Kebijakan Fiskal Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Pembangunan Berkelanjutan[1]

M. Ratnaningsih[2]

1. Pendahuluan

Sejak 1997 perekonomian Indonesia terpuruk dan masih berkepanjangan sampai sekarang. Krisis moneter yang diikuti dengan krisis ekonomi, juga diikuti dengan krisis politik dan krisis yang bersifat multidimensi, telah membuat perekonomian Indonesia mengalami kontraksi menjadi 14 % pada tahun 1998. Dengan kata lain tingkat pertumbuhan ekonomi merosot sebesar 300% dari positif 7% pada tahun 1997 menjadi negatif 14% pada tahun 1998. *International Monetary Fund* (IMF) mencoba membantu mengobati penyakit ekonomi Indonesia dengan resepnya yang berupa liberalisasi perdagangan atau dikenal juga sebagai perdagangan bebas dimana semua hambatan kuota dihapus dan tarif atau bea masuk impor ditekan serendah mungkin. Subsidi untuk sektor-sektor tertentu terus dikurangi bahkan dihapus. Resep yang diberikan oleh IMF tidak sepenuhnya berhasil mengeluarkan Indonesia dari krisis ekonomi karena resep tersebut memberi dampak yang luar biasa, khususnya pada tingkat kemiskinan. Memang di satu sisi, krisis ekonomi memberi dampak negatif, namun di sisi lain mampu membuka jalan bagi munculnya reformasi total pada seluruh aspek kehidupan sosial sehingga memicu dikembangkannya model pembangunan yang berkeadilan yang melibatkan tiga aktor atau pelaku didalamnya yaitu pemerintah, masyarakat usaha, dan masyarakat madani.

2. Otonomi Daerah

Salah satu bentuk dari reformasi total tersebut adalah pemberlakuan Otonomi Daerah yang memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah untuk menentukan sendiri kebijakan pembangunannya di daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah

---

[1] Paper disampaikan pada Seminar Nasional "*Interlinkage for the Economic Stabilization*" UNSOED, Purwokerto, 9 Oktober 2004.

[2] Peneliti Senior, Lembaga Penelitian dan Pelatihan Ekonomi Ligkungan WACANA MULIA, Jakarta, dan Mahasiswa Program Pendidikan Doktor, Kajian Ilmu Lingkungan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta.

Pusat dan Daerah. Dengan adanya Otonomi Daerah ini, masing-masing daerah diharapkan mampu untuk menciptakan modernisasi lingkungan legal dan regulasi, pemanfaatan sumber daya secara efisien, pengembangan sumber daya manusia dan infrastruktur, meningkatkan daya dukung lingkungan dan melakukan konservasi (*World Bank,* 1977).

Ide otonomi daerah sudah muncul jauh sebelum diberlakukannya UU No.22 dan UU No. 25 tahun 1999; Ide tersebut juga dimulai oleh beratnya keuangan Negara (Pemerintah Pusat) yang selama ini dibebani dengan utang baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri yang pada tahun 1999 mencapai US $140 milyar atau menggunakan nilai tukar sekarang (sekitar Rp 9000/US$) hampir mencapai Rp 136 trilyun. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diminta untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat dan memberi keleluasaan untuk memenuhi kebutuhan keuangannya sendiri dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dimana salah satunya adalah dengan cara optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Kemudian yang terjadi adalah adanya kecenderungan daerah untuk meningkatkan jumlah dan jenis pajak baru untuk mencukupi kebutuhan anggarannya. Padahal, apabila hal ini terjadi maka Otonomi Daerah justru menimbulkan beban baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat karena salah satu prinsip dari pengenaan pajak adalah mendorong perekonomian, bukan sebaliknya justru menimbulkan distorsi ekonomi. Prinsip dasar pengenaan pajak lainnya adalah hasil perolehannya bersifat pasti dan dapat diprediksi sehingga memudahkan dalam penyusunan rencana belanja. Pengenaan pajak lebih dititikberatkan pada sektor-sektor yang memberikan hasil pajak yang cukup besar demi alasan efisiensi, yaitu mempertimbangkan antara *collection cost* dengan hasil yang diperoleh, dan berasaskan prinsip keadilan.

