi penyelenggaraan perhutanan sosial berupa:

- a. pendidikan dan latihan;
- b. pembentukan dan pengembangan kelembagaan;
- c. pengajuan permohonan izin
- d. pengusulan areal kerja;
- e. bimbingan penataan batas areal kerja;
- f. bimbingan penyusunan rencana kerja HPHD;

Oleh sebab itu, maka pelibatan pemerintah Kabupaten dan Pemerintah desa menjadi mutlak diperlukan. Pemerintah Kabupaten perlu mengalokasikan anggaran bantuan sosial untuk kelompok masyarakat di desa-desa bagi upaya memfasilitasi penyelenggaraan perhutanan sosial. Peran strategis pemerintahan kabupaten dapat difokuskan pada alokasi belanja untuk kegiatan fasilitasi berupa pengusulan areal kerja dan pengajuan permohonan izin.

Sementara itu pemerintahan desa sesuai dengan Permendagri No. 113 Tahun 2014 dapat mengambil kebijakan dengan mengalokasikan anggaran perhutanan sosial pada pos belanja Pembinaan Kemasyarakatan Desa dan atau Pemberdayaan Masyarakat Desa. Peran strategis pemerintahan desa dapat difokuskan pada alokasi belanja untuk kegiatan fasilitasi pembentukan dan pengembangan kelembagaan.

D. Kebijakan Anggaran Berdasarkan Urusan Sektor Kehutanan

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa pelaksanaan desentralisasi harus diikuti dengan kebijakan lainnya, meskipun teradapt penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Namun, dalam pelaksanaan program kegiatan harus pula mengacu pada arah pembangunan nasional. Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, juga harus diikuti pembagian dana perimbangan termasuk bagi hasil sumberdaya alam kehutanan.

Kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan daerahnya akan sangat ditentukan oleh kapasitas daerah dalam mengatur berbagai program-program pembangunan dalam melaksanakan berbagai fungsinya secara baik dan benar, seperti fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public services*), fungsi pembangunan (*development*), dan fungsi perlindungan kepada masyarakat (*society protection*). Dalam upaya merealisasikan tujuan pembangunan daerah, diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai, yang secara umum berasal dari: (1) investasi pemerintah pusat melalui kegiatan/dana sektoral; (2) investasi pemerintah daerah, baik dari provinsi maupun dari kabupaten/kota; dan (3) investasi dari sektor swasta, baik oleh masyarakat maupun oleh dunia usaha.

Faktor kemampuan untuk mengelola keuangan daerah merupakan faktor yang sangat menentukan bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu ciri dari daerah otonom terletak pada *self*

supporting dalam bidang keuangan, termasuk didalamnya adalah kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan dengan baik dan menggunakannya secara tepat dan benar. Daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang cukup untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerahnya⁴⁰.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Kapasitas fiskal daerah Provinsi Riau dalam perkembangannya mengalami pertumbuhan yang berfluktuatif, seperti dari tahun 2016-2017 mengalami pertumbuhan mencapai angka 17% atau menjadi sebesar Rp8,8 triliun, kemudian pada tahun 2018 tumbuh 4% atau sebesar Rp9,2 triliun, dan pada 2019 pertumbuhan pendapatan minus diangka -1% atau sebesar Rp9,1 triliun dari tahun sebelumnya.

Sejalan dengan pendapatan daerah, proyeksi belanja daerah Provinsi Riau dari tahun ke tahun mengalami penurunan, penyebab utama terjadinya

⁴⁰ Mulyanto, *Pengembangan dan Pengukuran Indikator Pembangunan Daerah di Era Otonomi dan Desentralisasi*. Region, Vol. 2, No. 1, 2007, hlm. 52.

penurunan belanja daerah adalah terjadinya rasionalisasi pendapata transfer pusat ke daerah, karna terjadi penurunan indikator ekonomi seperti sektor minyak bumi dan gas, kehutanan dan perkebunan. Penurunan cukup signifikan terjadi dari tahun 2017-2018 turun mencapai -6% yaitu sebesar Rp11,0 triliun, begitu juga ada tahun 2019 mengalami penurunan cukup signifikan mencapai angka -11% atau menjadi Rp9,1 triliun. Dengan demikian dampak dari penurunan belanja daerah, sejumlah program prioritas daerah tidak di dukung dengan pembiayaan yang memadai, termasuk untuk mendukung program kegiatan berkaitan dengan pengendalian kerusakan hutan dan lahan.

Berdasarkan urusan sektoral, tata kelola kehutanan di Provinsi Riau terdapat pada dua dinas utama, yaitu Dinas Lingkungan Hidup dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Pada dua dinas tersebut masing-masing terdapat tugas dan fungsi organisasi yang berkaitan dengan penataan dan pengelolaan sumber daya alam kehutanan.

Adapun tugas pokok dan fungsi dinas lingkungan hidup dan kehutanan terdapat empat bidang utama, yaitu;

1. Bidang Penataan dan Penataan Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang mempunyai tugas melakukan koordinasi, fasilitasi dan evaluasi terhadap perencanaan dan kajian dampak lingkungan, pengaduan dan penyelesaian sengketa lingkungan hidup dan kehutanan, dan melakukan penegakan hukum lingkungan hidup dan kehutanan;
2. Bidang Perubahan Iklim, Pengelolaan Limbah Padat Domestik dan Peningkatan Kapasitas yang mempunyai tugas melakukan koordinasi,

fasilitasi dan evaluasi terhadap pengendalian perubahan iklim dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, pengelolaan limbah padat domestik, dan peningkatan kapasitas lingkungan hidup;

3. Bidang Pengendalian Pencemaran, Kerusakan Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang mempunyai tugas melakukan koordinasi, fasilitasi dan evaluasi terhadap Pengendalian Pencemaran Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Pengendalian Kerusakan Lingkungan, dan Pengendalian Limbah Bahan Berbahaya Beracun;
4. Bidang Perencanaan dan Pemanfaatan Hutan yang mempunyai tugas melakukan koordinasi, fasilitasi dan evaluasi terhadap Perencanaan dan Tata Hutan, Pemanfaatan dan Penggunaan Kawasan Hutan, dan Pengolahan, Pemasaran dan Penerimaan Negara Bukan Pajak;
5. Bidang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, Restorasi Gambut dan Pemberdayaan Masyarakat yang mempunyai tugas melakukan koordinasi, fasilitasi dan evaluasi terhadap Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, Restorasi Gambut, Rehabilitasi Hutan dan Lahan, dan Penyuluhan, Pemberdayaan Masyarakat dan Perhutanan Sosial

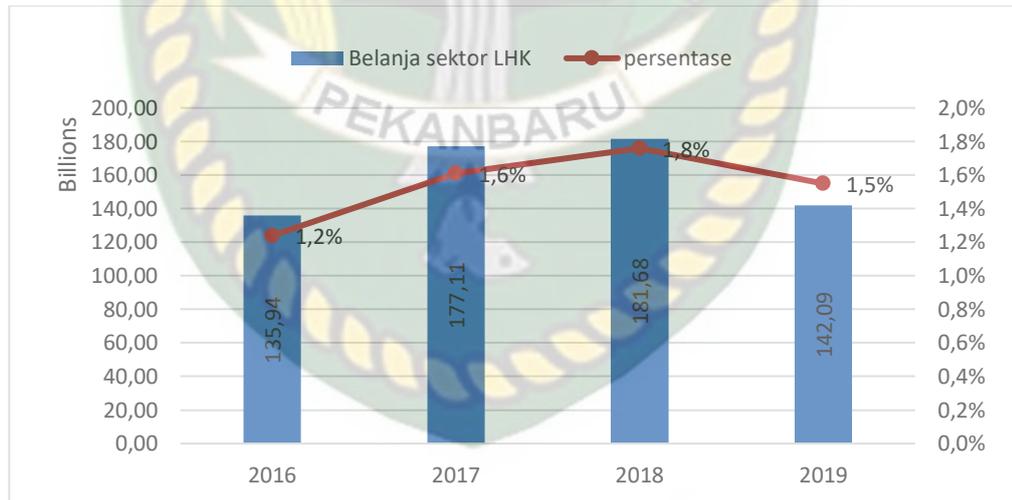
Badan penanggulangan bencana daerah Provinsi Riau, terdapat beberapa tugas dan fungsi organisasi yang berkaitan dengan pengendalian kerusakan hutan dan lahan di daerah, adapun tugas dan fungsinya, sebagai berikut;

1. Menyusun rencana program dan kegiatan pencegahan, penanggulangan dan pemulihan akibat bencana alam dan non alam;

2. Melaksanakan pencegahan, penanggulangan dan pemulihan terhadap kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
3. Melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap program kegiatan penanggulangan bencana daerah;

Dalam rangka perbaikan tata kelola hutan dan lahan di Provinsi Riau yang dilaksanakan melalui Lingkungan Hidup dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, berdasarkan urusan sektoral lingkungan hidup dan kehutanan, dan penanggulangan bencana, alokasi anggaran dalam periode tahun 2016-2019 secara total alokasi anggarannya berjumlah Rp636 milyar, atau secara rata-rata dialokasikan sebesar Rp159 milyar setiap tahunnya.

Grafik; Alokasi Anggaran Berdasarkan Urusan Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau Tahun 2016-2019



Sumber; Dok. APBD Riau – diolah

Secara lebih rinci, proporsi alokasi anggaran untuk urusan sektoral lingkungan hidup dan kehutanan, serta penanggulangan bencana secara berturut-turut dalam empat tahun terakhir mengalami fluktuasi, dari tahun 2016 dialokasikan sebesar Rp135 milyar setara 1,2% dari total belanja daerah,

terdapat kenaikan pada tahun 2017 sebesar Rp177 milyar atau setara 1,6% dari belanja daerah, dan naik kembali pada tahun 2018 menjadi Rp181,6 milyar setara 1,8% dari belanja daerah dan pada tahun 2019 terjadi penurunan menjadi Rp142,1 milyar atau setara 1,5% dari total belanja daerah pada tahun bersangkutan.

