

MEASURING COMMITMENT:

An Analysis of National Budget and Planning Policies on Land
and Forest Governance in Indonesia



2013



EXECUTIVE SUMMARY

MEASURING COMMITMENT:

An Analysis of National Budget and Planning Policies on
Land and Forest Governance in Indonesia

Overview

The Indonesian Forum for Budget Transparency (Seknas FITRA) conducted a study to analyze national budget and planning policies on land and forest governance in Indonesia. The study looked at two issues: *first*, it examined the priority policies or plans by the central government related to land and forest governance as well as progress of achievements; and *second*, it looked at the orientation of national budget policy toward reducing deforestation and degradation. For the latter, the study was concerned with examining the potential and the realization of state revenue and also looked at the orientation of state expenditure policy toward improving land and forest governance.

In terms of planning policy, meeting performance targets that are supported by budget availability and strict controls can ensure that implementation proceeds smoothly and can significantly contribute to efforts to: (i) conduct rehabilitation and prevent deforestation; (ii) control land exploitation; (iii) optimize plantation productivity; (iv) prevent the clearing of more land for plantations.

Regarding the relevance of budget policy to land and forest governance, there are at least two important issues, including:

1. Performance indicators set by the government in planning documents, aside from not being proportionate to the problems at hand, are not mutually integrated or linked to other planning policies.
2. Budget policies and schemes for revenue, expenditure and finance threaten to increase the rate of deforestation and degradation.

This report is made up of four parts. **Part one** describes the framework of the research, which uses budget review as an instrument for evaluating national policy on land and forest governance in Indonesia. **Part two** focuses on reviewing planning policy by evaluating government commitments as to whether they

are sufficient to resolve the issues facing this sector. **Part three** investigates manipulation and disparity between revenue and expenditure policy drafted by the central government. **Part four** presents conclusions and recommendations that have emerged from the findings.

Planning Above, Commitment Below

Rehabilitation of critical land will take 163 years. Based on Forestry Statistics 2012 data, the total area of critical land in Indonesia has already reached 81.6 million hectares. The cabinet has only targeted rehabilitation of 2.5 million hectares of critical land during its five year term. When compared to the total area of critical land in Indonesia, rehabilitation at the rate proposed by the government will take 163 years to reach completion. Ironically, the government has not even been able to achieve the rate it set of 500,000 Ha per year, managing only 320,000 Ha annually.

The government's commitment to reduce carbon emissions by 26 % needs to be tested against the reality of budget commitments. The main challenge faced by the Indonesian government in reducing carbon emissions is the high rate of deforestation and land degradation due to poor land and forest governance. The National Development Planning Agency (Bappenas) has stated that the cost of meeting the government's target of reducing emissions by 26 % will be as much as Rp 412 trillion (US\$ 34 billion) over 10 years (2011-2020), or about Rp 40 trillion (US\$ 3.3 billion) per year, using the national and regional action plans to reduce greenhouse gas emissions (RAN GRK and RAD GRK). However, policies for expenditure on emission reduction targets in the state and regional budgets (APBN and APBD) over the past two years has only reached an average of Rp 20 trillion per year. Furthermore, only 9.7 % of that allocation was actually utilized. This problem will require a great deal of attention if the central and local governments wish to meet the target that the Indonesian government set for itself.

The permit moratorium only protects a small portion of remaining forest. The moratorium policy only prevents new permits for 22.5 million hectares of primary forest and peatland, but does not protect 46.7 million hectares of secondary forest. Meanwhile, during the period of the moratorium policy, forest coverage in Indonesia has already reduced by 4.3 million hectares. This number will continue to rise as land use permits continue to increase both in number and in coverage.

Growth policies have failed to produce ‘green development’. Economic growth plans focus on expanding concessions as opposed to increasing productivity per hectare. The Masterplan for the Acceleration and Expansion of Indonesia’s Economic Development (MP3EI) threatens to cause continued high rates of deforestation and degradation due to weak mitigation of environmental destruction. Community access to forest resources has received inadequate attention from the government and tends to be discriminatory. It can take more than 1,000 days to obtain a ‘village forest’ permit for community-based forest management.

Budgets as an Important Element for Measuring Land and Forest Governance

State revenue policy influences activities that exploit land and forests. Over the past four years (2009–2012) the government allocated 27 % of non-tax state revenue (PNBP) toward meeting state expenditure needs, whereas a major source of that revenue was the exploitation of natural resources. This sort of practice indirectly encourages a rising rate of activity by land and forest based industries, which can be shielded by the excuse of the need to increase annual state revenue. Meanwhile, the contribution of state revenue from the natural resources sector that is regarded to be small is actually not small compared to the environmental destruction that occurs. Several studies have found that the contribution is low because the loss of state revenue is high in the natural resources sector. Low state revenue projections and weak public financial management cause potential loss of state revenue. Reduced ‘revenue sharing’ payments (dana bagi hasil, or DBH) from forestry in 2012, by as much as -9 %, indicate a loss of state revenue.

