

KEBIJAKAN DAN DAMPAK PEMEKARAN WILAYAH/ALIH FUNGSI LAHAN TERHADAP LAJU KEHILANGAN HUTAN

Oleh :
Subarudi¹

ABSTRAK

Kebijakan pemekaran wilayah akhir-akhir menjadi pembicaraan hangat karena dalam implementasinya banyak diwarnai oleh nuansa korupsi seperti yang terjadi dalam kasus alih fungsi hutan bakau untuk pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api di Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan dan kasus alih fungsi hutan di Kabupaten Bintan, Kepulauan Riau. Oleh karena itu Badan Litbang Kehutanan diharapkan mampu melakukan kajian tentang pengaruh pemekaran daerah terhadap laju deforestasi nasional. Disamping itu, Komisi IV DPR juga perlu melakukan evaluasi yang komprehensif tentang kinerja pemerintahan daerah pemekaran. Sementara evaluasi kinerja ini dilaksanakan, maka DPR harus menghentikan seluruh proses pembahasan RUU pembentukan daerah baru.

Kata kunci: pemekaran wilayah, deforestasi, dewan perwakilan rakyat

I. PENDAHULUAN

Perdebatan tentang rencana penerapan kebijakan moratorium pemekaran wilayah yang diusulkan oleh pihak DPD (Dewan Perwakilan Daerah) masih terus berlangsung setelah mengkaji secara sekilas bahwa ternyata tidak ada dampak pemekaran wilayah terhadap perkembangan ekonomi dan kesejahteraan rakyat, tetapi sangat berdampak kepada kesejahteraan para elit lokal saja sebagaimana hasil jajak pendapat Harian Kompas.

Kebijakan moratorium pemekaran wilayah tersebut dianggap angin lalu saja oleh kalangan DPR sehingga DPR masih saja memproses usulan pemekaran wilayah kabupaten sebanyak 20 kabupaten baru. Hal ini dilakukan DPR karena ada daya tarik dan *profit* dalam setiap pembahasan usulan pemekaran wilayah.

¹ Peneliti di Pusat Penelitian Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kehutanan

Saat ini semua fraksi dalam Rapat Paripurna DPR Selasa, 24 Juni 2004 telah menyetujui 12 rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah otonom untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Ke dua belas daerah otonom tersebut meliputi provinsi Sumatera Utara (2 kabupaten), Jambi (1 kabupaten), Bengkulu (1 kabupaten), NTB (1 kabupaten), Sulawesi Utara (2 kabupaten), Sulawesi Tengah (1 kabupaten), Sulawesi Selatan (1 kabupaten), Maluku (2 kabupaten), dan Kepulauan Riau (1 kabupaten) (Kompas, 25/06/2008).

RUU pembentukan 12 kabupaten akan dibahas dalam rapat-rapat DPR sehingga nantinya akan dikeluarkan UU pemekaran wilayah yang baru. Ada sementara pengamat politik memberikan usul yang brilian agar pemerintah secara bernas tidak menandatangani UU pemekaran tersebut sehingga jika terjadi sesuatu setelah berlakunya UU tersebut, pemerintah tidak bertanggung jawab karena proses pemekaran baru yang belum terlihat hasil dan manfaatnya selama ini.

Oleh karena itu tulisan ini secara khusus mengkaji pemekaran wilayah terhadap kesejahteraan masyarakat, perekonomian wilayah, dan kondisi hutan dan lingkungan yang rusak akibat pemekaran wilayah. Informasi terakhir menunjukkan bawa banyak hutan-hutan dikonversi di daerah pemekaran wilayah baru seperti pemekaran wilayah Papua.

II. DAMPAK KEBIJAKAN PEMEKARAN

1. Dinamika Politik

Sejak reformasi 1998 hingga pertengahan 2008 telah disetujui pembentukan 191 daerah baru yang meliputi 7 provinsi, 32 kota, dan 152 kabupaten. Paling banyak berada di Pulau Sumatera (69 daerah baru), Sulawesi (34 daerah baru), dan Papua (27 daerah baru) (Budihardjo, 2008).