Kemudian, dalam penelitian ini untuk menentukan alokasi anggaran yang berkaitan dengan kegiatan pengendalian kerusakan hutan dan lahan, peneliti melakukan telaah dan identifikasi berdasarkan program kegiatan dan anggaran pada dua urusan sektoral yang terdapat pada dinas Lingkungan Hidup dan kehutanan (Dinas LHK) dan Badan Penanggulangan Bencana daerah (BPBD), selanjutnya dari hasil telaah dan analisis data, dilakukan analisis perbandingan dalam waktu tiga tahun terakhir yaitu dari tahun 2016-2019, untuk melihat konsistensi kebijakan anggaran daerah terhadap pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau.

Salah satu bentuk konsistensi kebijakan anggaran terhadap pengendalian kerusakan hutan, tercerminal dalam kebijakan anggaran yang dialokasikan setiap tahunnya. kebijakan anggaran sesungguhnya ditetapkan berdasarkan tingkat masalah yang terjadi di daerah tertentu. Semakin tinggi tingkat masalah yang dihadapi daerah, maka semakin tinggi pula intervensi kebijakan yang dilakukan termasuk dalam pengalokasian anggaran yang maksimal.

BAB III

KONSISTENSI KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH TERHADAP UPAYA PENGENDALIAN KERUSAKAN HUTAN DAN LAHAN DI PROVINSI RIAU

A. Analisis Konsistensi Kebijakan Anggaran Daerah Terhadap Upaya Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan di Provinsi Riau.

Berdasarkan ketentuan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengamanatkan negara untuk mengurus dan dimanfaatkan secara optimal, serta di jaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. Di samping itu, hutan sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan perekonomian masyarakat. Namun kondisi hutan yang ada cenderung menurun oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus secara adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung jawab. Untuk itu, pengurusan hutan secara berkelanjutan harus dapat menampung berbagai aspirasi dan peran serta masyarakat.

Pemerintah Provinsi Riau melalui Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2019 tentang pedoman teknis penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, peraturan ini merupakan panduan bagi perangkat daerah dalam melakukan kinerja pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yang meliputi; pencegahan, penanggulangan, penanganan kebakaran hutan, penyediaan sarana prasaran, pengawasan, kelembagaan, penyidikan dan ketentuan pidana, dan peran serta masyarakat dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Bahwa

pemerintah Provinsi Riau menerbitkan peraturan ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan.

Selain itu peraturan daerah tentang pengendalian kebakaran hutan, pemerintah Provinsi Riau terhadap pengelolaan dan pelestarian hutan juga telah menerbitkan Peraturan Gubernur Nomor 74 tahun 2020 tentang pemanfaatan hutan pada kesatuan pengelolaan hutan di Provinsi Riau, melalui peraturan ini diharapkan dalam rangka pemanfaatan hutan yang mendukung pelestarian fungsi hutan, peningkatan pendapatan daerah dan kesejahteraan masyarakat, pengawasan dan pengendalian serta pengelolaan dan penataan hutan yang terencana, terprogram dan berkesinambungan.

1. Implikasi Perubahan Kewenangan Kehutanan Di Pemerintah Daerah.

Substansi urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi mencakup kewenangan dalam pengelolaan unsur manajemen dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen. Yang dimaksud dengan unsur manajemen adalah meliputi sarana dan prasarana, personil, bahan-bahan dan metode kerja. Sedangkan fungsi manajemen sendiri meliputi aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standarisasi, dan pengelolaan informasi.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁴¹, dijelaskan bahwa; Kewenangan pemerintah Provinsi terhadap pengelolaan kehutanan hanya fokus pada pengelolaan areal kawasan hutan yang sudah ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 903/MENLHK/SETJEN/PLA.2/12/2016 tentang Kawasan Hutan Provinsi Riau, hutan di Riau ditetapkan seluas 5.413.050 ha, terdiri kawasan KSA 631.195 ha, kawasan hutan lindung seluas 234.067 ha, kawasan hutan produksi terbatas 1.018.699 ha, kawasan hutan produksi tetap seluas 2.341.728 ha dan hutan produksi yang dapat dikonversi 1.187.360 ha. sedangkan penetapan luasan penggunaan kawasan hutan menjadi kewenangan pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah sulit untuk menetapkan program-program prioritas sektor kehutanan. Kemudian melalui rencana strategis (Renstra) pada urusan kehutanan, pemerintah menetapkan dua indikator kinerja yaitu peningkatan indeks kelola hutan dan lahan (IKLH) dan penurunan emisi gas rumah kaca (GRK). Dalam perkembangannya sampai saat ini implementasi program pengendalian kerusakan hutan dan lahan masih menyisakan banyak pekerjaan, untuk mencapai dua indikator IKLH dan emisi GRK secara cepat adalah dengan merubah tutupan lahan menjadi hutan kembali, untuk itu fokus pemerintah daerah adalah mengoptimalkan rehabilitasi hutan dan lahan kritis yang

⁴¹Wawancara dengan ibu Wiwik, Kasi Perencanaan Program Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Prov. Riau, pada tanggal 16 Februari 2020, jam 12.30 Wib

ada, pekerjaan ini seharusnya menjadi prioritas daerah sehingga dapat di dukung denga pembiayaan yang maksimal.

Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota sebagai lampiran tidak terpisahkan dari UU No. 23 tahun 2014 telah memandu secara detail terhadap penentuan kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh pemeritah daerah provinsi, khususnya pada sektor lingkungan hidup dan kehutanan, termasuk dalam penataan ruang wilayah.

Untuk itu, seharusnya pemerintah daerah dapat memetakan program kegiatan prioritas daerah untuk merespon permasalahan kritis pada sektor kehutanan yang terjadi di Provinsi Riau, untuk lebih detail kesesuaian kegiatan dengan permasalahan kritis sektor kehutanan diuraikan dalam tabel dibawah ini;

Tabel: Kesesuaian Kegiatan dengan Permasalahan Kritis Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

Urusan	Permasalahan Kritis	Kegiatan Prioritas Yang Harus Dilaksanakan
Kehutanan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum terdapat areal pencadangan hutan desa dan HKm 2. 99,96% kawasan hutan terbakar pada tahun 2015 3. Laju deforestasi setiap tahun rata-rata sebesar 84.958 Ha 4. Luas lahan kritis di dalam kawasan hutan sebesar 2.875.633 Ha 5. Terdapat kebutuhan 1.128 personil untuk mengelola 32 KPHL/P dengan luas areal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fasilitasi izin pencadangan areal Hutan Desa dan HKm seluas 1.022 Ha/ desa pada 382.000 Ha Hutan Produksi, 523.000 ribu Hutan Produksi Terbatas, dan 117.000 Ha Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (PIAP KLHK 2015) 2. Pengembangan kelembagaan dan usaha HD dan HKm; 3. Pencegahan & penanggulangan Karhutla; 4. Rehabilitasi hutan dan lahan kritis pada 1.400.000 Ha (50% dari total lahan kritis);

	3.661.304 Ha	5. Pembentukan dan penguatan 2 KPHL dan 30 KPHP
Lingkungan Hidup	Identik dengan permasalahan kehutanan, pertambangan, dan perkebunan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengendalian kebakaran hutan dan lahan melalui: <ol style="list-style-type: none"> a. Pembentukan tim koordinasi (SKPD, OMS, TNI, POLRI) b. Pembinaan masyarakat peduli api (MPA) c. Pembinaan desa bebas asap 2) Pemantauan izin lingkungan sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan 3) Penilaian, pembinaan dan pengawasan Amdal; 4) Audit lingkungan hidup terhadap aktivitas industri kehutanan, perkebunan dan pertambangan; 5) Penanganan kasus lingkungan hidup; 6) Koordinasi dan supervisi ketaatan perusahaan kehutanan, perkebunan dan pertambangan

Berdasarkan tabel diatas, dapat di jelaskan bahwa kesesuaian antara permasalahan kritis pada sektor lingkungan hidup dan kehutanan dengan kegiatan yang seharusnya menjadi prioritas daerah. Pada sektor kehutanan terdapat lima permasalahan kritis yang harus di selesaikan oleh pemerintah daerah Provinsi Riau yaitu; (1) belum terdapat areal pencadangan Hutan Desa/HD dan Hutan Kemasyarakatan/HKm, (2) kawasan hutan terbakar pada tahun 2015 mencapai 99,96%, (3) Laju deforestasi setiap tahun rata-rata sebesar 84.958 Ha. (4) Luas lahan kritis di dalam kawasan hutan sebesar 2.875.633 Ha, dan (5) Terdapat kebutuhan 1.128 personil untuk mengelola 32 KPHL/P dengan luas areal 3.661.304

Ha. Dengan demikian, kegiatan pemerintah Provinsi Riau yang seharusnya dilaksanakan untuk mengatasi permasalahan tersebut, yaitu; (1) memfasilitasi izin pencadangan areal Hutan Desa dan HKm seluas 1.022 Ha/desa pada 382.000 Ha Hutan Produksi, 523.000 ribu Hutan Produksi Terbatas, dan 117.000 Ha Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (berdasarkan penetapan peta indikatif perhutanan sosial/PIAPS oleh Menteri lingkungan hidup dan kehutanan), (2) Pengembangan kelembagaan dan usaha HD dan HKm; (3) Pencegahan & penanggulangan Karhutla; (4) Rehabilitasi hutan dan lahan kritis pada 1.400.000 Ha atau seluas 50% dari total lahan kritis; dan (5) Pembentukan dan penguatan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung/KPHL dan 30 Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi/KPHP.

Dengan demikian, pemerintah Provinsi Riau dalam proses perencanaan dan penganggaran sudah seharusnya mengacu pada permasalahan kritis tersebut, serta melakukan kegiatan pemulihan dan pelestarian hutan dan lahan berdasarkan lokasi wilayah yang terdapat lahan kritis cukup tinggi. Berdasarkan hasil review lahan kritis terhadap Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. SK.306/MENLHK/PDASHL/DAS.0/7/2018, Pemerintah Provinsi Riau menetapkan total luasan lahan kritis seluas 710.873 hektar, adapun sebaran lahan kritis per kabupaten di Provinsi Riau pada tahun 2018 terluas terdapat di Kabupaten Indragiri Hulu diikuti Kabupaten Rokan Hulu dan Kabupaten Kampar dan paling kecil terdapat di

Kabupaten Kepulauan Meranti. Untuk memulihkan lahan kritis ini harus segera dilakukan rehabilitasi lahan baik secara vegetatif maupun teknik sipil ataupun kombinasi keduanya.