State expenditure has a huge impact on the quality of performance and achievement in accelerating the rehabilitation of land and forests. Programs that lead to priority activities can only be realized if they are accommodated in state expenditure policy. For that reason, analysis of state expenditure is useful to ensure that adequate funds are available to pay for programs and activities that support the reduction of deforestation and degradation. It is also useful to ensure that funds that are already allocated are spent in an optimal way to meet the goal of reducing deforestation and degradation. The level of state expenditure on environmental recovery and reducing deforestation and degradation is far lower than spending on defence, public order and security. Spending on the environment is only allocated 1% of total state expenditure. Meanwhile, 63% is allocated for interests of bureaucracy and public services. Spending on subsidies and civil servants absorbs the biggest allocation of state expenditure. Specific Purpose Grants (DAK) for forestry, agriculture and the environment are residual and unsustainable to fund the expenditure needs of environmental recovery and reducing deforestation and degradation. The allocation of spending on 'social assistance' (bantuan sosial) by the forestry ministry is problematic. Furthermore, the absence of benchmarks to define the cost of environmental recovery per hectare or the unit cost of preventing deforestation and degradation makes further analysis difficult.

Budget deficit policy that intentionally leads to new debt poses a threat of increased deforestation and degradation. The level of budget deficit reached -8 % and increased over recent years. The strategy of increasing exploration of non-oil and gas sources of non-tax state revenue (PNBP) to handle debt and budget deficit clearly poses an increased threat of deforestation and degradation.

Recommendations for Improvement

Recommendations that can be taken from this study are as follows:

Central Government	1. Improve accountability of government performance to ensure that development goals (for reduced emissions and rate of deforestation and degradation) are consistent with the planning of ministries and other state institutions; 2. Strengthen the moratorium policy to respond to existing social-political conditions; 3. Boost the role of local governments in overcoming conditions of deforestation and degradation that are not yet improving; 4. Improve fiscal policy in efforts to slow rates of deforestation and degradation as a way to reduce carbon emissions; 5. Initiate the drafting of a “pro-environment budget statement”, especially in the Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF) sector.
--------------------	--

Civil Society	1. Conduct studies related to budget policy for better land and forest governance both at the national and local levels as a way to increase public debate on the issue; 2. Civil society groups that work on issues of budget policy should bolster their advocacy by working together with civil society groups that work on land and forest governance; 3. Encourage civil society groups to get involved in budget planning and monitoring to ensure that the rights and aspirations of communities can be adequately considered by the government in formulating the budget, including aspirations to protect natural resources and reduce rates of deforestation.
---------------	---

Masyarakat Sipil	1. Memperluas kajian yang mengaitkan kebijakan anggaran dengan pengelolaan hutan dan lahan baik di skala nasional maupun daerah sebagai upaya meningkatkan debat publik di isu ini; 2. Kelompok masyarakat sipil yang bekerja pada isu kebijakan anggaran sebaiknya mengakselerasikan gerakan kelompok masyarakat sipil yang bekerja pada isu pengelolaan hutan dan lahan dalam rangka memperkuat gerakan masyarakat sipil di Indonesia yang lebih baik; 3. Mendorong agar masyarakat sipil terlibat dalam proses penyusunan anggaran dan pengawasannya agar hak dan aspirasi masyarakat dapat dipertimbangkan oleh pemerintah dalam merumuskan anggaran, termasuk aspirasi terhadap pelestarian sumber daya alam dan deforestasi.
------------------	--

Kebijakan defisit anggaran yang menghendaki hutang baru semakin mengancam peningkatan deforestasi dan degradasi. Tingkat defisit anggaran mencapai -8 % dan terus mengalami kenaikan yang signifikan pada tahun berikutnya. Peningkatan eksplorasi PNBP non migas sebagai strategi penanganan defisit anggaran dan hutang, jelas meningkatkan ancaman deforestasi dan degradasi.