Untuk melihat komentar atau pendapat umum tentang kebijakan pemekaran wilayah kabupaten baru yang begitu besar dapat mengacu kepada hasil jajak pendapat harian Kompas (10/09/2007) yang menegaskan bahwa hampir sebagian besar masyarakat (80%) menolak kebijakan pemekaran wilayah karena lebih menguntungkan elite politik dan birokrasi daripada perbaikan kondisi ekonomi masyarakat yang tetap tidak beranjak ke arah yang lebih baik.

Saat Mendagri melantik 5 pejabat Bupati di 5 kabupaten yang berada di pegunungan tengah Papua, yaitu Lani Jaya, Puncak, Yalimo, Nduga dan Memberamo Tengah dikritisi oleh banyak pihak karena hanya memperluas korupsi di Papua. Kesejahteraan masyarakat asli setempat

pun belum terbukti meningkat dan malah menciptakan konflik karena batas wilayah kabupaten induk dan pemekaran belum jelas (Kompas, 22/06/2008).

Pakar ilmu pemerintahan di Papua, JRG Djopari, menegaskan pemekaran wilayah adalah produk dari proyek politik yang penuh konspirasi politik di Jakarta padahal pemerintah sudah berkomitmen untuk melaksanakan moratorium pemekaran Papua. Disamping itu dampak pembangunan dalam sebuah pemekaran masih tidak dinikmati secara ekonomi oleh masyarakat asli karena serbuan warga pendatang yang lebih siap dan mampu mengembangkan potensi ekonomi dari pembangunan tersebut sebagai pelaku bisnis konstruksi dan toko kelontong (Kompas, 22/06/2008).

Budihardjo (2008) menegaskan bahwa terminologi pemekaran merupakan istilah yang salah kaprah karena yang terjadi sebenarnya adalah bukan pemekaran, tetapi lebih tepat penciptaan atau penyempitan wilayah. Sebagai contoh satu provinsi dipecah-pecah menjadi beberapa provinsi atau satu kabupaten dipecah menjadi beberapa kabupaten.

2. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat

Jika anda mendukung pernyataan bahwa pemekaran wilayah dimaksudkan untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat berarti anda termasuk salah satu anggota Tim Sukses Pemekaran Wilayah tertentu dan nantinya akan mendapat imbalan yang pantas bagi tim sukses tersebut.

Kasus pemberian insentif bagi tim sukses pemekaran wilayah Papua Barat adalah contoh yang menarik dan sekaligus tidak masuk akal, dimana dana APBD dialokasikan hanya untuk membayar insentif (baca: upah) bagi orang perorang yang mendukung dan memperjuangkan pemekaran hingga mendapat persetujuan DPR. Bisa dibayangkan jika satu orang tim sukses mendapat dana APBD sekitar Rp. 75 juta, bagaimana dengan para anggota DPR yang berhasil menggoalkan usulan pemekaran tersebut.

Jadi dapat disimpulkan bahwa proses pemekaran wilayah tidak meningkatkan kesejahteraan masyarakat tetapi hanya mensejahterakan elit-elit lokal dan nasional. Kita masih ingat temuan BPK terhadap penyimpangan APBD untuk Kepulauan Riau yang ternyata digunakan untuk membiaya sidang-sidang pembahasan usulan pemekaran di DPR termasuk uang saku bagi anggota DPR yang hadir dalam rapat pembahasan tersebut.

Hasil jajak pendapat Kompas juga mendukung pernyataan tersebut karena di beberapa kabupaten indeks pembangunan manusia (IPM) malah turun dari sebelum dimekarkan dan sesudah dimekarkan. Logikanya

benar karena banyak dana-dana APBD digunakan secara terselubung untuk membayar hutang atas pinjaman saat melakukan proses pengusulan pemekaran wilayahnya.