Sedangkan pada sektor lingkungan hidup, permasalahan kritis pencemaran dan kerusakan lingkungan yang sama dengan permasalahan kehutanan, perkebunan dan pertambangan, maka kegiatan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu; (1) Pengendalian kebakaran hutan dan lahan melalui pembentukan tim koordinasi para pihak, pembinaan masyarakat peduli api/MPA dan pembinaan desa bebas asap; (2) Pemantauan izin lingkungan sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan; (3) Penilaian, pembinaan dan pengawasan Amdal; (4) Audit lingkungan hidup terhadap aktivitas industri kehutanan, perkebunan dan pertambangan; (5) Penanganan kasus lingkungan hidup; dan (6) Koordinasi dan supervisi ketaatan perusahaan kehutanan, perkebunan dan pertambangan.

Melihat kebijakan program kegiatan dan anggaran sektor kehutanan khususnya pada upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan dalam tiga tahun terakhir, sesungguhnya belum selaras dengan permasalahan yang terjadi yaitu dalam rangka untuk mencapai target kinerja kehutanan seperti peningkatan IKLH dan penurunan emisi GRK. Artinya, ketidaksesuaian antara program dan permasalahan kehutanan di daerah dapat disebabkan adanya keterbatasan kewenangan kehutanan di daerah.

Selain itu, implikasi dari peralihan kewenangan kehutanan dari pemerintah Kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi yaitu belum semua program kegiatan untuk pengendalian kerusakan hutan dan lahan dapat di dukung dengan pembiayaan yang memadai dari pemerintah provinsi, meskipun secara umum kewenangan pengelolaan kehutanan menjadi tanggungjawab provinsi. Di sisi lain, tingkat permasalahan lingkungan hidup dan kehutanan terus terjadi dan penerima dampak langsung dari kerusakan hutan dan lahan seperti kebakaran hutan adalah masyarakat di kabupaten/kota itu sendiri. Tentu hal ini sangat bertolak belakang dengan kewenangan kehutanan menjadi tanggungjawab Provinsi tetapi justru komitmen anggarannya terjadi penurunan setiap tahunnya.

Untuk merespon fenomena tersebut, berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁴², di jelaskan bahwa pemerintah daerah melalui dinas lingkungan hidup dan kehutanan kesulitan untuk menetapkan kawasan hutan dan lahan kritis untuk di rehabilitasi, dikarenakan banyak lahan di areal luar kawasan hutan sudah menjadi perkebunan sawit, bahkan di dalam kawasan hutan juga sudah terdapat perkebunan sawit, bahkan terdapat perkebunan sawit illegal. sampai saat ini pemerintah daerah terlebih dahulu fokus pada penyelesaian kebun-kebun ilegal tersebut dengan luasan mencapai 1,8 juta hektar (hasil investigasi pansus DPRD Riau), karena dapat berakibat pada kerusakan ekosistem hutan dan pemerintah mengalami kerugian akibat

⁴²Hasil wawancara dengan Bpk. Ardi Bidang Perencanaan Program Dinas LHK Provinsi Riau, pada tanggal 16 Februari 2020, jam 13.00 wib.

tidak dapat di pungknya hasil hutan yang dikelola secara ilegal. Kendala pemerintah daerah dalam melakukan penertiban dan pengawasan terhadap pengelolaan kehutanan, karena pemerintah daerah sama sekali tidak ada kewenangan dalam penetapan dan pemberian izin pengelolaan kawasan hutan. Sehingga untuk kedepan pemerintah daerah berdasarkan kewenangan yang ada di sektor kehutanan hanya melakukan penanaman dan rehabilitasi lahan di luar kawasan hutan.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2014-2019, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2016, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Riau tahun 2016 masih merujuk kepada regulasi lama tentang pemerintahan daerah dan turunannya yaitu UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 38 tahun 2007. Sehingga kewenangan barunya belum tercermin dalam arah kebijakan dan sasaran strategis yang mengakibatkan proyeksi anggaran di dalamnya belum memadai untuk percepatan perbaikan tata kelola hutan dan lahan.

2. Konsistensi Anggaran Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

Untuk melihat konsistensi kebijakan anggaran pengendalian kerusakan hutan dan lahan di Provinsi Riau, dalam penelitian ini dibatasi pada tiga aspek, yaitu; Anggaran Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla), Anggaran Perhutanan Sosial dan Anggaran Penegakan Hukum Lingkungan.

Konsistensi sebagaimana dijelaskan diatas merupakan ketaatan atau kepatuhan pelaksanaan, pemanfaatan dan penggunaan dari suatu produk perundang-undangan atau kebijakan. Maka untuk mengukur konsistensi kebijakan anggaran pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan, dengan melihat kebijakan anggaran selama tiga tahun, yaitu dari tahun 2017, tahun 2018 dan tahun 2019.

a. Kebijakan Anggaran Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan

Isu strategis daerah Provinsi Riau terkait permasalahan lingkungan hidup dan kehutanan yaitu tinggi tingkat deforestasi dan degradasi hutan dan lahan yang berdampak pada kebakaran hutan dan lahan yang terjadi setiap tahunnya. Sedangkan setelah berlakunya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tanggungjawab pemerintah provinsi terkait urusan kehutanan termasuk upaya pengendalian belum tercermin dalam kebijakan anggaran.

Data kebakaran hutan yang di rilis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, luas kebakaran hutan yang terjadi di Provinsi Riau selama tahun 2017-2019 terus terjadi peningkatan kejadian kabakaran hutan dari tahun 2017 seluas 6.866 hektar dan pada tahun 2019 kebakaran hutan di Riau seluas 90,550 hektar. Terjadinya Peningkatan kebakaran hutan setiap tahun, menunjukkan komitmen pemerintah terhadap upaya pengendalian tidak efektif, seharusnya dari kejadian kebakaran di tahun-tahun sebelumnya menjadi bahan evaluasi

dalam menyusun perencanaan, dan pengendalian karhutla untuk tahun-tahun kedepan.

Tabel; Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau Tahun 2017-2019⁴³

Tahun	2017	2018	2019
Luas Kebakaran Hutan (hektar)	6.866,09	37.236,27	90.550,00

Berdasarkan tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa kejadian kebakaran hutan dan lahan cukup tinggi terjadi pada kawasan hutan lahan gambut yang tersebar di Provinsi Riau, pada tahun 2019 lahan terbakar terluas terjadi di Kabupaten Rokan Hilir seluas 1,941,45 ha, diikuti kabupaten Bengkalis seluas 1,911,34 ha, Indragiri Hulu seluas 1,697,30 ha, dan Indragiri Hilir seluas 1,138,35 ha, sedangkan daerah lainnya seperti Rokan Hulu, Meranti, Dumai, Siak, Pekanbaru, Kampar, Pelalawan dan Kuansing rata-rata terbakar seluas 1,100 hektar.⁴⁴

Kebijakan anggaran tiga tahun terakhir patut direfleksikan secara serius karena berpotensi menimbulkan pemborosan, ketidakhematan dan in-efisiensi. Pertama, program yang tidak berkaitan langsung dengan penyelenggaraan urusan (non-urusan) rata-rata menghabiskan 30 persen dari total alokasi. Kedua, sebagian besar daftar kegiatan di dalam program terkait urusan juga tetap dianggarkan meskipun tidak relevan terhadap isu strategis sektoral di daerah.

⁴³ http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas_kebakaran, diakses pada tanggal 5 Desember 2020

⁴⁴ Rekapitulasi Data Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau, di Kelola Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau, 2019

Tabel: Orientasi Anggaran Sektor Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2017-2019

Uraian belanja	2017		2018		2019	
	Anggaran	%	Anggaran	%	Anggaran	%
Program pengendalian kerusakan hutan	30.328.249.999	20%	10.333.713.000	6%	12.743.513.000	9%
Program lainnya	74.959.686.938	48%	120.460.204.620	66%	111.070.831.018	78%
Program penunjang	50.144.987.545	32%	50.885.619.904	28%	18.277.139.600	13%
Total belanja Urusan	155.432.924.482		181.679.537.524		142.091.483.618	

Sumber: APBD Provinsi Riau Tahun 2017-2019 - diolah

Berdasarkan tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa orientasi anggaran sektoral lingkungan hidup dan kehutanan dari tahun 2017-2019, untuk alokasi anggaran pengendalian kerusakan hutan dan lahan lebih rendah dari anggaran program lainnya, seperti pada tahun 2017 sebesar 20% atau Rp30,3 milyar, tahun 2018 turun menjadi 6% atau Rp10,3 milyar dan tahun 2019 sedikit meningkat menjadi 9% atau Rp12,7 milyat. Sedangkan anggaran program lainnya yang tidak berkaitan langsung dengan pengendalian kerusakan hutan dan lahan dialokasikan dilebih besar yaitu dari tahun 2017 mencapai 48% atau Rp74,9 milyar, tahun 2018 sebesar Rp66% atau 120 milyar, dan tahun 2018 sebesar 78% atau Rp111 milyar.

