

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah serta Pendapatan Asli Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Secara konseptual perlu dipahami tentang posisi pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yaitu bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah: penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Juga sebagai daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah

⁵ Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

- a. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
- c. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Persoalannya adalah bagaimana pemerintah daerah mampu menerima semua kewenangan yang diserahkan untuk dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Untuk melaksanakan semua tugas-tugas tersebut menurut Hidayat (1998) semua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah hendaknya selalu dipertimbangkan dan dikaitkan dengan kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan daerah. Karena itu, diperlukan pemahaman dan persepsi yang sama terhadap kebijakan nasional agar dapat dijadikan kebijakan daerah, karena memiliki kepentingan bagi dua pihak.⁶

Sedangkan Mustopadidjaja (2003) menyatakan bahwa pemerintah sangat ditentukan oleh tiga hal yaitu apartur pemerintah, organisasi birokrasi, dan prosedur tatalaksananya, karena itu apabila operasionalisasi suatu kebijakan ingin dapat berjalan secara optimal dan sebagaimana mestinya perlu dilakukan sosialisasi dan pemberdayaan terhadap aparatur pemerintahan agar prosedur ketata laksanaan dan bentuk organisasi birokrasinya sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dari misi yang akan dicapai. Karena itu dalam mengoperasionalkan kebijakan manajemen aset di kabupaten/kota diperlukan peran pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal ini, persepsi atau pemahaman dari pelaksanaannya haruslah sesuai dengan maksud, tujuan, dan sasaran dari kebijakan tersebut, dengan

⁶ Hidayat dan Mustopadidja, 1998, *Peran dan Definisi Pemerintah Daerah*, Jakarta, hlm. 17.

demikian setiap pelaksanaan harus mengerti benar tentang konsep persepsi sebagai langkah awal dari motivasi yang akan mewarnai cara bertindak.

Pemerintahan dalam artian menyeluruh atau holistik tercermin pada peristilahan *kybernologi*. Sebab, dalam *kybernologi* dapat dikatakan tercakup pembahasan kompleks elemen yang berkaitan dengan seluk beluk pemerintahan, baik dari sisi batasan, filosofi, etika, maupun metodologi. Dalam kesempatan kajian ini, pertama-tama yang tampaknya perlu dipahami adalah eksplanasi atas keterkaitan antara istilah pemerintah, negara, politik, dan administrasi negara. Relevansi keterkaitan keempat istilah tersebut karena berkaitan erat dengan kewenangan, organisasi negara, organisasi dalam wilayah negara, dan proses tatausaha, yang pada akhirnya berkaitan dengan kebijakan publik.⁷

Dapat di artikan secara umum bahwa Istilah pemerintahan berasal dari kata perintah, yaitu kapasitas untuk mempengaruhi pihak lain termasuk melalui jalan paksaan atau kekerasan. Namun demikian kapasitas untuk memaksa pihak lain tersebut, didalam konteks negara modern seperti sekarang ini, harus berdasarkan kekuasaan yang memiliki legitimasi hukum yang disebut sebagai kewenangan. Sehingga perintah yang dilakukan adalah perintah berdasarkan suatu asas dan norma yang telah disepakati sehingga dikatakan sebagai suatu tindakan yang sah.

⁷ Bagir mannan, 1994, *Tinjauan tentang Pemerintah dan Negara*, Jakarta, hlm. 19.

2. Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah selaku pemegang kekuasaan eksekutif dibedakan dalam dua pengertian yuridis, yakni:

- a. Selaku alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara yang kekuasaannya melekat pada kedudukan seorang kepala negara,
- b. Selaku pemegang kekuasaan tertinggi atas penyelenggaraan pemerintahan atau selaku administrator negara (pejabat atau badan atas usaha negara).

Pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara, perbuatan, kegiatan, urusan, atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Eksekutif adalah cabang kekuasaan dalam negara yang melaksanakan kebijakan publik (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun atas inisiatif sendiri.

Administrasi (negara) adalah badan atau jabatan dalam lapangan kekuasaan eksekutif yang mempunyai kekuasaan mandiri berdasarkan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan, baik di lapangan pengaturan maupun penyelenggaraan administrasi (negara).

Berkaitan hubungan antara pemerintahan dan administrasi negara, maka didalam organisasi modern sebagaimana negara dan perangkatnya, Max Weber mengintroduksi terminologi birokrasi dengan mengatakan sebagai berikut: Pemerintah tidak lain adalah yang berhasil menopang klaim bahwa perintahlah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Sedangkan dalam pelaksanaan organisasi pemerintahan dibentuk birokrasi.