Rekomendasi Perbaikan

Rekomendasi yang bisa dihasilkan dari hasil kajian ini adalah sebagai berikut:

Pemerintah Pusat	1. Memperbaiki akuntabilitas kinerja pemerintah lebih terbuka dan maksimal untuk menjaga konsistensi tujuan pembangunan (melalui penurunan emisi dan laju deforestasi dan degradasi) dengan perencanaan kementerian atau lembaga; 2. Memperkuat kebijakan moratorium untuk merespon kondisi sosial politik yang ada; 3. Meningkatkan peran Pemerintah Daerah untuk mengatasi kondisi deforestasi dan degradasi; 4. Memperbaiki kebijakan fiskal dalam upaya mengerem laju deforestasi dan degradasi sebagai upaya menurunkan emisi karbon; 5. Menginisiasi penyusunan “Pernyataan Anggaran yang pro lingkungan” khususnya sektor LULUCF atau yang biasa disebut <i>environment budget statement</i>.
------------------	--

daya alam. Model kebijakan seperti ini secara tidak langsung akan mendorong peningkatan laju kegiatan industri berbasis hutan dan lahan yang berlandung dibalik alasan untuk meningkatkan pendapatan negara setiap tahun. Di sisi yang lain, kontribusi penerimaan negara dari sektor sumber daya alam yang dianggap masih kecil sesungguhnya tidak sebanding dengan kerusakan lingkungan yang terjadi. Berbagai studi menemukan kontribusi yang rendah dikarenakan hilangnya penerimaan negara yang cukup tinggi disektor sumber daya alam. Proyeksi yang rendah terhadap realisasi penerimaan serta pengelolaan keuangan publik yang lemah menyebabkan potensi kehilangan penerimaan negara. Penurunan anggaran DBH kehutanan pada tahun 2012 sebesar -9 % mengindikasikan hilangnya penerimaan negara.

Belanja negara sangat menentukan kualitas kinerja dan capaian dalam akselerasi rehabilitasi hutan dan lahan. Program yang diterjemahkan menjadi kegiatan prioritas hanya bisa direalisasikan jika diakomodasi dalam kebijakan belanja Negara. Oleh karena itu analisis dalam belanja negara ini berguna untuk memastikan bahwa belanja untuk membiayai program dan kegiatan yang mendukung penurunan deforestasi dan degradasi tersedia secara memadai. Selain itu, memastikan bahwa uang yang sudah dialokasikan tersebut telah dibelanjakan dengan optimal untuk mencapai tujuan penurunan deforestasi dan degradasi. Belanja negara untuk pemulihan lingkungan dan penurunan deforestasi dan degradasi yang termanifestasi dalam belanja fungsi lingkungan hidup jauh lebih rendah dari belanja fungsi pertahanan, ketertiban dan keamanan. Belanja untuk fungsi lingkungan hidup hanya teralokasi 1% dari total belanja negara. Sementara, 63% teralokasi untuk kepentingan birokrasi yakni dalam fungsi pelayanan umum. Belanja subsidi dan pegawai menyerap alokasi belanja terbesar negara. DAK bidang kehutanan, pertanian dan lingkungan hidup sifat residual dan tidak berkelanjutan untuk membiayai kebutuhan belanja pemulihan lingkungan dan penurunan deforestasi dan degradasi. Belanja bantuan sosial oleh kementerian kehutanan peruntukannya bermasalah. Di sisi yang lain, tidak adanya *benchmark* yang menjelaskan biaya pemulihan lingkungan per Ha atau biaya pencegahan deforestasi dan degradasi per satuan tertentu menyulitkan analisis lebih lanjut.

dalam APBN dan APBD yang terkait dengan target penurunan emisi selama dua tahun terakhir hanya menunjukkan angka rata-rata sebesar Rp 20 triliun per-tahun. Bahkan jumlah alokasi tersebut hanya mampu direalisasikan sebesar 9,7 % saja. Hal ini tentu saja harus mendapatkan perhatian yang cukup besar dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah jika masih ingin mewujudkan komitmen mulai pemerintah Indonesia tersebut.

Moratorium izin hanya melindungi sedikit dari sisa hutan yang ada. Kebijakan moratorium hanya mencegah izin baru pada 22,5 juta hektar hutan primer dan lahan gambut tetapi tidak melindungi 46,7 juta hektar hutan sekunder. Disisi yang lain, dalam periode kebijakan moratorium, luasan hutan di Indonesia telah berkurang 4,3 juta hektar. Jumlah ini bisa terus meningkat mengingat jumlah izin pinjam pakai dan persetujuan prinsip terus bertambah baik dari segi jumlah izin maupun luasan.

Kebijakan pertumbuhan gagal menghasilkan skenario *green growth development*. Pertumbuhan ekonomi direncanakan dengan melakukan perluasan lahan dan pinjam pakai atau alih fungsi dibanding peningkatan produktifitas. Kebijakan MP3EI terus mengancam tingginya laju deforestasi dan degradasi karena mitigasi kerusakan lingkungan yang lemah. Akses masyarakat terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan juga kurang mendapat perhatian pemerintah dan cenderung diskriminatif. Dibutuhkan waktu lebih dari 1.000 hari untuk mendapatkan persetujuan usulan hutan desa.