Gambaran dari tabel di atas menunjukkan bahwa salah satu pemicu lambatnya perbaikan tata kelola hutan dan lahan adalah ketidaktepatan pemerintah dalam mengelola anggaran setiap tahun. Sehingga besarnya anggaran yang dialokasikan, sebagian besar hanya dibelanjakan untuk kegiatan yang tidak berkontribusi terhadap penyelesaian permasalahan kritis pada setiap sektor. Oleh karena itu

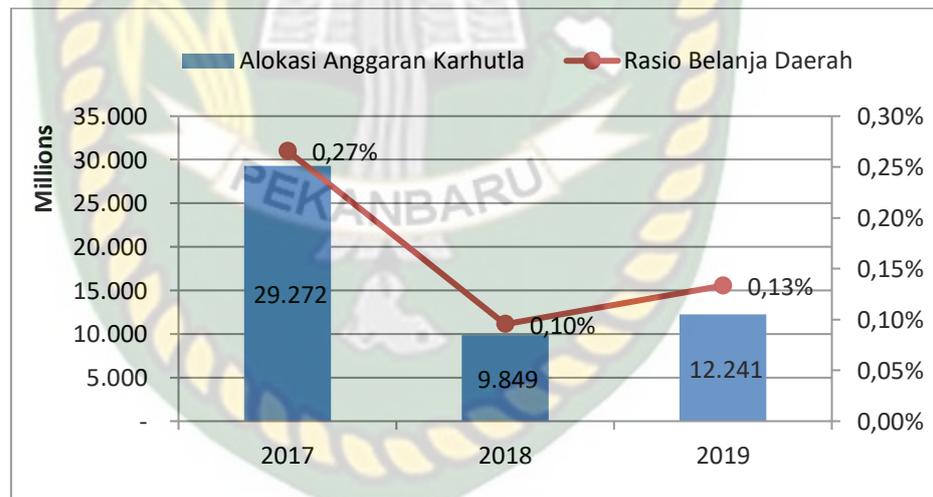
kebijakan anggaran pada kedua sektor tersebut harus dirumuskan menjadi lebih fokus dan tepat sasaran.

Hasil wawancara bersama Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau,⁴⁵ di sampaikan bahwa sejauh ini pemerintah daerah Provinsi juga perlu melihat kewenangan provinsi terhadap kabupaten dalam pemanfaatan Dana DBH DR, saat ini yang dilakukan Provinsi dengan Kabupaten hanya sebatas kordinasi, dan yang kami rasakan dari hasilnya kordinasi dengan kabupaten tersebut, Makna dari dana reboisasi ini adalah untuk penanganan karhutla, rata-rata penggunaan DBH DR di kabupaten/kota yang di gunakan sebesar 50% pengendalian karhutla. Hal ini perlu menjadi evaluasi kita bersama, alokasi tersebut bisa dimasukkan pada penangan pasca karhutla seperti penanaman pohon, dan lain-lain untuk penghijauan kembali. Kami juga memahami, pada kegiatan rehabilitasi Indikatornya tertanam sementara penilaian keberhasilannya adalah hidup. Namun berdasarkan hasil pantauan kami, kabupaten jarang memilih opsi untuk rehabilitasi, padahal itu adakah kewajiban sesuai dengan visi-misi pemerintah daerah. Provinsi dan kabupaten secara alokasi anggaran DBH DR terpisah dan pemerintah provinsi berharap rahabilitasi hutan dan lahan lebih banyak dapat dilakukan, bukan hanya sekedar pengadaan sarana dan pra sarana. Kendala sampai saat ini belum sepenuhnya kebijakan pemerintah pusat dapat dipahami oleh pemerintah daerah.

⁴⁵Wawancara bersama ibu Wiwik, Kepala Bagian Perencanaan Program Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Prov. Riau, pada tanggal 14 November 2019

Kebijakan anggaran untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dalam periode tiga tahun terakhir yaitu dari tahun 2017-2019 secara berturut-turut terjadi penurunan, seperti: pada tahun 2017 dialokasikan sebesar Rp29,2 milyar, kemudian terjadi penurunan cukup signifikan pada tahun 2018 menjadi Rp9,84 milyar, dan pada tahun 2019 terdapat peningkatan menjadi Rp12,2 milyar. Jika dilihat dari alokasi tahun 2017 jauh lebih besar sesuai kebutuhan yang ada, namun sampai pada tahun 2019 terjadi penurunan alokasi anggaran penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Grafik 1.1 Kebijakan Anggaran Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau Tahun 2017-2019



Sumber; Dokumen APBD Provinsi Riau 2017-2019 - diolah peneliti

Berdasarkan grafik diatas, menunjukkan bahwa setelah berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, kebijakan anggaran untuk upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan tidak secara konsisten dapat dialokasikan setiap tahun bahkan terjadi penurunan dari tahun 2017 sebesar Rp29,2 milyar, menurun pada tahun

2018 menjadi Rp9,8 milyar, dan pada tahun 2019 sedikit meningkat menjadi Rp12,2 milyar. Seharusnya setelah terjadi peralihan kewenangan kehutanan dari kabupaten/kota menjadi kewenangan Provinsi, pada tahun 2018 seharusnya tanggungjawab provinsi menjadi lebih besar dan sejalan dengan itu seharusnya pula dapat didukung dengan anggaran lebih besar.

Disisi lain, jika mengacu pada kejadian kebakaran hutan dan lahan tahun 2018 cenderung meningkat yaitu mencapai 37.236,27 hektar, seharusnya kebutuhan anggaran juga meningkat pada tahun tersebut. Justru yang terjadi adalah alokasi anggaran dalam tiga tahun dari tahun 2017-2019 untuk pengendalian kebakaran hutan semakin menurun. Apalagi pemerintah kabupaten/kota berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tidak lagi memiliki kewenangan terhadap urusan kehutanan sehingga upaya pengendalian dan pengelolaan hutan yang terjadi di dalam kawasan hutan tidak dapat dibiayai dari anggaran kabupaten/kota.

Hasil wawancara bersama Lembaga Swadaya Masyarakat Fitra Riau⁴⁶, di jelaskan bahwa terjadinya penurunan alokasi anggaran untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan dapat disebabkan beberapa faktor, salah satunya adalah politik anggaran daerah sangat menentukan sejauh mana komitmen kepala daerah terhadap upayan pengendalian dan perbaikan lingkungan hidup, selain itu secara umum pendapatan

⁴⁶ Wawancara dengan Bpk. Triono Hadi, Koordinastor LSM Fitra Provinsi Riau, pada tanggal 30 Desember 2020

daerah menurun terutama yang bersumber dari dana bagi hasil. Apalagi ketergantungan daerah terhadap pusat masih tinggi rata-rata pendapatan daerah dari dana bagi hasil lebih dari 50%, kondisi ini menandakan kemandirian daerah untuk mengatur dan membelanjakan anggarannya semakin terbatas, kecuali daerah dapat meningkatkan pendapatan yang bersumber dari pendapatan asli daerah yang menjadi diskresi kepala daerah.

Terjadinya penurunan alokasi anggaran untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dapat disebabkan beberapa faktor, baik faktor intern maupun faktor ekstern. Adapun faktor internal, diantaranya;

1. Pengendalian kebakaran hutan belum terkonsolidasi dengan baik antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota sampai pada pemerintah desa. Keterbatasan kewenangan menyebabkan daerah kabupaten tidak dapat melakukan upaya pengendalian kebakaran hutan yang terjadi di dalam kawasan hutan, sehingga harus menunggu dari pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat, dengan demikian, pemerintah daerah tidak dapat melakukan kegiatannya serta tidak dapat mengalokasikan anggarannya yang bersumber dari daerah.
2. Sumber daya manusia yang belum memadai terhadap upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan, saat ini terhadap upaya pencegahan kebakaran hanya dilakukan oleh Dinas

Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Sedangkan upaya penanggulangan dilaksanakan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

3. Terjadinya penurunan pendapatan dan belanja daerah secara umum sehingga berdampak pada menurunnya alokasi anggaran pada urusan sektoral lingkungan hidup dan kehutanan, termasuk ketersediaan anggaran kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Sedangkan faktor eksternal yang dapat mempengaruhi terjadinya penurunan alokasi anggaran pengendalian kebakaran hutan dan lahan, diantaranya;

1. Urusan kehutanan termasuk upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan selalu merupakan urusan pilihan daerah, sehingga kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan termasuk dalam daftar program prioritas daerah, kecuali jika pemerintah menetapkan keadaan darurat kebakaran, maka secara langsung dapat dianggarkan dengan maksimal.
2. Keterlibatan para pihak belum terkoordinasi dengan baik, terutama yang melibatkan privat sektor yang memiliki usaha seperti usaha industri kehutanan atau hutan tanaman industri dan usaha perkebunan yang juga berkewajiban melakukan upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Kejadian kebakaran hutan dan lahan yang sudah terlanjur terjadi diberbagai daerah tersebut, seharusnya dapat segera diantisipasi oleh pemerintah daerah, misalnya melalui kebijakan anggaran yang spesifik terhadap upaya-upaya penyelamatan lingkungan hidup, misalnya anggaran pencegahan dan penanggulangan karhutla yang telah direncanakan dalam program kegiatan dinas terkait. Tahun 2018, anggaran untuk pengendalian karhutla justru sangat minim alokasi di bandingkan dari tahun-tahun sebelumnya. Terjadi penurunan cukup signifikan alokasi anggaran karhutla tahun 2018 mencapai 77% atau hanya sebesar Rp9,8 milyar dari tahun 2017 yaitu sebesar Rp29,3 milyar, menunjukan komitmen pemerintah terhadap pengendalian karhutla tidak dilakukan secara konsisten.

Upaya pengendalian karhutla seharusnya dapat dilakukan mulai pada tahap pencegahan, penanggulangan dan pemulihan akibat kebakaran hutan dan lahan. Namun berdasarkan identifikasi rencana program dan kegiatan di masing-masing dinas seperti Dinas Lingkungan Hidup dan badan penanggulangan bencana daerah hanya melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan karhutla, sedangkan pemulihan akibat kejadian karhutla luput dari perencanaan, jika melihat sulitnya upaya pencegahan dan penanggulangan karhutla pada tahun 2015 yang lalu dengan kejadian kebakaran cukup parah, maka upaya pemulihan wajib dilakukan oleh pemerintah daerah.