Tugas pokok pemerintahan adalah pelayanan yang membuahkan kemandirian, pembangunan menciptakan kemakmuran. Sedangkan Birokrasi itu sendiri dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Birokrasi patrimonial yang berfungsi berdasarkan nilai-nilai tradisional yang tidak memisahkan antara tugas, wewenang, dan tanggung jawab dinas dengan urusan pribadi pejabat.
- b. Birokrasi modern (rasional) dicirikan dengan adanya spesialisasi, hukum, pemisahan tugas dinas dan urusan pribadi.

3. Pendapatan Asli Daerah dan Pengembangannya

a. Pengetrtian Pendapatan Asli daerah

Pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber pendapatan di dalam wilayahnya sendiri. Menurut para ahli, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber asli daerah. Secara prinsip bahwa

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian diartikan juga bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan definisi tersebut diatas, bahwa daerah sebagai badan hukum yang mempunyai otonomi, dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri membutuhkan sumber-sumber pendapatan sebagai kekayaan untuk membiayai pembangunan daerah yang bersangkutan. Dalam usaha menggali sumber-sumber pendapatan daerah tersebut, pemerintah daerah berupaya melakukan berbagai cara dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah selanjutnya berdasarkan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan yang lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Modal dasar pelaksanaan pemerintahan daerah selain Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN) adalah Pendapatan Asli Daerah. Yaitu dana untuk pembangunan guna pemenuhan belanja daerah, yang dimaksud dengan belanja daerah adalah pengeluaran-pengeluaran daerah

⁸ Abdul Hakim, 1997. *Otonomi Daerah dan Kinerja Aparatur Pemerintah daerah Tingkat II*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, No 1, Vol 2, FE UII, Yogyakarta.

baik pengeluaran untuk pembangunan, pengeluaran belanja untuk belanja rutin.

Tujuan Pendapatan Asli Daerah dimaksudkan untuk memperkecil ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, karena suatu daerah tidak akan pernah berkembang dengan baik dan tidak dapat mandiri apabila selalu menggantungkan segala kebutuhannya kepada pemerintah pusat.

Daerah-daerah dapat maju dan berkembang apabila daerah tersebut dapat meningkatkan sumber-sumber pendapatan untuk pembiayaan daerah serta menggali potensi dan keistimewaan yang ada di daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sehingga pendapatan tersebut dapat tumbuh berkembang seiring dengan penggali potensi serta dari sumber-sumber pendapatan yang lain.⁹

Dalam penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah daerah untuk melaksanakan asas desentralisasi dalam daerah otonom mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

⁹ Deddy Supriadi Bratakusumah, Ph.D, dan Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 3

berlaku, maka pemerintah daerah diberikan wewenang untuk menggali sumber pendapatan yang ada dan seefektif mungkin penggalian Pendapatan Asli Daerah dapat dilakukan dengan berbagai cara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan demi kesejahteraan masyarakat dalam daerahnya masing-masing.¹⁰

d. Implementasi Otonomi Daerah Dari Berbagai Sektor

Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai pada tanggal 1 Januari 2001, telah memberikan kesempatan kepada setiap daerah provinsi di Indonesia untuk mengembangkan sendiri potensi daerah (*faktor endowmen*) yang dimilikinya. Selama ini pengembangan potensi daerah telah diarahkan pada 9 sektor ekonomi, yaitu: Pertanian, Pertambangan dan Penggalian, Industri, Bangunan, Angkutan, Perdagangan, Hotel dan Restoran, Pariwisata, Lembaga Keuangan dan Jasa Perbankan, serta Jasa-Jasa.

Pertumbuhan ekonomi yang telah dicapai oleh masing-masing sektor tidaklah sama. Perbedaan itu terlihat dari kontribusi masing-masing sektor terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB). Dengan pertumbuhan yang berbeda itu mempengaruhi kesejahteraan ekonomi secara agregat di daerah yang kini melaksanakan otonomi daerah. Kontribusi terbesar pada PDRB umumnya diperoleh dari sektor pertanian, sehingga sektor ini merupakan sektor andalan di daerah dan dijadikan ukuran efisiensi, sedangkan sektor lain yang kontribusinya terhadap PDRB

¹⁰ Agus Widarjono, 1999. *Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia : Analisis Kausalitas*, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol 4 No 2 Tahun 1999.

kecil kurang diandalkan dan dianggap tidak efisien. Kegiatan ekonomi yang hanya mengandalkan pada suatu sektor tertentu merupakan ciri dari perekonomian pasar yang diperankan oleh pihak swasta yang bersifat jangka pendek dan homogen. Sifat homogen itu juga nampak pada alokasi sumberdaya ekonomi, terutama sumberdaya manusia.¹¹

Di era otonomi, pembangunan ekonomi haruslah dilakukan secara serentak pada setiap sektor, walaupun menurut Hirschman dalam Todaro (1985), bahwa untuk negara (daerah) berkembang pembangunan ekonomi tidak dilakukan secara serentak (*unbalanced growth*) yaitu dengan menetapkan sektor unggulan, dimana sektor unggulan ini akan berimplikasi ke depan (*forward linkages*) dan hubungan ke belakang (*backward linkages*). Pemerintah harus memberikan kejelasan bahwa kemakmuran dan kesejahteraan ekonomi yang akan dicapai sesuai dengan kehendak masyarakat daerah., karena masyarakat itu sendirilah yang lebih mengetahui sektor ekonomi mana yang perlu ditingkatkan, dikembangkan, dipertahankan, sesuai dengan sosio-kultur daerah tersebut.