Harus dipahami bahwa optimalisasi sumber penerimaan daerah tidak identik dengan besarnya jumlah anggaran, karena anggaran dalam jumlah yang besar namun tidak dikelola dengan baik justru akan menimbulkan kebocoran. Oleh karena itu perlu dilakukan identifikasi secara akurat tentang jumlah kebutuhan dana baik untuk kegiatan rutin, jumlah dan bentuk pelayanan publik yang diperlukan, maupun kualitas minimal pelayanan yang akan diberikan. Dengan demikian, Anggaran Daerah akan lebih bersifat sebagai instrumen kebijakan dalam upaya pengembangan kemampuan dan efektivitas Pemerintah Daerah dalam penentuan strategi, prioritas, serta kebijakan

alokasi anggaran bagi kebutuhan pelayanan publik.

Kelemahan Pemerintah Daerah untuk menggali sumber Pendapatan Asli Daerah akan mengakibatkan besarnya kesenjangan fiskal. Selain dengan mengeluarkan jenis pajak baru, salah satu alternatif penerimaan daerah adalah melalui eksploitasi kekayaan daerah, khususnya sumber daya alam. Akibatnya daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam cenderung untuk mendeplesi sumber daya alam yang dimiliki. Sumber daya alam Indonesia semakin terkuras habis, eksploitasi sumber daya hutan terus berlangsung, deplesi minyak bumi dan gas alam terus dilakukan demi pendapatan daerah yaitu untuk sebesar-besarnya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun bahayanya adalah pemanfaatan sumber daya alam tanpa memperhatikan kelangsungan fungsinya akan membawa dampak negatif dalam jangka panjang.

Sebagai contoh nyata adalah Pelaksanan Otonomi Daerah di Provinsi Kalimantan Barat, dimana masing-masing Kabupaten mengeluarkan kebijakan daerah masing-masing, khususnya yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya hutan sebagai sumber penerimaan daerah. Peraturan Pemerintah yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya hutan tidak berlaku lagi, dan digantikan dengan Peraturan Daerah. Akibatnya eksploitasi sumber daya hutan khususnya kayu tidak terbendung lagi, bahkan menurut data statistik Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat tercatat bahwa luas lahan kritis di Kalimantan Barat pada tahun 2002 telah mencapai 5,1 juta hektar atau sekitar 35,03% dari total luas hutan Kalimantan Barat. Kebutuhan kayu untuk 130 unit industri pengolahan kayu yang memerlukan 4,9 juta m^3 hanya mampu dipenuhi sebanyak 2,9 juta m^3 yang berasal dari penebangan kayu berdasarkan Rencana Karya Tahunan dan Ijin Pemanfaatan Kayu, sedangkan sisanya yaitu sebanyak 2 juta m^3 disinyalir dipenuhi dari kegiatan *illegal logging*. (Kusmayadi, 2003).

Jumlah pengurangan dan kehilangan kayu di atas belum termasuk kehilangan yang terjadi akibat *illegal logging* yang kayunya kemudian diselundupkan ke luar Kalimantan melalui pintu pos lintas batas. Seperti diketahui bahwa pembukaan pos lintas batas di Provinsi Kalimantan Barat, khususnya pintu pos Entikong pada mulanya bertujuan untuk mendorong kelancaran perdangangan antar dua negara yaitu Indonesia dan Malaysia yang dituangkan dalam perjanjian Sosek Malino. Namun yang terjadi, dengan adanya pos lintas batas ini kegiatan *illegal logging*

justru semakin marak tanpa ada tindakan dari aparat pemerintah yang berwenang. Kerugian pemerintah akibat adanya *illegal logging* ini mencapai Rp 23,9 milyar pada tahun 2003 (Kusmayadi, 2003). Hal ini menunjukkan ketidakmampuan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pengelola sumber daya alam hutan dan mengatasi kebocoran dalam sumber pendapatan daerah.

3. Sumber Daya Alam Sebagai Sumber Penerimaan Daerah

Secara nasional, angka deplesi sumber daya alam selama 7 tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 1 berikut. Dari tabel itu tampak bahwa sumber daya hutan mengalami deplesi terbesar yaitu 25,61% per tahun, kemudian diikuti oleh emas dan batu bara masing-masing 11,08% dan 10,87% per tahun. Ini berarti sejak tahun 1996 hingga 2002 terus