Hasil wawancara bersama Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau,⁴⁷ di jelaskan bahwa konsekuensi atas perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, yaitu terjadi peralihan kewenangan kehutanan yang menjadi urusan pemerintah Provinsi yang berlaku sejak tahun 2017 yang lalu, kondisi ini berdampak pula pada pemerintah kabupaten/kota terutama yang masih terdapat sisa dana reboisasi, yang bersumber dari sektor kehutanan. Penggunaan Dana Reboisasi. Secara umum arahnya adalah Dana Reboisasi digunakan untuk mendukung pengendalian perubahan iklim, perhutanan sosial, dan memprioritaskan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) baik pada pemerintah Provinsi Riau sendiri maupun pemerintah kabupaten/kota di Riau. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di semua daerah di Riau, tentu tidak bisa kita dijamin, apalagi sudah mengancam hidup masyarakat, sampai sekarang sudah ribuan orang terkena dampak asap yaitu penyakit sesak napas, ispa, dll. Disamping itu, suatu anugerah yang harus disyukuri bagi Provinsi Riau yang memiliki kawasan gambut yang cukup luas, ini yang perlu kita jaga bersama agar dapat berdampak baik bagi ekonomi masyarakat yang bergantung pada sektor lahan seperti pertanian dan perkebunan yang dapat berkontribusi pada terjadinya kebakaran hutan dan lahan, bahkan sudah terdapat beberapa

⁴⁷Wawancara bersama ibu Wiwik, Kepala Bagian Perencanaan Program Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Prov. Riau, pada tanggal 14 November 2019

perusahaan perkebunan dan kehutanan telah dinyatakan terbukti melakukan pembakaran lahan dalam pembukaan kebun.

Fakta tersebut menunjukkan dengan minimnya biaya pengendalian karhutla pada tahun 2018 dan tahun 2019, menunjukkan bahwa komitmen pemerintah terhadap upaya penurunan tingkat kejadian karhutla untuk mewujudkan Riau bebas asap semakin pesimis. Justru pemerintah daerah melalui dinas terkait seakan tidak menjalankan Intruksi Gubernur Riau No. 5 tahun 2015 tentang rencana aksi pencegahan dan penanggulangan karhutla tidak dilaksanakan dalam bentuk program kegiatan berdasarkan isu sektoral, justru terdapat peran ganda terhadap upaya pengendalian karhutla pada dinas tersebut, misalnya disamping melakukan upaya pencegahan juga melakukan upaya-upaya penanggulangan karhutla.

b. Alokasi Anggaran Perhutanan Sosial Provinsi Riau

Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 83 Tahun 2016, dijelaskan bahwas Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan.

Persoalan lainnya terhadap upaya penyelamatan lingkungan hidup yang harus diselesaikan oleh pemerintah Provinsi Riau adalah perebutan ruang kelola masyarakat terhadap hutan dan lahan yaitu dalam bentuk perhutanan sosial, berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 83 tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial, kemudian di tetapkan Peta Indikatif Alokasi Perhutanan Sosial/PIAPS priode 2015-2019, Provinsi Riau mendapat alokasi perhutanan sosial seluas 1,42 juta hektar, namun sampai pada tahun 2017 implementasi perhutanan sosial di Riau hanya terealisasi seluas 39,483 hektar atau sama dengan 2,6% dari total luas peta indikatif.

Adapun kawasan perhutanan sosial di Provinsi Riau tersebar di seluruh daerah di Provinsi Riau, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK. 4865/ MENLHK-PKTL/REN/PLA.0/9/2017 tentang Peta Indikatif Perhutanan Sosial (PIAPS), adapun rincian luasan kawasan perhutanan sosial di Provinsi Riau diuraikan dalam tabel berikut ini;

Tabel; Luas Areal Perhutanan Sosial di Provinsi Riau, Berdasarkan penetapan PIAPS Tahun 2017.

No	Daerah Kabupaten/kota	Areal Perhutanan Sosial (hektar)
1	Bengkalis	217.856
2	Dumai	78.972
3	Indragiri Hilir	142.908
4	Indragiri Hulu	117.630
5	Kampar	110.923
6	Meranti	64.019
7	Kuansing	94.689

8	Pekanbaru	593
9	Pelalawan	174.789
10	Rokan Hilir	232.203
11	Rokan Hulu	70.075
12	Siak	115.569
	Total PIAPS	1.420.225

Berdasarkan tabel diatas dapat di jelaskan bahwa sebaran kawasan perhutanan sosial di Provinsi Riau, daerah yang mendapat alokasi terbesar adalah kabupaten Rokan Hilir seluas 232.203 hektar, selanjutnya kabupaten Bengkalis seluas 217.856 hektar, dan kabupaten Pelalawan seluas 174,789 hektar. Kemudaian daerah lainnya seperti Inhu, Inhil, Kampar, Siak antara 110.923 hektar sampai 142.908 hektar, kemudian daerah dengan alokasi terendah dibawah angka 100.000 hektar yaitu Kota Pekanbaru, Dumai, Meranti, dan Rohul dan Kuansing.

Hasil wawancara Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁴⁸, di sampaikan bahwa kebijakan perhutanan sosial, berdasarkan peraturan menteri lingkungan hidup dan kehutanan No. 83 tahun 2016 tentang perhutanan sosial disebutkan bahwa perkebunan kelapa sawit di beri ruang hidup selama 12 tahun setelah izin, 12 tahun masa tanam atau masa usia kelapa sawit untuk hidup. Sehingga setelah 12 tahun umur kelapa sawit harus ditanam kembali dengan syarat didalam 1 hektarnya ditanami minimal 100 batang pohon. Bahkan di

⁴⁸ Wawancara bersama Bpk. Agus Sunariyo, Bidang Tata Kelola Kehutanan, Dinas LHK Provinsi Riau, pada tanggal 14 November 2019

Kawasan perhutanan sosial, di dalamnya juga terdapat perkebunan kelapa sawit.

Melihat perkembangan dari realisasi perhutanan sosial di Provinsi Riau pada tahun 2017 masih rendah, maka pemerintah pusat melakukan revisi peta indikatif perhutanan sosial dengan menurunkan target perhutanan sosial menjadi 1,08 juta hektar⁴⁹. Dengan target tersebut pemerintah Provinsi Riau memiliki tanggungjawab untuk merealisasikan lagi seluas 1,38 juta hektar hingga akhir tahun 2019. Faktanya realisasi perhutanan sosial pada tahun 2019 hanya mencapai 82,175 hektar atau 9,4% dari target luasan perhutanan sosial. Adapun jenis izin kelola perhutanan sosial yang diperoleh Provinsi Riau yang sudah terealisasi dalam bentuk Hutan Desa (HD) seluas 58.670 hektar, Hutan Kemasyarakatan (HKm) seluas 15,313 hektar dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) seluas 8,192 hektar.

Tabel; Realisasi Perhutanan Sosial di Provinsi Riau Per-Agustus 2019

Skema Implementasi perhutanan Sosial	Luas (hektar) Capaian 2017	Luas (hektar) Capaian 2019	Penerima manfaat (KK)
Hutan Desa (HD)	35.162,50	58,670	8,144
Hutan Kemasyarakatan (Hkm)	128,50	15,313	2,654
Hutan Tanaman Rakyat (HTR)	4.192,00	8,192	4,95
Realisai (PS)	39.483,00	82,175	11,293

Sumber; Data Dinas Lingkungan Hidup dan kehutanan Provinsi Riau

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa dalam perkembangannya hingga sekarang, kebijakan perhutanan sosial belum dapat terealisasi secara maksimal, pada tahun 2017 hanya terealisasi

⁴⁹Peta Indikatif Alokasi Perhutanan Sosial (PIAPS) Provinsi Riau

sekitar 3% atau seluas 39.483 hektar dan kemudian sampai tahun 2019 terealisasi sekitar 6% atau seluas 82,175 hektar dari total peta indikatif perhutanan sosial seluas 1,42 juta hektar. Dari luasan realisasi perhutanan sosial tersebut telah dapat dimanfaatkan sebanyak 11,293 keluarga penerima manfaat, selain masyarakat dapat mengelola hutan sosial sebagai penunjang perekonomiannya, juga dapat melakukan penjagaan dan pengamanan hutan tersebut dari berbagai ancaman dan kerusakan.

Hasil wawancara Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁵⁰, dijelaskan bahwa Hambatan dalam percepatan distribusi perhutanan sosial dan reforma agrarian diantaranya; Pemanfaatan kawasan hutan untuk Perhutanan Sosial dan penggunaan kawasan hutan untuk Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) sebelum mendapat rekomendasi dari Gubernur terlebih dahulu dilakukan pembahasan bersama DPRD. Ketentuan ini memanjang proses perizinan untuk masyarakat Riau diatur dalam RTRWP Riau. Paket regulasi terkait penyelesaian konflik lahan dan ekosistem gambut didalam Permen LHK No. 83 tahun 2016 tentang perhutanan sosial tidak mengakomodir usulan di lokasi lahan konflik. Mandat Perpres No. 86 tahun 2018 tentang reforma agraria untuk membentuk regulasi penyelesaian konflik sampai saat ini tidak dibentuk oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

⁵⁰ Wawancara bersama Bpk. Setyo Widodo, Kepala Bidang Percepatan Perhutanan Sosial, Dinas LHK Provinsi Riau, pada tanggal 14 November 2019

Untuk percepatan implementasi perhutanan sosial yang menyisakan pada 2018-2019, maka Pemerintah Provinsi Riau wajib mengusulkan izin perhutanan sosial kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan setiap tahunnya seluas 690,371 hektar. Salah satu penyebab rendahnya implementasi perhutanan sosial di Riau yaitu tidak didukung dengan alokasi yang memadai, seperti pada tahun 2017 alokasi anggaran perhutanan sosial sebesar Rp1,05 milyar, kemudian pada tahun 2018 justru menurun cukup signifikan mencapai 70% atau hanya dialokasikan sebesar Rp484 juta, kemudian pada tahun 2019 dialokasikan sebesar Rp503 juta. Selain itu, minimnya dukungan anggaran untuk perhutanan sosial tidak terlepas dari semakin terbatasnya kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan kehutanan.