Perencanaan pembangunan dari atas ke bawah (*top-down planning*) yang pernah dilakukan pada masa orde baru, nampaknya belum menciptakan kestabilan ekonomi di daerah, bahkan yang terjadi adalah ketidakjelasan seperti alokasi sumberdaya (modal), ketidakmerataan pendapatan, pengangguran, kemiskinan, dan lain sebagainya. Perencanaan pembangunan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*) merupakan

¹¹ Ibid.

perencanaan yang diharapkan dapat mengatasi distorsi tersebut. Menurut Cullis dan Jones (1992), bahwa pemerintah suatu daerah bukan hanya berperan dalam hal keuangan (anggaran), tetapi juga berperan dalam hal penentuan pilihan supaya masyarakat dapat memperoleh kesejahteraan.

Dalam rangka pengembangan ekonomi di daerah, penyediaan sumberdaya manusia menjadi syarat keharusan, akan tetapi belum memenuhi sebagai syarat kecukupan. Selanjutnya penyediaan investasi dan penggunaan teknologi dapat dijadikan sebagai sumberdaya ekonomi yang memiliki syarat kecukupan itu.¹²

Menurut Tambunan, bahwa dalam optimalisasi serta peningkatan hasil daerah terutama dalam bidang hasil hutan adalah untuk mengubah sistem alokasi anggaran daerah (regional) dari suatu sistem pengeluaran menjadi sistem bagi hasil. Dalam konteks ini fungsi desentralisasi fiskal merupakan ketetapan peran dan tanggung jawab pemerintah di segala bidang, memfasilitaskan transfer bantuan antar pemerintah, memperkokoh sistem penerimaan daerah melalui penetapan pelayanan yang lebih baik, memberikan kepastian usaha kepada pihak swasta, menjamin keselamatan masyarakat sebagai bagian dari redistribusi pendapatan, dalam konteks ekonomi Indonesia merupakan peraturan tentang sumber penerimaan daerah dan mengawasi anggaran (*budget*) oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai dua sumber penganggaran, yaitu berasal dari (PAD) dan juga bantuan transfer dari anggaran pemerintah pusat

¹² Sri Susilo Y, 2002. *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Ekonomi Regional dan Sektoral*, Empirika, Surakarta.

(APBD). Pendapatan asli daerah (PAD) berasal dari pajak daerah , retribusi daerah, perusahaan pemerintah daerah, dan lain sebagainya.

Dari uraian di atas, yang menjadi perhatian utama pemerintah dan masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan ekonomi daerah, yaitu:

- (a) Bagaimana mengalokasikan sumberdaya ekonomi di daerah secara efisien (*allocative efficiency*);
- (b) Bagaimana mengevaluasi pengeluaran sektor publik untuk daerah otonomi.

e. Oprasional keuangan Daerah dalam peningkatan pendapatan daerah

1. Pengertian APBD

Menurut Undang-Undang Nomor. 33 tahun 2004, “Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD”. Menurut pendapat para ahli bahwa APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)”. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana

keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Unsur-unsur APBD pada prinsip dan sesuai pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

- a). Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci,
- b). Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan,
- c). Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka,
- d). Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

Sesuai dengan arti pentingnya APBD diatas, Pemerintahan di daerah dapat terselenggara karena adanya dukngan berbagai faktor sumber daya alam yang mampu menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Faktor keuangan merupakan faktor utama sebagai sumber daya finansial dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jika melihat pelaksanaannya, disebutkan bahwa desentralisasi adalah suatu bentuk penyerahan wewenang pemerintah kepada pemerintah daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1, huruf e). Otonomi yang diberikan kepada daerah kota dan kabupaten didasarkan pada asas desentralisasi yang mencakup pula kewenangan yang penuh dalam menyelesaikan urusan rumah tangganya. Konsekuensi logis dari

desentralisasi tersebut, yaitu adanya pelimpahan wewenang dan tanggungjawab dalam mengelola keuangan daerahnya.¹³

Melihat prosesnya bahwa pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahnya yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam pasal 4 dan 5 disebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat undang-undang yang berlaku, efisien, efektif dan transparan serta bertanggungjawab.

Dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai perwujudan dari rencana kerja keuangan yang didasarkan pada undang-undang dan peraturan pemerintah diatas, maka penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sangat penting dalam penyelenggaraan fungsi daerah otonom. APBD adalah wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program.¹⁴

1. Manajemen Keuangan Daerah

Peran anggaran dalam penentuan arah dan kebijakan pemerintah daerah tidak terlepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam

¹³ Brotodihardjo, R. Santoso., *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung : PT Eresco. 1993. hlm 25.