Anggaran sebagai Elemen Penting untuk Mengukur Tata Kelola Hutan dan Lahan

Kebijakan penerimaan negara berpengaruh terhadap aktifitas eksploitasi hutan dan lahan. Selama kurun waktu empat tahun terakhir (2009-2012) pemerintah meletakkan 27 % PNPB untuk memenuhi kebutuhan belanja negara, padahal sebagian besar sumbernya diperoleh dari kegiatan eksploitasi sumber

Laporan ini disusun menjadi empat bagian. Bagian **pertama** menjelaskan tentang kerangka besar penelitian yang menunjukkan bahwa kajian anggaran sebagai instrumen evaluasi kebijakan nasional dalam pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia. Bagian **kedua** dititik beratkan kepada review kebijakan perencanaan dengan membandingkan antara komitmen pemerintah yang terancam tidak mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi pada sektor ini. Bagian **ketiga** mengupas tentang politisasi dan ketimpangan kebijakan penerimaan dan belanja pemerintah pusat. Bagian **keempat** berupa penyimpulan dan skema rekomendasi yang diajukan atas temuan yang ada.

Rencana Diatas, Komitmen Dibawah

Rehabilitasi lahan kritis membutuhkan waktu 163 tahun. Berdasarkan data Statistik Kehutanan 2012 menunjukkan bahwa total luas lahan kritis di Indonesia telah mencapai angka 81,6 juta hektar. Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II hanya menargetkan rehabilitasi terhadap 2,5 juta hektar lahan kritis. Dengan membandingkan luasan lahan kritis yang ada dengan target yang dibuat pemerintah menunjukkan bahwa dibutuhkan waktu 163 tahun untuk rehabilitasi lahan kritis. Ironisnya realisasi dari target 500 ribu ha per-tahun tersebut tidak juga bisa dicapai secara maksimal oleh pemerintah yang hanya mampu mencapai 320 ribu hektar pertahun.

Komitmen pemerintah untuk menurunkan emisi karbon sebesar 26 % perlu diuji dengan realisasi komitmen anggaran. Tantangan utama yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia untuk menurunkan emisi karbon terdapat pada laju deforestasi dan degradasi lahan karena buruknya tata kelola hutan dan lahan. Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) menyatakan bahwa kebutuhan pembiayaan untuk mencapai target pemerintah melalui RAN GRK & RAD GRK adalah sebesar Rp 412 triliun dalam sepuluh tahun (2011-2020) atau sebesar Rp 40 trilun per-tahun. Tetapi kebijakan belanja

GAMBARAN UMUM

Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) telah berhasil menyelesaikan suatu kajian yang menganalisis kebijakan perencanaan dan penganggaran nasional dalam pengelolaan hutan dan lahan di Indonesia. Secara khusus studi ini melihat dua hal: *pertama*, menelaah kebijakan prioritas atau perencanaan pemerintah pusat terkait pengelolaan hutan dan lahan serta perkembangan capaian yang ada; dan *kedua*, melihat orientasi kebijakan anggaran nasional dalam upaya penurunan deforestasi dan degradasi. Dalam hal orientasi kebijakan anggaran, kajian lebih ditekankan kepada telaah potensi dan realisasi penerimaan negara serta melihat orientasi kebijakan belanja negara dalam mengakselerasi pengelolaan hutan dan lahan yang lebih baik.

Pada sisi kebijakan perencanaan, pencapaian target kinerja yang diimbangi dengan ketersediaan anggaran serta kontrol yang ketat akan dapat memastikan bahwa implementasi berjalan dengan baik dan akan berkontribusi cukup besar terhadap upaya untuk: (i) melakukan rehabilitasi dan pencegahan deforestasi; (ii) pengendalian eksploitasi lahan; (iii) optimalisasi produktivitas hasil kebun; dan (v) pencegahan pembukaan lahan baru untuk perkebunan.

Berkaitan dengan relevansi antara konteks kebijakan anggaran terhadap tata kelola hutan dan lahan, setidaknya terdapat tiga isu penting yaitu meliputi:

1. Indikator kinerja yang dibuat pemerintah dalam dokumen perencanaan, selain tidak sebanding dengan permasalahan yang dihadapi, juga tidak saling terpadu dan terkait dengan kebijakan perencanaan yang lain.
2. Kebijakan anggaran baik skema penerimaan, belanja dan pembiayaan mengancam peningkatan laju deforestasi dan degradasi.

RINGKASAN EKSEKUTIF EXECUTIVE SUMMARY

MENGUKUR KOMITMEN:

*Analisis Kebijakan Perencanaan dan Anggaran Nasional
dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan di Indonesia*

MENGUKUR KOMITMEN:

Analisis Kebijakan Perencanaan dan
Anggaran Nasional terhadap Pengelolaan Hutan
dan Lahan di Indonesia



2013