Grafik – Alokasi Anggaran Untuk Pengelolaan Perhutanan Sosial di Provinsi Riau Tahun 2017-2019



Sumber; APBD Provinsi Riau - diolah

Berdasarkan grafik diatas menunjukkan bahwa alokasi anggaran untuk mendukung kegiatan perhutanan terus mengalami penurunan

alokasi dari tahun 2017 sebesar Rp1,05 milyar, menurun pada tahun 2018 menjadi Rp484 juta, kemudian pada tahun 2019 sedikit meningkat menjadi Rp503 juta. Melihat fakta anggaran perhutanan tersebut dapat dikatakan tidak adanya konsistensi pemerintah daerah untuk mendukung percepatan implementasi perhutanan sosial di Provinsi Riau dengan terjadi penurunan alokasi anggaran setiap tahunnya. Selanjutnya berdasarkan identifikasi kegiatan yang spesifik mendukung percepatan perhutanan sosial, hanya terdapat dua kegiatan yang relevan, yaitu; (1) pembinaan dan pengendalian usaha pemanfaatan perhutanan sosial dan (2) pengawasan perlindungan perhutanan sosial.

Dengan demikian, melalui kedua kegiatan tersebut dapat dianalisa bahwa pemerintah daerah hanya fokus pada pengelolaan perhutanan sosial yang sudah dibebankan izin, sedangkan kegiatan fasilitasi dan pengusulan untuk mencapai target perhutanan sosial yang baru tidak masuk dalam kegiatan prioritas dalam tiga tahun terakhir, artinya komitmen pemerintah daerah untuk merealisasikan target perhutanan sosial semakin pesimis dan tentunya hutan semakin tidak terkelola dengan baik yang pada akhirnya akan dapat berdampak pada kerusakan hutan dan ekosistemnya.

Hasil wawancara bersama Lembaga Swadaya Masyarakat Fitra Provinsi Riau⁵¹, dijelaskan bahwa sama halnya dengan kebijakan alokasi anggaran untuk pencegahan dan penanggulangan kebakaran

⁵¹ Wawancara bersama Bpk. Triono Hadi, Koordinato LSM Fitra Provinsi Riau, pada tanggal 30 Desember 2020

hutan, alokasi anggaran untuk perhutanan sosial sangat tergantung dengan kondisi politik anggaran, apalagi untuk implementasi perhutanan sosial sampai saat ini belum ada konsep bisnis proses yang jelas sampai pada menghasilkan profit dan untuk peningkatan ekonomi masyarakat sekitar hutan, sehingga sampai saat ini implementasi perhutanan sosial masih sebatas memfasilitasi akses mendapatkan izin dari kementerian terkait. Maka dengan demikian, yang perlu di dorong adalah konsep bisnis untuk pengelolaan perhutanan sosial dan jika hanya untuk mengejar target akses izin kelola perhutanan sosial maka alokasi anggaran setiap tahunnya tidak akan meningkat signifikan.

Perhutanan sosial menjadi strategi pemerintah untuk mengetasi kesenjangan penguasaan lahan dalam skala besar, terutama yang di dominasi oleh korporasi industri hutan dan perkebunan. Selain itu, pengelolaan hutan sosial yang dikelola langsung oleh masyarakat dapat membantu perekonomian masyarakat, sekaligus mampu menjaga hutan tersebut dari berbagai ancaman dan kerusakan yang selama ini terjadi, seperti kebakaran hutan, aktifitas ilegal logging dan lain-lain. Melihat fakta kebijakan anggaran untuk mendukung perhutanan sosial yang cenderung rendah bahkan terjadi penurunan setiap tahun, menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam perbaikan tata kelola hutan dan lahan semakin rendah. Untuk itu, salah satu strategi kebijakan pemerintah daerah kedepan untuk meminimalisir kerusakan hutan

beserta ekosistem yang ada di dalamnya yaitu melalui implementasi perhutanan sosial dengan prinsip pengelolaan berbasis masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Anggota DPRD Provinsi Riau⁵², dijelaskan bahwa Pemerintah telah menerapkan kebijakan perhutanan sosial dan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), hingga saat ini terus diupayakan pemerintah Provinsi Riau agar kebijakan tersebut benar-benar dapat diimplementasikan, tentunya dengan kerjasama kolaborasi antar pemerintah daerah, selain itu juga sangat dibutuhkan dukungan anggaran yang memadai untuk memastikan hal tersebut dapat terwujud, salah satu peluangnya adalah bersumber dari dana reboisasi (DR). Ketimpangan kepemilikan lahan antara rakyat dan korporasi, berdampak pada kemiskinan terhadap masyarakat asli/masyarakat adat, Konflik masyarakat dengan korporasi penguasa lahan perkebunan kelapa sawit dan Keberadaan wilayah dan masyarakat adat belum diakomodir secara serius oleh pemerintah.

c. Kebijakan Anggaran Terhadap Upaya Penegakan Hukum Lingkungan

Persoalan lainnya terkait pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan adalah penegakan hukum lingkungan hidup, orientasi penegakan hukum sepatutnya dapat mencegah perusakan hutan dan dampak yang ditimbulkan seperti kebakaran hutan, konflik lahan, perusakan hutan (illegal logging), dan lain-lain. Aspek penegakan hukum lingkungan hidup, berdasarkan UU No. 32 tahun 2009 tentang

⁵²Wawancara bersama Bpk. Suhardiman Ambi, Komisi II DPRD Provinsi Riau, pada tanggal 24 Desember 2020

perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, merupakan aspek yang penting untuk diselesaikan, selama ini kerusakan hutan dan lahan di Provinsi Riau seperti deforestasi dan degradasi hutan tidak terlepas dari aktifitas industri kehutanan yang belum sepenuhnya mematuhi daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Kasus tindak pidana atas perusakan lingkungan hidup dan kehutanan yang terjadi di Provinsi Riau sepanjang tahun 2017-2020, yang disarikan dari berbagai sumber baik putusan pengadilan negeri, pengadilan tinggi, mahkamah agung, dan juga sedang berproses di kepolisian daerah. Kasus yang sudah di putusan pengadilan yaitu terkait kasus kebaran hutan dan lahan yang melibatkan perusahaan perkebunan dan hutan industri, dan kasus yang sedang berproses di kepolisian yaitu terkait pembalakan liar hutan atau illegal logging. Selain itu, juga terjadi beberapa kasus konflik lahan antara masyarakat dengan perusahaan setempat, lebih rinci diuraikan sebagai berikut⁵³;

1. Kasus pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di beberapa daerah di Riau yaitu Pelalawan, Meranti, Inhu, Bengkalis, Siak, Rohil dan Rohul, berdasarkan putusan pengadilan setempat berjumlah 23 kasus sepanjang tahun 2017-2020, yang melibatkan perusahaan hutan tanaman industri dan perkebunan sebagai terdakwa.
2. Kasus ilegal logging atau pembalakan liar berjumlah 3 kasus besar yang terjadi di Kabupaten Kampar sedang proses tahap penyidikan

⁵³Data dari berbagai sumber (Putusan Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, Kepolisian), diolah Walhi Riau, tahun 2020

Polda Riau pada tahun 2019-2020, kemudian satu kasus di Pelalawan sedang berproses di Polres Pelalawan pada tahun 2020, dan satu kasus di Kabupaten Bengkalis sedang proses penanganan Balai Besar Kawasan Konsevasi Sumber Daya Alam/BBKSDA.

3. Konflik lahan antara masyarakat setempat dengan perusahaan perkebunan dan hutan tanaman industri sepanjang tahun 2017-2019 berjumlah 24 kasus yang terjadi di kabupaten Bengkalis, Inhu, Inhil, Rohul, Siak, Pelalawan, Kampar, Meranti, Kuansing sampai saat ini perkembangannya sedang dalam proses mediasi antara masyarakat setempat dengan perusahaan perkebunan dan industri kehutanan;

Hasil wawancara dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁵⁴, dijelaskan bahwa Beberapa permasalahan hukum yang teridentifikasi terkait pengelolaan hutan, diantaranya dalam kawasan hutan terdapat sertifikat tanah, pengelolaan perhutanan sosial juga terdapat kegiatan perkebunan kelapa sawit, dan ditemukan juga perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan tidak ada ijin legalitas yang sah seperti izin pelepasan kawasan hutan, IUP, HGU, izin Kawasan. Selain itu, Juga terdapat di kawasan hutan yang memiliki hak sertifikat hak tanah, yang melebihi batas pelepasan tanah, dan aktifitas kelompok tani yang arealnya masuk dalam kawasan hutan. Sehingga strategi dan tantangan dalam menjalankan tugas ada benturan-benturan.

⁵⁴ Wawancara bersama Bpk. Agus Sunariyo, Bidang Tata Kelola Kehutanan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Prov. Riau, pada tanggal 14 November 2019

Berdasarkan identifikasi program dan kegiatan terhadap upaya penegakan hukum lingkungan, penataan, pembinaan, pengawasan lingkungan hidup. Pemerintah Provinsi Riau dalam dua tahun terakhir pada tahun 2018-2019 telah mengalokasikan anggaran untuk kegiatan penegakan hukum lingkungan, masing-masing pada tahun 2018 sebesar Rp924 juta dan pada tahun 2019 sebesar Rp1,6 milyar. Berbeda dengan kebijakan anggaran untuk pengendalian kebakaran hutan dan perhutanan sosial yang mengalami penurunan alokasi. Pada kebijakan anggaran untuk upaya penegakan hukum, penataan dan pembinaan kehutanan justru terjadi peningkatan alokasi.