¹⁴ Kosim, Azhar., *Pengukuran Efektifitas Dalam Organisasi*., Jakarta : Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia. 1989. hlm 31.

mencapai tujuan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memperhatikan hakekat anggaran sebagai perwujudan amanat rakyat pada pihak eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat dalam batas otonomi yang dimilikinya. Prinsip-prinsip penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

- a. Keadilan. Pelayanan umum dan kesempatan kerja akan meningkat bila fungsi alokasi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran telah dilakukan dengan benar. Hal ini mengharuskan pemda untuk merasionalkan pengeluaran secara adil agar hasilnya dapat dinikmati masyarakat secara proporsional.
- b. Efisiensi dan efektifitas. Kelemahan yang sangat menonjol dari anggaran selama ini adalah keterbatasan daerah untuk mengembangkan instrumen teknis perencanaan yang berorientasi pada kinerja, maka penyusunan anggaran harus memperhatikan efisiensi alokasi dan efektifitas kegiatan dalam pencapaian sasaran dan tujuan. Penetapan standar kinerja proyek dan kegiatan serta harga satuannya merupakan faktor penentu dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas anggaran.
- c. Berimbang dan defisit. Prinsip berimbang adalah untuk menghindari terjadinya hutang pengeluaran akibat rencana pengeluaran yang melebihi kapasitas penerimaannya. Prinsip

defisit agar alokasi belanja sesuai dengan kemampuan daerah yang riil.¹⁵

- d. Disiplin. Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten. Pencatatan atas penggunaan anggaran sesuai dengan prinsip akuntansi keuangan daerah Indonesia. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum atau tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahanAPBD. Bila ada kegiatan baru atau belum ada kreditnya, perubahan APBD dapat dipercepat dengan pos pengeluaran tak disangka. Anggaran yang tersedia pada setiap pos merupakan batas tertinggi pengeluaran. Duplikasi anggaran antar unit kerja atau antar belanja. Alokasi anggaran berdasarkan skala prioritas yang telah ditetapkan, terutama untuk program peningkatan pelayanan masyarakat.
- e. Transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan, penetapan, perubahan dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban pemda kepada masyarakat. Sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran, masyarakat harus leluasa untuk mengakses informasi. Perencanaan pelaksanaan, dan pelaporan kegiatan harus dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis dan ekonomis.

Dalam rangka meningkatkan kinerja anggaran daerah, salah satu aspek penting adalah pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. Untuk

¹⁵ Ibid.

itu, diperlukan manajemen keuangan yang mampu mengontrol kebijakan keuangan secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Mardiasmo (2000:1-3) mengemukakan elemen manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan yang meliputi:

a. *Akuntabilitas.*

Kewajiban pemda untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak DPRD dan masyarakat luas. Aspek yang dipertimbangkan:

- 1) Legalitas penerimaan dan pengeluaran. setiap transaksi yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya;
- 2) Pengelolaan keuangan secara baik, perlindungan aset fisik dan aset finansial, mencegah pemborosan. Prinsip-prinsip akuntabilitas adalah: 1) sistem akuntansi dan sistem anggaran dapat menjamin pengelolaan keuangan sesuai dengan undang-undang yang berlaku; 2) pengeluaran berorientasi pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran.

b. *Value for money (Vfm).*

Dalam konsep Vfm, terdapat tiga pilar utama yaitu ekonomi, efisiensi dan efektifitas. Konsep ini penting bagi pemda sebagai pelayan masyarakat, karena implementasinya dapat memberikan manfaat seperti:

1. Efektifitas pelayanan publik, pelayanan yang diberikan tepat sasaran dalam meningkatkan mutu pelayanan publik;
2. Biaya pelayanan yang murah;
3. Alokasi belanja yang berorientasi pada kepentingan publik;
4. Meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar pelaksanaan pertanggungjawaban publik.

c. Kejujuran.

Staf yang mengelola keuangan daerah harus memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.¹⁶

d. Transparansi.

Keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan sehingga dapat diawasi oleh publik. Transparansi akan menciptakan akuntabilitas sehingga tercipta pemda yang bersih, efektif, efisien, dan tanggap terhadap kepentingan rakyatnya.

e. Pengendalian.

Penerimaan dan pengeluaran harus sering dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dan yang direalisasikan.

5. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menurut merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

¹⁶ Mardiasmo., *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah.*, Yogyakarta : ANDI . 2002

a. Pendapatan Daerah

Melihat pengelolaan pendapatan daerah, khususnya dalam pengelolaan hasil hutan sebagai peningkatan PAD, bahwa mengenai pertanggungjawaban Keuangan Daerah, pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai. sebagaimana dimaksud dalam terdiri atas:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
2. Dana Perimbangan;
3. Pinjaman Daerah; dan
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan asli daerah (PAD) terdiri atas:

1. Pajak daerah yang dibagi menjadi:

a. Pajak propinsi.