Tabel 1. Deplesi Sumber Daya Alam di Indonesia 1996-2002

Deplesi (Fisik)	Tahun							Pertumbuhan (%)
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Hasil Hutan (000 M3)	32.558	78.312	83.193	97.862	90.489	116.956	160.609	25,61
Minyak Bumi (juta Barel)	583	577	568	546	518	489	456	-3,57
Gas Alam (000 mscf)	3.164	3.194	2.979	3.068	2.901	2.807	3.036	-0,59
Batubara (juta Ton)	50	55	61	74	77	93	103	10,87
Bauksit (000 Ton)	842	809	1.056	1.116	1.151	1.237	1.284	6,22
Timah (Ton)	51.024	54.600	53.960	47.754	51.629	56.250	78.965	6,44
Emas (Kg)	1.827	2.113	1.852	3.227	4.209	3.979	3.813	11,08
Perak (Kg)	14.732	15.745	13.533	22.370	28.585	28.079	25.397	8,08
Bijih Nikel (000 Ton)	3.429	2.831	3.233	3.235	3.039	3.619	4.406	3,65

Sumber :
- Sistem Terintegrasi Neraca Lingkungan dan Ekonomi Indonesia 1996 – 2000, BPS Jakarta 2001
- Sistem Terintegrasi Neraca Lingkungan dan Ekonomi Indonesia 1998 – 2002, BPS Jakarta 2003.

terjadi peningkatan eksploitasi sumber daya alam. Sedangkan untuk minyak bumi dan gas alam terjadi penurunan tingkat deplesi rata-rata 3,57% dan 0,59%. Dari sisi ekonomi, penurunan tingkat deplesi ini dapat diartikan sebagai adanya tindakan konservasi. Namun hal ini perlu dikaji apakah benar memang terjadi tindakan konservasi atau karena memang ada strategi atau kebijakan pemerintah yang menyebabkan menurunnya tingkat eksploitasi, karena seperti kita ketahui bahwa minyak bumi dan gas alam merupakan sumber penerimaan negara yang potensial yang akan diambil sesuai dengan besarnya kebutuhan anggaran. Dengan demikian, pada saat harga minyak bumi meningkat, maka jumlah minyak bumi yang diambil akan relatif lebih sedikit yaitu sesuai dengan tingkat kebutuhan anggaran. Sedangkan dari sisi ketersediaan sumber daya alam, berdasarkan data tahun 2002 dapat dilihat bahwa rasio cadangan terhadap produksi sumber daya hutan mengalami penurunan yang sangat drastis yaitu dari 73,4 pada tahun 1996 menjadi hanya 28,5 pada tahun 2002. Demikian pula untuk batubara, rasio cadangan terhadap produksi pada tahun 1996 adalah 102,7 sedangkan pada tahun 2002 hanya sebesar 67,5. Sedangkan untuk minyak bumi terdapat kenaikan rasio cadangan terhadap produksi yaitu dari 15,6 pada tahun 1996 menjadi 21,3 pada tahun 2002. Untuk gas alam juga mengalami kenaikan yaitu dari 43,6 pada tahun 1996 menjadi 57,3 pada tahun 2002. Kenaikan ini dapat disebabkan oleh beberapa hal seperti berkurangnya tingkat pengambilan atau karena adanya penemuan cadangan baru yang terbukti *(proven reserve)*.

Tabel 2. Rasio Cadangan terhadap Produksi Beberapa Sumber Daya Alam Terpilih

Sumber daya alam	Rasio Cadangan terhadap Produksi						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hutan*)	73,4	44,2	42,3	36,7	38.6	32,3	28,5
Minyak bumi	15,6	16,8	17,3	17,6	18,8	19,9	21,3
Gas alam	43,6	50,2	53,1	55,5	58,0	62,9	57,3
Batubara	102,7	89,5	85,8	72,8	70,0	76,5	67,5
Bauksit	139,6	148,3	119,5	118,0	118,0	118,3	124,3
Timah	31,9	29,9	30,2	33,9	31,0	27,7	18,8
Emas	49,3	50,6	90,8	51,1	42,0	47,6	54,3
Perak	64,1	69,1	130,7	78,0	66,6	74,0	92,4
Bijih Nikel	246,5	298,4	279,8	280,3	321,2	269,5	221,9

*) Diperkirakan bahwa hutan yang boleh dikonversi dan ditebang harus menyisakan cadangan sebanyak 40% dari luas hutan yang ada, dan luas hutan yang boleh ditebang masih 60% dari luas cadangan. Wilayah sumber daya hutan ini adalah yang ada di luar Jawa saja.

Sumber : - Sistem Terintegrasi Neraca Lingkungan dan Ekonomi Indonesia 1996 – 2000, BPS Jakarta 2001.
- Sistem Terintegrasi Neraca Lingkungan dan Ekonomi Indonesia 1998 – 2002, BPS Jakarta 2003.