Tabel 1.1; Rincian Kegiatan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan di Provinsi Riau Tahun 2018-2019

No	Uraian	2018	2019
1	Penataan dan Penanganan Kasus Lingkungan Hidup	136.572.800,00	275.000.000,00
2	Penilaian Pembinaan dan Pengawasan Amdal	93.990.800,00	137.500.000,00
3	Penanganan dan Penyelesaian perkara kasus Tindak Pidana Kehutanan	60.671.000,00	210.000.000,00
4	Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan	310.663.521,00	-
5	Koordinasi Pengendalian Kerusakan Ekosistem Gambut	326.914.400,00	-
6	Pengawasan Izin Lingkungan	-	372.058.000,00
7	Perlindungan dan Pengamanan Hutan	-	675.000.000,00
	Total	928.812.521,00	1.669.558.000,00

Sumber; RKA Dinas LHK Provinsi Riau 2018-2019

Berdasarkan tabel diatas, dapat dijelaskan berdasarkan identifikasi kegiatan penegakan hukum lingkungan hidup dan kehutanan meliputi; penataan, pembinaan, pengawasan, penanganan

dan penyelesaian perkara kasus tindak pidana lingkungan hidup dan kehutanan di Provinsi Riau. Secara rinci dapat diuraikan terdapat kegiatan penataan dan penanganan kasus lingkungan hidup terdapat peningkatan alokasi, pada tahun sebesar Rp136 juta dan tahun 2019 menjadi Rp275 juta. Begitu juga pada kegiatan penyelesaian perkara kasus tindak pidana kehutanan, pada tahun 2018 sebesar Rp60 juta meningkat pada tahun 2019 menjadi Rp210 juta. Adanya peningkatan alokasi anggaran pada sejumlah kegiatan ini tidak terlepas dari kewenangan kehutanan yang merupakan kewenangan pemerintah daerah terhadap penataan, pengelolaan dan pengawasan kehutanan sesuai ketentuan UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Fakta lain menunjukkan terhadap kegiatan restorasi gambut, pada tahun 2019 pemerintah sama sekali tidak mengalokasikan untuk kegiatan pengendalian kerusakan ekosistem gambut, yang sebelumnya pada tahun 2018 terdapat alokasi sebesar Rp326 juta, jika di lihat dari kejadian kebakaran hutan dan lahan pada dua tahun tersebut terjadi kebakaran cukup tinggi yang terjadi pada lahan gambut. Artinya, untuk kegiatan restorasi gambut tidak lagi di biayai oleh pemerintah daerah yang bersumber dari APBD. Meskipun telah ada badan khusus, seperti badan restorasi gambut (BRG) yang fokus pada upaya restorasi gambut dengan pembiayaan pemerintah pusat, seharusnya pemerintah daerah tetap memberikan dukungan anggarannya untuk melakukan upaya-upaya restorasi gambut yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Hasil wawancara bersama anggota DPRD Provinsi Riau Komisi II,⁵⁵ di jelaskan bahwa temuan panitia khusus penertiban perkebunan illegal di DPRD Riau, ditemukan perkebunan sawit ilegal seluar 1,8 juta hektar ang terdapat di dalam kawasan dan luar kawasan hutan. Atas temuan itu, KPK melakukan verifikasi setidaknya terdapat 1,2 Juta hektar kebun sawit berada dalam kawasan hutan baik yang dikelola korporasi maupun masyarakat setempat. Sehingga melalui temuan ini menjadi fokus pemerintah untuk diselesaikan karena dapat berdampak pada kerusakan hutan, sementara pemilik modal atau pengelola tidak dibebankan tanggungjawab sama sekali. Beberapa permasalahan perkebunan sawit illegal yang telah teridentifikasi, diantaranya; perkebunan sawit dalam kawasan hutan yang tidak memiliki izin pelepasan kawasan, perkebunan di kawasan hutan yang ternyata lengkap dengan IUP dan HGU, perkebunan masyarakat dengan pola KKPA di kawasan hutan, perkebunan sawit di APL yang telah ada IUP tetapi tidak memiliki HGU, perkebunan masyarakat yang masuk dalam kawasan hutan, bahkan ada yang terbit sertifikat hak atas tanah. Adanya perkebunan yang sejarahnya menggunakan perizinan sebelum IUP, yang izinnya dikeluarkan oleh kementerian, namun hingga saat ini belum diselesaikan pelepasan kawasannya. Ada perkebunan kelapa sawit di dalam kawasan hutan yang diakomodir dalam RTRW Provinsi

⁵⁵ Wawancara bersama Bpk. Suhardiman Amby, Komisi II DPRD Provinsi Riau, pada tanggal 24 Desember 2020

Riau (holding zone) dan dari hasil identifikasi ternyata bukan perkebunan masyarakat;

Dengan demikian, seharusnya dengan perubahan kewenangan kehutanan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Provinsi, alokasi anggaran yang dimulai pada tahun 2018 jauh lebih besar lagi, karna untuk perbaikan kerusakan ekosistem hutan dan lahan yang ada diwilayah kabupaten/kota menjadi tanggungjawab pemerintah pemerintah Provinsi. Apalagi jika dibandingkan dengan kasus seperti kebakaran hutan dan lahan cenderung tinggi. Selain itu, kasus konflik lahan juga masih tinggi terjadi di Provinsi Riau, sepanjang tahun 2017-2019 kasus konflik lahan yang terjadi mencapai 283,3 ribu ha lahan berstatus konflik antara masyarakat setempat dengan perusahaan atau pemilik modal untuk dengan aktifitas industri kehutanan dan perkebunan.

B. Kendala Pemerintah Daerah Terhadap Upaya Pengendalian Kerusakan Ekosistem Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

Adapun kendala pemerintah daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan di Provinsi Riau, dalam penelitian ini ditemukan beberapa kendala, diantaranya; terbatasnya kewenangan pemerintah daerah, sektor kehutanan merupakan urusan pilihan di pemerintah daerah dan kebijakan anggaran yang tidak konsisten.

1. Terbatasnya Kewenangan Kehutanan Pada Pemerintah Daerah

Bahwa berdasarkan perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, dengan beralihnya kewenangan kehutanan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah Provinsi, yang berdampak pada tidak maksimalnya fungsi pengawasan dan pembinaan terhadap pengelolaan kehutanan yang berada di wilayah kabupaten/kota, yang sebelumnya merupakan fungsi pemerintah kabupaten/kota.

Selain itu, dampak lainnya dari pelaksanaan UU No.23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yaitu di hapusnya unit atau dinas kehutanan di kabupaten/kota, yang berimplikasi pada pengelolaan kehutanan tidak dapat di biayai dari keuangan daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, program prioritas daerah pada sektor kehutanan tentu tidak lagi menjadi program prioritas daerah, padahal dampak yang ditimbulkan akibat dari pengelolaan kehutanan yang tidak maksimal sangat merugikan masyarakat, seperti kebakaran hutan, banjir akibat penebangan hutan secara illegal, serta konflik dalam perebutan penguasaan hutan itu sendiri selalu terjadi di tingkat masyarakat pedesaan.

Hasil wawancara dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁵⁶, di sampaikan bahwa sampai saat ini Provinsi belum disahkan rencana tata ruang, sehingga menjadi sulit untuk menentukan program perhutanan sosial dan reforma agraria itu mau dilakukan di lokasi yang mana. Untuk itu kedepannya perlu segera pengesahan peraturan RTRW sehingga kita tahu fungsi kawasannya hutan, mekanismenya adalah usulan

⁵⁶Wawancara bersama Bpk. Nanang, Kepala Bidang Lingkungan Hidup Dinas LHK Provinsi Riau, pada tanggal 14 November 2019, jam 9.30 wib

dari daerah. bisa saja sisa dana reboisasi tersebut digunakan tapi harus jelas aturannya, apalagi dalam mempercepat perhutanan sosial perdukungan dana yang banyak, tapi kami tidak bisa didesak oleh kawan-kawan masyarakat sipil. apalagi saat ini sedang gencarnya didorong bahwa perhutanan sosial diriau baru beberapa persen. Selain itu, sesuai UU No. 23 tahun 2014 kewenangan kehutanan tidak lagi menjadi kewenangan kabupaten, maka otomatis kabupaten tidak lagi menerima dana reboisasi tahun 2017, termasuk tidak lagi berwenang melakukan kebijakan dalam pengelolaan kawasan hutan.

Kewenangan kehutanan pada pemerintah provinsi melalui UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, hanya pada aspek pengawasan dan pembinaan pengelolaan hutan. Pemerintah provinsi dapat menempatkan perwakilan pemerintahnya yang disebut kesatuan pengelola hutan (KPH) di daerah kabupaten/kota, namun fungsi KPH dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap dalam pengelola hutan belum berjalan maksimal, hal itu dapat disebabkan oleh ketersediaan anggaran yang terbatas dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan hutan dan cenderung peran KPH dalam melakukan pengawasan dan pembinaan tidak dapat didukung oleh pemerintah kabupaten/kota, baik dalam dukungan alokasi anggaran maupun dalam penguatan peran pengawasan.

2. Sektor Kehutanan Merupakan Urusan Pilihan Pemerintah Daerah

Struktur kebijakan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) terdiri dari urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan wajib bukan pelayanan dasar dan urusan pilihan. Pemerintah daerah dalam menetapkan alokasi anggaran mengacu pada program prioritas daerah sebagaimana yang ditetapkan dalam kebijakan pembangunan daerah yang akan dilaksanakan setiap tahunnya.

Dalam urutannya berdasarkan Permendagri Nomor 13 tahun 2016 tentang perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah, urusan wajib merupakan urusan yang di prioritaskan untuk dapat dibiayai terlebih dahulu oleh pemerintah daerah, urusan wajib pelayanan dasar yaitu urusan yang berkaitan dengan pelayanan sosial dasar masyarakat seperti urusan pendidikan, kesehatan, sosial, infrastruktur, dan lain-lain.

Sedangkan urusan kehutanan merupakan urusan pilihan pada pemerintah daerah, artinya dalam penetapan kebijakan anggaran pemerintah daerah tidak menempatkan program pengelolaan kehutanan menjadi program prioritas daerah, dengan demikian alokasi anggaran untuk pengelolaan kehutanan akan sangat terbatas. Apalagi sejak berlakunya UU No. 23 tahun 2014 pembiayaan untuk pengelolaan kehutanan hanya menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, tentu kemampuan keuangan daerah pemerintah provinsi riau akan sangat untuk membiayai program pengelolaan kehutanan yang terdapat di seluruh kabupaten/kota di Riau.