- 1). pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- 2). Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- 3). Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- 4). Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

b. Pajak kabupaten/kota.

- 1). Pajak Hotel;
- 2). Pajak Restoran;

- 3). Pajak Hiburan;
- 4). Pajak Reklame;
- 5). Pajak Penerangan Jalan;
- 6). Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bhn Gal. Gol. C;
- 7). Pajak Parkir.

c. retribusi daerah;

- 1). Retribusi Jasa Umum;
- 2). Retribusi Jasa Usaha; (iii) Retribusi Perijinan Tertentu.
- 3). Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain PAD yang sah. mencakup:
 - a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - b. Hasil pemanfaatan/pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - c. Jasa giro;
 - d. pendapatan bunga;
 - e. Tuntutan ganti rugi;
 - f. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan g. komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.¹⁷

2. Pendapatan Dana Perimbangan meliputi:

- a. Dana Bagi Hasil;

¹⁷ Ibid.

- a). Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan;
- b). Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan; dan
- c). Sumber daya alam.

Terdiri dari beberapa sektor diantaranya sektor kehutanan yaitu hak pengusahaan hutan dan provisi sumber daya hutan. Sektor pertambangan umum yaitu iuran tetap (land rent) dan iuran eksplorasi. Sektor perikanan. Sektor pertambangan minyak dan gas alam.

b. Dana Alokasi Umum

Diberikan dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN dengan memperhatikan potensi daerah, kebutuhan pembiayaan untuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan tersedianya dana APBN.

c. Dana Alokasi Khusus

Diberikan untuk membiayai kegiatan khusus yang tidak terdapat di daerah lain, bersumber dari penerimaan umum APBD.

3. Pinjaman daerah.

Berdasarkan kewenangannya, tentang keuangan maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari dalam negeri atau luar negeri dengan persetujuan pemerintah pusat untuk membiayai sebagian anggarannya. Pinjaman dalam negeri dapat bersumber dari pemerintah

pusat dan/atau lembaga komersial atau penerbitan obligasi daerah. Pinjaman luar negeri mekanismenya melalui pemerintah pusat.¹⁸

4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

6. Tujuan Belanja Daerah

Pronsip dalam pelaksanaan belanja Negara, bahwa anggaran pengeluaran tidak boleh melebihi anggaran penerimaan. Dalam penjelasan pasalnya, daerah tidak boleh menganggarkan pengeluaran tanpa kepastian terlebih dahulu mengenai ketersediaan sumber pembiayaannya. Sejalan dengan itu, Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 menjelaskan bahwa jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk semua jenis belanja.¹⁹

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota

¹⁸ Munir, Dasril., Henry Arys Djuanda., *Kebijakan Dan Manajemen Keuangan Daerah* ., Yogyakarta : YPAPI. 2002

¹⁹ Umar, Husein., *SDM Dalam Organisasi.*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama. 1998.

yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.

Belanja daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah. Klasifikasi belanja menurut fungsi dan tujuan terdiri dari:

- a. Klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan; dan
- b. Klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara.

Klasifikasi belanja daerah berdasarkan urusan pemerintahan diklasifikasikan menurut kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:

- a. pelayanan umum;
- b. ketertiban dan keamanan;
- c. ekonomi; d. lingkungan hidup;
- e. perumahan dan fasilitas umum;
- f. kesehatan;

g. pariwisata dan budaya;

h. agama;

i. pendidikan; serta

j. perlindungan sosial.

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi bentuk kewenangan daerah. Klasifikasi belanja menurut jenis belanja terdiri dari: a. belanja pegawai; b. belanja barang dan jasa; c. belanja modal; d. bunga; e. subsidi; f. hibah; g. bantuan sosial; h. belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan i. belanja tidak terduga.²⁰

Penganggaran dalam APBD untuk setiap jenis belanja berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

7. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah transaksi keuangan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup:

- a. SILPA tahun anggaran sebelumnya;
- b. Pencairan dana cadangan;
- c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. Penerimaan pinjaman; dan

²⁰ Ibid.

e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman.

Pengeluaran pembiayaan mencakup:

- a. pembentukan dana cadangan;
- b. penyertaan modal pemerintah daerah;
- c. pembayaran pokok utang; dan
- d. pemberian pinjaman.

Pembiayaan neto merupakan selisih lebih penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutup defisit anggaran.