Disamping itu wilayah pemekaran baru juga banyak menumbuhkan-kembangkan budaya KKN karena pegawai yang direkrut adalah pegawai-pegawai dari keluarga-keluarga yang dekat dengan kekuasaan sehingga Menpan telah menarik semua proses pengangkatan CPNS ke tingkat pusat. Namun baru-baru ini Menpan mengeluarkan kebijakan baru yang akan mengembalikan proses pengangkatan tersebut ke daerah kembali, ada apa dibalik perubahan kebijakan ini?

Budihardjo (2008) mensinyalir bahwa kajian tentang daerah calon pemekaran dilakukan oleh tim pengkaji yang dibentuk oleh kepala daerah yang bersangkutan. Kenyataan di lapangan menunjukkan penelitian yang dilakukan sekedar merupakan penelitian pesanan. Peneliti yang terlibat seringkali dituding telah melakukan pelacuran intelektual (*intellectual prostitution*) karena bukan mengungkapkan kebenaran, mereka hanya menyuguhkan membenaran atau jastifikasi.

3. Perkembangan Perekonomian Wilayah

Sudah dapat diduga bahwa pemekaran wilayah baru belum dapat segera meningkatkan perekonomian di wilayahnya seperti membalikkan telapak tangan. Tetapi perekonomian wilayah ini baru mulai tumbuh setelah 5 tahun pemekaran wilayah berjalan setelah menghabiskan biaya pemerintahan yang cukup besar. Jika dianalisa dengan metoda CBA (*cost and benefit analysis*) terhadap pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut, maka sudah dapat diduga akan menghasilkan nilai IRR yang rendah.

IRR yang rendah dapat diindikasikan bahwa DAU yang diberikan hanya cukup atau kadangkala masih kurang untuk membayar gaji pegawai, bagaimana mau meningkatkan roda perekonomian di wilayah tersebut. Hasil temuan ICW menunjukkan bahwa APBD kini menjadi obyek korupsi yang diindikasikan dengan adanya alokasi 80 % anggaran tersebut digunakan bagi kepentingan umum pemerintah, seperti belanja pegawai (Kompas, 28/06/2008).

Sebagai contoh Provinsi Kalimantan Timur, daerah yang kaya akan hasil SDA, saja masih mengulur-ulur waktu untuk pemberhentian DAU nya karena masih kurang untuk membayar gaji pegawai mereka padahal pemberhentian DAU atas provinsi atau kabupaten yang sudah dapat menghasilkan PAD yang besar harus dihentikan sebagaimana PP No. 28/2007 (Kompas 16/09/2007).

Lebih jauh Santoso (2008) menegaskan bahwa pemekaran daerah di Indonesia benar-benar tumbuh subur dalam 5 tahun terakhir. Namun,

pemekaran daerah tidak otomatis dapat berjalan mulus, apalagi mampu menggerakkan ekonomi di daerah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dampak atas pemekaran wilayah terhadap perekonomian daerah tersebut belum dapat dibuktikan kebenarannya hanya slogan belaka tanpa makna. Anehnya para anggota DPR yakin dan sangat percaya dengan slogan kosong tersebut yang sering didengungkan oleh para kaum "opportunist" yang mendukung usulan pemekaran wilayahnya.

4. Kerusakan Hutan Akibat Pemekaran Wilayah

Dalam suatu seminar tentang perubahan iklim di Gedung Manggala Wanabakti, 12 Agustus 2007, dalam sambutannya Menteri Kehutanan menjelaskan bahwa banyak hutan-hutan telah dikonversi untuk wilayah-wilayah pemekaran kabupaten yang baru. Pernyataan Menteri Kehutanan ditanggapi positif oleh anggota DPR yang hadir, Bomer Pasaribu, yang menegaskan bahwa DPD telah menyetujui usulan untuk menghentikan sementara (moratorium) proses-proses pemekaran wilayah yang baru.

Ancaman konversi hutan terjadi di Kabupaten Malinau sebagai kabupaten pemekaran yang sebagian besar (80%) wilayahnya adalah hutan konservasi. Pemerintah daerah Malinau menyurati Departemen Kehutanan untuk memberikan kompensasi tahunan atas keberadaan kawasan konservasi tersebut. Jika tidak diberikan kompensasi, maka dengan amat terpaksa Pemda Malinau akan memanfaatkan kawasan konservasi tersebut untuk areal pembangunan kantor-kantor pemerintahannya yang baru.