Hasil wawancara dengan dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁵⁷, di sampaikan bahwa pemeliharaan hutan tidak dapat digunakan menggunakan dana reboisasi karna tidak ada regulasi yang mengatur secara teknis, padahal pemeliharaan hutan harus menjadi isu strategis daerah, sehingga pemda juga susah untuk memprediksi kegiatan apa saja yang harus dibiayai dari dana reboisasi. berkaitan dengan wilayah tesso nillo pemda maunya program Tora dan perhutanan sosial ini betul-betul untuk menyelesaikan persoalan kemiskinan masyarakat ditingkatan tapak yang turun temurun sudah terjadi baik diwilayah tesso nillo maupun yang lain. Pemda riau maunya yang dikejar untuk tora dan perhutsos pada kualitas bukan kuantitas (banyaknya luas lahan) makanya pada verifikasi nantinya kami menginginkan program ini benar-benar tepat sasaran yang dapat dinikmati oleh orang miskin tempatan. kami berkomitmen untuk memiliki integritas yang tinggi untuk mensejahterakan masyarakat, melalui dana reboisasi ini juga pemda tidak bisa gegabah dalam menggunakan, tentu kedepan kami akan berkonsultasi kepada atasan bahkan sampai pusat karna program perhutanan sosial sedang proses di tingkat pusat.

Terbatasnya alokasi anggaran sektor kehutanan di Provinsi Riau, terutama untuk penanganan kebakaran hutan dan lahan, serta untuk pengelolaan hutan sosial sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, dapat berdampak pada kerusakan ekosistem kehutana itu sendiri, misalnya

⁵⁷ Wawancara bersama Bpk. Nanang, Kepala Bidang Lingkungan Hidup Dinas LHK Provinsi Riau, pada tanggal 14 November 2019, jam 9.30 wib

kejadian kebakaran hutan, lahan gambut kritis, dampak kesehatan masyarakat, serta hilangnya mata pencaharian masyarakat yang masih bergantung pada sektor kehutanan dan perkebunan.

3. Kebijakan Anggaran Sektor Kehutanan Yang Tidak Konsisten

Konsekuensi dari beralihnya kewenangan kehutanan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi, serta terbatasnya kewenangan provinsi pada urusan kehutanan, menyebabkan alokasi anggaran sektor kehutanan yang tidak konsisten, bahkan terjadi penurunan alokasi dalam waktu empat tahun terakhir dari tahun 2016-2019, sehingga berdampak pada sejumlah program prioritas sektor kehutanan tidak dapat dibiayai secara maksimal.

Hasil wawancara dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau⁵⁸, dijelaskan bahwa; hambatan pemda dalam menggunakan dana reboisasi karena juklak dan juknis yang tidak ada disamping juga uang yang terbatas, tetapi program rehabilitasi hutan juga menjadi program pemerintah pusat, misalnya terkait percepatan perhutanan sosial dan reforma agraria, pemda riau ikut rapat terakhir dan telah dianggarkan saat ini sedang verifikasi di lapangan dan tahun 2018 akan di tempatkan di BPHP merupakan UPT Pusat, sampai saat ini apakah program tersebut telah disosialisasi di dinas terkait itu belum tahu karna pemda yang mewakili provinsi hanya dina LHK. untuk melaksanakan TORA dan Perhutanan sosial tsb menggunakan dana pusat, pemda tidak berani

⁵⁸ Wawancara bersama Bpk. Nanang, Kepala Bidang Lingkungan Hidup Dinas LHK Provinsi Riau, pada tanggal 14 November 2019, jam 9.30 wib

menggunakan dana reboisasi sampai juklak dan juknis itu dikeluarkan oleh menteri LHK karna sifat kerja pemda hanya memfasilitasi pelaksanaan kebijakan pusat. Disamping itu juga menjadi kendala dalam pelaksanaan perhutanan sosial yaitu belum disahkannya peraturan RTRW daerah, sehingga pemda belum mengetahui status lahan di Provinsi Riau.

Dampak dari kebijakan anggaran yang tidak konsisten terhadap pengendalian dan pengelolaan kehutanan mengharuskan pemerintah daerah baik provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota, untuk melakukan kerjasama antar pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah lainnya bahkan dukungan pendanaan dari swasta. Hal itu, dapat di buktikan ketika kejadian kebakaran hutan di Riau beberapa tahun belakangan, di dukung dari pembiayaan pusat karena pemerintah daerah secara kewenangannya terbatas, juga ketersediaan anggaran daerah yang tidak memadai, termasuk pemerintah kabupaten/kota tidak dapat mengalokasikan anggarannya untuk kegiatan pengendalian kebarakan yang terjadi di dalam kawasan hutan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian ini terkait konsistensi kebijakan anggaran daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau, dapat ditarik kesimpulan, sebagai berikut;

1. Analisis konsistensi kebijakan anggaran daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau dalam tiga tahun terakhir yaitu dari tahun 2017-2019, menunjukkan terjadinya penurunan alokasi anggaran terhadap upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan, yaitu terdiri dari; kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, kegiatan percepatan implementasi perhutanan sosial dan kegiatan penegakan hukum terhadap perusakan hutan. Terjadinya penurunan alokasi anggaran terhadap pengendalian kerusakan hutan dan lahan di Provinsi Riau, sejalan dengan berlakunya UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah pada tahun 2017, dimana terjadinya peralihan kewenangan kehutanan dari pemerintah Kabupaten/kota kepada pemerintah Provinsi. Artinya dengan kewenangan kehutanan menjadi tanggungjawab provinsi seharusnya diikuti dengan kebijakan anggaran yang konsisten atau bahkan meningkat setiap tahunnya untuk mendukung pengelolaan, perlindungan dan pelestarian hutan serta ekosistem didalamnya yang tersebar di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau.

2. Kendala pemerintah daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan ekosistem hutan dan lahan di Provinsi Riau, yaitu; terbatasnya kewenangan kehutanan pada pemerintah daerah, urusan kehutanan merupakan urusan pilihan daerah dan kebijakan anggaran sektor kehutanan yang tidak konsisten. Terjadinya perubahan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang berdampak terjadinya peralihan urusan kehutanan menjadi kewenangan seharusnya upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan dapat didukung dengan alokasi anggaran yang memadai, mengingat pemerintah kabupaten/kota sejak tahun 2017 tidak memiliki kewenangan lagi untuk mengalokasikan anggarannya terhadap upaya pengelolaan dan pelestarian hutan di dalam kawasan hutan.

B. Saran

Melalui penelitian ini, diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah daerah dan pihak-pihak terkait untuk perbaikan kebijakan anggaran daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan di Provinsi Riau. Untuk itu peneliti hendak memberikan saran, sebagai berikut;

1. Kepada Pemerintah Provinsi Riau, harus melakukan perbaikan kebijakan anggaran daerah terhadap upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan secara konsisten dan meningkatkan alokasi anggaran untuk mendukung kegiatan pengendalian kerusakan hutan dan lahan, terdiri dari kegiatan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, percepatan implementasi

perhutanan sosial dan penegakan hukum atas perusakan lingkungan hidup dan kehutanan.

2. Kepada Pemerintah kabupaten/kota, seharusnya dapat mendukung upaya pengendalian kerusakan hutan dan lahan berdasarkan kewenangan yang dimiliki yaitu melalui urusan lingkungan hidup, pertanian dan perkebunan. meskipun tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengelola hutan di dalam kawasan hutan, namun setidaknya kabupaten/kota dapat melakukan upaya-upaya pengendalian dan pelestarian lingkungan hidup diluar kawasan hutan, seperti pengelolaan taman hutan kota (Tahura) dan mengintegrasikan pemerintah desa terhadap pengendalian kerusakan hutan dan lahan;

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008
- _____, *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005
- Abdul Muis Yusuf dan Moh. Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan Indonesia*, Rineke Cipta, Jakarta, 2011
- Abdul Mukhti Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Diterbitkan atas kerjasama Penerbit Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta, 2006
- A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Prenadamedia, Cetakan Kedua, Jakarta, 2018
- AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010
- A.W. Widjaja, *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat*. PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2002
- Benyamin Hoessein, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Grafika, Jakarta, 2006
- Bernard L. Tanya & Yoan N. Simanjuntak & Markus Y. Hage, *Teori Hukum; Strategi tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Media Pratama, Jakarta, 1996
- Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013
- Isbandi Rukminto Adi, *Psikologi Pekerja Sosial dan Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994
- J. Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cetakan ke 10, 2010

- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuna Ilmu Komputer, Jakarta, 2008
- Kartodihardjo H, Suwarno E, *Pengarusutamaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dalam Kebijakan dan Pelaksanaan Perizinan Kehutanan*, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Jakarta, 2014
- Kansil, CST dan Cristine ST Kansil, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2008
- Lukas Setia Atmadja, *Teori dan Praktek Manajemen Keuangan*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2008
- Islamy, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2000
- Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia-Edisi Revisi*, Jakarta, Rineka Cipta, 2001
- Marbun S.F, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2001
- Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press. Yogyakarta, 2005
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Mohammad Taufik Makarao, *Aspek-aspek Hukum Lingkungan*, Indeks, Jakarta, 2006
- Masri Singarimbun, Sofian Efendi, *Metode Penelitian Survai*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta 2008
- M. Subagio, *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari, 1998

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Penerbit Airlangga, Surabaya, 2000

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2003

Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001

Sugiyono, *Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2012

Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006,

B. Artikel dan Jurnal

Mulyanto, *Pengembangan dan Pengukuran Indikator Pembangunan Daerah di Era Otonomi dan Desentralisasi*. Region, Vol. 2, No. 1, 2007

Namira Osrinda, *Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Target Kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin*, Vol. 3 No. 3, 2016

Tulus Arianto, *Struktur kepemilikan, profitabilitas, pertumbuhan aktiva, dan ukuran perusahaan terhadap struktur modal pada perusahaan manufaktur Jurnal Keuangan dan Perbankan*, Vol 12, No. 1, 2008

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

D. Internet

<https://www.kajianpustaka.com/2012/12/teori-akuntabilitas.html>, diakses pada 22 Desember 2021

<https://kbbi.web.id/konsisten>, diakses pada 4 Desember 2019

<https://www.mongabay.co.id/model-pengelolaan-hutan-lewat-konsep-kesatuan-pengelolaan-hutan-kph/>, diakses pada tanggal 25 Desember 2021

http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas_kebakaran, diakses pada tanggal 5 Desember 2020