B. Tinjauan Umum tentang Sumber Hutan

a. Pengertian Hutan

Pada prinsipnya mengenai pengertian hutan secara umum dapat diartikan sebagai suatu wilayah yang dimiliki tumbuh-tumbuhan lebat yang berisi antara lain pohon, semak, paku-pakuan, rumput, jamur dan lain sebagainya serta menempati daerah yang cukup luas. Negara Indonesia memiliki kawasan hutan yang cukup luas dan beraneka ragam jenisnya dengan tingkat kerusakan yang cukup tinggi akibat pembakaran hutan, penebangan liar dan lain sebagainya.²¹

b. Jenis dan macam-macam hutan

1. Hutan Pantai

Hutan ini berada di wilayah dipantai di sepanjang pantai yang terdapat unsur-unsur tanaman varitas hutan, namun di wilayah indosia di berbagai propinsi sudah mengalami kepunahan, pupus disebabkan oleh sistem pembangunan pantai yang semakin meningkat. Spesies yang mendominasi hutan ini ialah *Casuarina equisetifolia*.

2. Hutan Bakau

Hutan ini meliputi sebahagian besar pantai barat dan pantai timur wilayah indonesia. *Rhizophora* sp dan *Bruguiera* sp, merupakan spesies yang banyak terdapat di kawasan ini. Spesies-spesies tersebut mula dieskport ke luar negeri sejak 1986. Kayu bakau mempunyai

²¹ <http://www.sabah.gov.my/htan/data/JenisHutanhtml>.

kegunaan akhir yang berguna seperti sebagai kayu api, tiang-tiang rumah dan bahan bakar. Kawasan Hutan Bakau penting untuk hidupan laut seperti ikan dan udang.

3. Hutan Nipah

Hutan ini biasanya didapati tumbuh bersama dengan vegetasi Hutan bakau. Hutan ini tumbuh di kawasan air tawar. Daun nipah digunakan untuk membuat atap rumah manakala luahan digunakan sebagai minyak.

4. Hutan Transitional

Hutan ini didapati di antara Hutan Bakau, Hutan Nipah atau Hutan Paya dan dikenali sebagai Hutan Tanah Kering. Spesies yang mendominasi kawasan hutan ini adalah seperti Nibong (*Oncosperma* sp.), palma, rotan dan merbau (*Intsia palembanica*).

5. Hutan Paya

Hutan ini terbentuk di antara Paya Gambut dan paya Air Tawar. Paya Air Tawar menerima sumber air dari kawasan jeram dan sungai, manakala Paya Gambut menerima kelembapan dari air hujan.

6. Hutan Riverine

Hutan ini banyak didapati di sepanjang sungai dengan kandungan spesies yang beraneka ragam. Spesies untuk kayu balak adalah kurang didapati tetapi hutan ini penting sebagai penghalang banjir, pelindung

tebing sungai dan mengurangi hakisan tanah di kawasan tanah curam.

Ketentuan jenis hutan diatas adalah merupakan hutan yang ada di Indonesia yang berada di berbagai wilayah propinsi di Indonesia. Pada prinsipnya semua jenis hutan yang ada di indonesia merupak satu kesatuan perangkat aturan pemerintah pusat yang dilimpahkan ke daerah, dengan tujuan untuk mendayagunakan serta pengelolaan secara keseluruhan.²²

c. Manfaat Hutan Bagi Negara

Pada dasarnya bahwa keberadaan hutan memiliki manfaat serta peran yang sangat dominan bagi suatu negara yang didalamnya adalah bagi kelangsungan masyarakat dan bangsa sebagai wujud dari otomomi daerah yang bersumber dari hutan.

Unsur-unsur hutan yang memiliki manfaat bagi manusia:

1. Hutan secara umum menghasilkan makanan dan buah-buahan seperti petai, jering, sagu, durian dan manggis. Di dalam hutan juga terdapat binatang buruan seperti rusa, kijang, burung punai dan ayam hutan. Flora dan fauna yang mempunyai "biodiversiti" yang tinggi telah menjadi makanan utama penduduk asli yang masih hidup dalam keadaan serba kekurangan.

²² <http://www.mtc.com.my/policy/bm/sinopsis.htm>

2. Sumber hutan seperti kayu bakau juga digunakan sebagai kayu api, tiang, arang kayu dan bahan rumah, yang dapat di gunakan untuk mencukupi kebutuhan hidup social.
3. Sumber hutan juga dapat menghasilkan nilai ekonomi yang tinggi. Misalnya pokok pain dan akasia yang cepat tumbuh ditanam di kawasan pembalakan untuk menghasilkan pokok lembut bagi perusahaan membuat kertas. Kertas yang dihasilkan kebanyakan diekspor ke negara-negara Eropah yang mempunyai permintaan yang tinggi terhadapnya disebabkan oleh kepesatan pembangunan industri percetakan.
4. Hutan juga menyediakan beberapa jenis tumbuhan yang dapat di gunakan sebagai obat tradisional yang dapat digunakan sebagai produksi untuk kebutuhan perekonomian dan bisnis.
5. Bidang wisata juga pada dasarnya tidak terlepas dari keunikan hutan dan sumberdayanya untuk meningkatkan PAD dalam suatu daerah.