Kasus perluasan wilayah di Kabupaten Muna telah merusak kawasan hutan jati ratusan hektar berikut dengan isinya dengan dalih pembangunan kantor Bupati yang baru dan pembuatan jalan-jalan utama dan cabang yang menuju ke kantor tersebut. Hal ini dilakukan karena tidak ada lagi lahan yang menganggur dan siap dikonversi untuk pemekaran wilayah selain kawasan hutan jati berikut dengan tegakannya.

Tahun 2000 Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, salah kabupaten baru dari 3 kabupaten hasil pemekaran Kabupaten Kutai, telah mengusulkan kepada Menteri Kehutanan untuk melepas 15.000 ha (7,5%) kawasan hutan Taman Nasional Kutai (200.000 ha) untuk pemukiman masyarakat. Namun hingga kini Menhut belum menyetujui usulan pelepasan tersebut. Usulan pelepasan tersebut juga mendapat ancaman boikot dari LSM *European Wildlife Preservation Coalition* (EWPC) terhadap hasil bumi dan produk dari Kalimantan Timur yang diperdagangkan ke Eropa, Amerika dan Jepang (Kompas, 22/01/2000). Subarudi (2001) menegaskan bahwa usulan pelepasan kawasan TN Kutai oleh Pelaksana Harian Bupati Kutai tersebut bersifat "populis" dalam rangka mencari dukungan "suara" menjelang Pilkada Kutai Timur.

Pemerintah Kabupaten Bintan juga meminta Menhut untuk melepaskan status kawasan hutan lindung seluas 7.300 ha yang terdiri dari 5.100 ha untuk ibu kota dan 2.200 ha untuk kawasan wisata terpadu dari total kawasan hutan lindung seluas 37.000 ha di Bintan. Tim teknis Dephut telah menyetujui proses perubahan fungsi hutan lindung seluas 6.813 ha dengan ketentuan kawasan sepadan pantai harus dipertahankan (Santoso, 2008).

Walhi telah menggaris bawahi bahwa Indonesia kehilangan hutan seluas 5,4 juta hektar yang setengahnya (2,575 juta ha) terjadi di Pulau Sumatera dan Kalimantan sepanjang tahun 2000-2005. Pola kehilangan hutan itu nyaris seragam, sebagian besar beralih fungsi menjadi perkebunan terutama kelapa sawit (Rangkuti, 2008). Kemungkinan sebagian besar lagi dari laju kehilangan hutan tersebut terjadi karena pemekaran wilayah.

Kebijakan pemekaran wilayah tidak saja membuat kawasan hutan sebagai tumbal tetapi juga menelan korban beberapa anggota DPR yang harus mendekam di Hotel Prodeo karena indikasi korupsi atas alih fungsi hutan di Kabupaten Bintan, Kepulauan Riau dan alih fungsi hutan bakau dalam pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api di Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan (Kompas, 28/06/2008).

Oleh karena itu, Badan Litbang Kehutanan diharapkan melakukan kajian tentang pengaruh kebijakan pemekaran wilayah terhadap peningkatan laju kerusakan hutan dan hasil kajian tersebut dapat dijadikan pedoman bagi Departemen Kehutanan untuk menerapkan kebijakan moratorium atau melanjutkan konversi hutan untuk pemekaran wilayah. Hal ini terkait dengan pernyataan Menteri Kehutanan bahwa banyak sertifikat yang muncul di kawasan hutan tanpa ijin pelepasan hak kawasan hutan dari Menhut. Namun tidak ada yang meributkan pengalihfungsian tersebut. Departemen Kehutanan seperti berjuang sendirian.