Dari kedua tabel di atas dapat disimpulkan bahwa eksploitasi sumber daya alam, khususnya hutan dan batubara menunjukkan kecenderungan untuk terus meningkat, terlebih pada era Otonomi Daerah. Pengambilan sumber daya alam memang tidak selamanya keliru, sejauh pemanfaatannya tetap mempertimbangkan fungsi sumber daya alam itu sendiri. Kekeliruan yang terjadi dan sangat fatal adalah pengambilan sumber daya alam yang selama ini dilakukan hanya digunakan sebagai sumber pembiayaan pembangunan khususnya yang bersifat fisik, tetapi tidak dialokasikan untuk mengganti sumber daya alam yang hilang dengan sumber daya yang strategis seperti peningkatan kualitas sumber daya manusia yang kelak diharapkan mampu untuk menciptakan inovasi-inovasi untuk menggantikan fungsi sumber daya alam yang semakin berkurang. Sebagai contoh teknologi pemanfaatan panas matahari sebagai pengganti energi minyak bumi dan gas alam, pemanfaatan tenaga ombak sebagai sumber pembangkit listrik, pemanfaatan sumber daya hutan non kayu untuk menjamin kelangsungan hidup keanekaragaman hayati sehingga fungsi hutan tetap terjaga, dan sebagainya.

Alternatif sumber Pendapatan Daerah dapat dilakukan dengan mengenakan sistem retribusi yang berhubungan langsung dengan masyarakat pengguna layanan publik. Semakin tinggi retribusi yang dikenakan, semakin tinggi konsekuensinya bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik, karena masyarakat tidak mau membayar lebih tinggi untuk kualitas pelayanan yang lebih buruk. Dengan demikian, penerapan retribusi juga dapat berguna untuk mendorong peningkatan kinerja pemerintah. Sebagai contoh adalah penerapan retribusi lingkungan yang terkandung dalam prinsip pencemar membayar *(polluter pays principle)*, sebagai upaya pemerintah untuk tetap menjaga kondisi lingkungan agar terbebas dari pencemaran. Retribusi ini dikenakan sesuai dengan jumlah pencemaran yang dihasilkan dan dana yang diterima dikembalikan untuk biaya pengelolaan lingkungan. Mengingat sifat pelaksanaan pengenaan retribusi lebih sederhana dibandingkan pajak, maka hal ini diharapkan dapat mendorong minat investor untuk melakukan investasi di daerah yang tidak terlalu banyak mengenakan pungutan pajak.

4. Kesimpulan

Strategi kebijakan Pembangunan Daerah harus diarahkan pada strategi kebijakan yang tepat dan bersifat jangka panjang. Pengenaan pajak sebagai sumber Penerimaan Daerah yang terlalu banyak jenisnya dan tidak efisien sudah seharusnya diubah. Alternatif Penerimaan Daerah yang berasal dari eksploitasi sumber daya alam harus memperhatikan daya dukung lingkungan yang ada agar tidak berbalik menjadi bencana yang harus ditanggung oleh masyarakat. Tidak adanya alokasi penerimaan yang bersumber dari pemanfaatan sumber daya alam untuk merupakan kesalahan fatal, karena hingga sekarang dapat dikatakan bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia sangat rendah dan menempati peringkat 105 di antara 167 negara yang ada di dunia. Sedangkan Thailand ada pada peringkat 74 dan Malaysia ada pada peringkat 69. Untuk dapat mencapai Pembangunan yang Berkelanjutan, maka sinergi antara Pemerintah, masyarakat usaha, dan masyarakat madani harus terus dibina dan ditingkatkan, sehingga semua keputusan atau kebijakan yang diambil akan selalu memperhatikan keseimbangan antara sektor ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Daftar Pustaka

Anonim, 2004. *"Selamat Jalan Kabinet Gotong Royong"*, *Kompas*, Sabtu, 25 September.

Biro Pusat statistik, 2001. *Sistem Terintegrasi Neraca Lingkungan dan Ekonomi Indonesia*, 1996-2000, BPS, Jakarta.

Biro Pusat statistik, 2003. *Sistem Terintegrasi Neraca Lingkungan dan Ekonomi Indonesia*, 1998-2002, BPS, Jakarta.

Kusmayadi, 2003.*"Aktivitas Illegal Logging dan Pengendaliannya di Perbatasan Kalimantan Barat – Serawak, Studi Kasus Kecamatan Entikong, Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat"*, *Tesis*, Program Studi Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia.

Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Suparmoko, M, 2002. *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Suparmoko, M. dan Maria Ratnaningsih, 2000. *Ekonomika Lingkungan*, BPFE, Yogyakarta.