Hal tersebut diatas merupakan dasar pertimbangan pemerintah daerah propinsi, khususnya Sumatera Selatan untuk pendayagunaan serta pengelolaan sumber hutan sesuai peraturan perundang-undangan, Peraturan pemerintah dan peraturan lainnya terhadap konservasi

pengelolaan sumber hutan. Karena jika tidak ada dasar pengaturan yang mengatur, maka tindakan negatif terhadap sumber hutan akan terjadi misalnya: pembalakan hutan yang meluas, pembakaran hutan telah mendatangkan berbagai kesan buruk terhadap kelestarian hutan.²³

d. Tujuan Pengelolaan Hutan serta Pengelolaan Hutan Secara Umum

1. Tujuan Pengelolaah Hutan

Secara normatif, tujuan utama pengelolaan hutan sebenarnya adalah memanfaatkan seoptimal mungkin fungsi hutan. Secara konseptual sumber daya hutan memiliki 3 fungsi utama yang saling terkait satu sama lain, yaitu:

- a. fungsi ekonomi,
- b. fungsi ekologi, dan
- c. fungsi sosial budaya.

Sumber daya hutan secara ekonomi diharapkan bisa menjadi sumber peningkatan kesejahteraan masyarakat. Secara ekologis sumber daya hutan diharapkan bisa menjadi salah satu factor utama terwujudnya keberlanjutan ekosistem secara lintas generasi. Terakhir secara sosial budaya sumber daya hutan diharapkan bisa menjadi sumber kehidupan masyarakat melalui system dan praktek pengelolaan hutan. Ketiga fungsi pokok sumber daya hutan haruslah dimanfaatkan secara adil dan demokratis dengan menjunjung tinggi aspek kelestarian dan keberlanjutannya sehingga dapat dinikmati oleh anak cucu penerus bangsa.

²³ <http://www.myweb.com.my/~cyberv/pmrgg/ggnotes/pmrgg0903.htm>

Hutan memiliki berbagai mamfaat bagi kehidupan yaitu: berupa manfaat langsung yang dirasakan dan manfaat yang tidak langsung. Manfaat hutan tersebut diperoleh apabila hutan terjamin eksistensinya sehingga dapat berfungsi secara optimal. Fungsi-fungsi ekologi, ekonomi dan sosial dari hutan akan memberikan peranan nyata apabila pengelolaan sumber daya alam berupa hutan seiring dengan upaya pelestarian guna mewujudkan pembangunan nasional berkelanjutan.²⁴

e. Pengertian Hutan Kemasyarakatan.

Hutan kemasyarakatan atau yang juga dikenal dengan *community forestry* memiliki beberapa pengertian, yaitu:

1. Hutan kemasyarakatan menurut keputusan Menteri Kehutanan RI No 31 Tahun 2000 adalah hutan Negara dengan system pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat tanpa mengganggu fungsi pokoknya.
2. Hutan kemasyarakatan menurut defenisi Gilmour dan Fisher dalam *Soemarwoto* (2000) adalah pengendalian dan pengelolaan sumber daya hutan oleh masyarakat lokal untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga dan sebagai bagian terpadu dari sistem pertanian setempat.

²⁴ Murtijo, 2005, *Tujuan pemberdayaan Hutan Masyarakat*, Jakrta, hl,m 15.

f. Performansi Pengelolaan Kehutanan Masyarakat

1. Fenomena Keberadaan Hutan Rakyat

Hutan rakyat sendiri memang tidak pernah dibangun untuk menghasilkan produk tunggal. Baik di Jawa dan lebih-lebih lagi di luar Jawa, hutan rakyat dikembangkan untuk tujuan-tujuan yang multiproduk: bukan hanya sebagai penghasil kayu, melainkan juga hasil hutan non kayu yang *tangible* dan *intangibile*. Untuk luar Jawa, hasil utamanya bahkan umumnya adalah bukan kayu; contohnya adalah kebun damar di Krui yang menghasilkan getah damar (utama), petai, durian, dan kebun kemenyan di Tapanuli Utara yang menghasilkan getah kemenyan (utama), petai, duku, durian, dan sebagainya.²⁵

Pada tanah adat, milik atau Negara, berupa hutan monokultur maupun kebun campuran, dengan orientasi untuk substensi maupun komersial. Sistem pengelolaan hutan secara individual didefinisikan sebagai pengelolaan hutan yang seluruh pengambilan keputusannya dilakukan oleh perorangan, sedangkan sistem pengelolaan hutan komunal pengambilan keputusannya dilakukan bersama oleh anggota suatu masyarakat yang terikat oleh kebudayaannya. Pengelolaan hutan yang berorientasi subsisten didefinisikan sebagian besar (>50 %) digunakan untuk konsumsi langsung keluarga pengelola, sebaliknya yang berorientasi komersial sebagian besar produksinya dipasarkan.