Disamping Komisi IV bidang Kehutanan DPR juga diharapkan kesediannya untuk melakukan evaluasi yang utuh dan menyeluruh terhadap kinerja daerah yang sudah dimekarkan dan jika memang hasil evaluasi menunjukkan bahwa tidak ada kinerja yang signifikan dari daerah pemekaran, maka kabupaten hasil pemekaran tersebut dapat digabungkan kembali ke provinsi asalnya sebagaimana disebutkan dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Keputusan DPR untuk selalu menyetujui usulan pemekaran wilayah baru telah dijadikan modus operandi bagi para elite-elite lokal yang haus kekuasaan untuk bersama-sama dan secara berjamaah dan bersinergi menggerogoti keuangan negara untuk kepentingan pribadi, golongan, dan

kelompok-kelompoknya. Hal ini didukung dengan pernyataan ICW bahwa APBD kini menjadi obyek korupsi yang diindikasikan dengan adanya alokasi anggaran untuk organisasi kemasyarakatan sebesar 14% yang lebih tinggi dibandingkan dengan pos anggaran pendidikan yang hanya 4%. Pemberian kepada organisasi kemasyarakatan yang besar diduga ada keterkaitannya dengan elit-elit partai politik lokal yang berkuasa (Kompas, 28/06/2008).

III. KESIMPULAN

Seyogyanya kebijakan moratorium terhadap usulan pemekaran wilayah baru tetap dilaksanakan sambil dilakukan evaluasi yang komprehensif terhadap daerah-daerah yang sudah dimekarkan yang terkait dengan sistem keuangan, SDM, PAD, SDA dan kebijakan serta perda-perda yang ada.

Hasil evaluasi kinerja daerah pemekaran tersebut dapat dijadikan pedoman bagi para anggota DPR untuk terus menerapkan kebijakan moratorium usulan pemekaran baru atau mencabut kebijakan moratorium tersebut. Hal ini semua sangat tergantung kepada hati nurani para pengambil kebijakan, apalagi pemilu sudah dekat sehingga semua parpol harus bersiap-siap mengumpulkan semua daya dan upayanya terutama pundi-pundi keuangannya (*money politic*) agar dapat memenangkan pemilu 2009.

Mudah-mudahan rakyat dapat menggunakan hak pilihnya secara cermat dan cerdas untuk tidak memilih parpol-parpol yang berlagak pahlawan kesiangan padahal sesungguhnya mereka adalah badut-badut politik semata dan tak pantas untuk dipilih kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Budihardjo, E. 2008. Pemekaran atay Penciutan Wilayah? Harian Kompas, tanggal 19 Juli 2008.
- Kompas. 2000. Taman Nasional Kutai Seluas 15.000 ha Diminta untuk Dilepaskan. Harian Kompas, tanggal 22 Januari 2000.
- Kompas. 2008. APBD Kini Menjadi Obyek Korupsi: Pejabat Jangan Takut Bekerja. Harian Kompas, tanggal 28 Juni 2008.
- Kompas. 2008. Pemberantasan Korupsi: Sarjan Tahir dan Yusuf Faisal Diperiksa KPK untuk Al Amin. Harian Kompas, tanggal 28 Juni 2008.

- Kompas. 2008. Otonomi: DPR dan Pemerintah Mekarkan Lagi 12 Daerah. Harian Kompas, tanggal 25 Juni 2008.
- Kompas. 2008. Dugaan Korupsi Hutan: Amin Diperiksa Sebagai Saksi Sarjan. Harian Kompas, tanggal 25 Juni 2008.
- Kompas. 2008. Pemekaran Papua: Mendagri Lantik Lima Panjabat Bupati Pemekaran. Harian Kompas, tanggal 22 Juni 2008.
- Rangkuti, S. 2008. Sengketa Lahan: Bom Waktu di Tanah Melayu. Harian Kompas, tanggal 19 Juli 2008.
- Santoso, F. 2008. Pemekaran: Ibu Kota Bintan Berada di Hutan Lindung. Harian Kompas, tanggal 21 Juni 2008.
- Subarudi. 2001. Upaya Penyelamatan Taman Nasional Kutai. Info Sosial Ekonomi. Vol.2 No. 1 (2001) pp.29-35. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Budaya dan Ekonomi Kehutanan, Bogor.