²⁵ Ibid.

Sistem pengelolaan tersebut membangun performansinya, yaitu *productivity*, *suistainability*, *equitability*, dan *efficiency*. Mengacu pada Conway (1987), produktifitas didefenisikan sebagai keluaran (*Output*) produk bernilai per/unit input sumberdaya. Keberlanjutan (*suistainability*) didefenisikan sebagai kemampuan suatu agroekosistem untuk menjaga produktivitasnya dari waktu ke waktu. Keadilan (*equitability*) didefinisikan sebagai pemerataan distribusi produk dari agroekosistem di antara yang berhak menerima manfaat. Efisiensi (*efficiency*) didefenisikan sebagai hasil perhitungan input-output.

2. Pola Pengelolaan Hutan Rakyat

Seperti disebutkan diatas, hutan rakyat adalah hutan yang dibebani hak milik, jadi pembeda pada hutan rakyat adalah pada aspek kepemilikan. Namun demikian karakteristik biofisik antara hutan negara maupun hutan rakyat tidak berbeda.²⁶

Ada 2 (dua) pola pengelolaan hutan rakyat yang dilakukan oleh masyarakat secara tradisonal, yaitu:

a. Pola monokultur

Pola ini hanya menanam satu jenis pohon dalam suatu hamparan lahan. Contoh dari pola monokultur ini adalah: Hutan rakyat yang memiliki lahan hamparan luas. Hutan rakyat merupakan salah satu bentuk hutan yang terdapat di Indonesia.

²⁶ Kartodihardjo, H. 1999. *Penataan Institusi Pengelolaan Hutan Alam Indonesia*. Disertasi Pasca Sarjana IPB. Tidak diterbitkan. Bogor. Hlm 218.

Dalam pengelolaannya, hasil utama yang diharapkan dari pola ini adalah hasil kayu sengon.

Dalam pola ini adalah merupakan salah satu bentuk pemanfaatan lahan untuk menghasilkan hasil bukan kayu. Hutan ini dikelola secara tradisional dan memiliki kontribusi terhadap pendapatan rumah tangga petani.

b. Pola campuran (*Agroforest*)

Pola campuran atau agroforest ini dilakukan dengan mengkombinasikan antara tanaman kehutanan (jangka panjang) dengan tanaman pertanian (jangka pendek) dalam suatu hamparan lahan dengan pengaturan spasial dan temporal. Beberapa pola tanaman campuran ini merupakan ciri umum yang dilakukan masyarakat dalam pengelolaan hutan rakyat. Bentuk agroforest ini memiliki keuntungan dibanding dengan pola monokultur.²⁷

Beberapa pola hutan rakyat campuran yang ada di Indonesia adalah:

1. Repong Damar di Pesisir Krui, Lampung
2. Kebun Karet Campuran di Jambi
3. Tembawang di Kalimantan Barat
4. Parak di Maninjau, Sumatera Barat

²⁷ Ibid.

5. Kebun Durian Campuran di Gunung Palung, Kalimantan Barat

6. Kebun Pepohonan Campuran di sekitar Bogor, Jawa Barat

c. Karakteristik Hutan Rakyat

Secara umum, karakteristik pola pengelolaan hutan masyarakat dengan pola campuran dan dilahan masyarakat (hutan rakyat) dapat dilihat bahwa bentuk pengelolaan hutan yang memberikan kontribusi terbesar terhadap pendapatan rumah tangga adalah repong damar di Krui di Sumatera. Pendapatan dari penyadapan getah damar antara 70% - 100%. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan repong damar sangat besar perannya terhadap pendapatan serta terhadap pembangunan wilayah, dimana 70% dari pendapatan desa berasal dari usaha repong damar. Kontribusi repong damar ini meliputi aspek produksi dan pemasaran damar.²⁸

Bila dilihat dari bentuk pengelolaan hutan, maka dapat dilihat bahwa sebagian besar hasilnya berasal dari hasil hutan bukan kayu. Pada hutan repong damar, maka produksi utama berasal dari hasil getah damar mata kucing (*Shorea javanica* dan *Hopea dryobalanoides*). Sedangkan hasil lainnya berupa buah-buahan, petai dan lain sebagainya.

²⁸ Rochmayanto dan Sasmita. 2005. Analisis Ekoomi Produksi Sutera Alam di Sumatera Barat dan Sumatera Utara. Laporan Hasil Penelitian Loka Litbang Hasil Hutan Bukan Kayu. Kuok.

g. Maksud dan Tujuan Hutan Kemasyarakatan

Maksud dari pelaksanaan hutan kemasyarakatan adalah sebagai pemberdayaan masyarakat dan pemberian kepercayaan kepada masyarakat setempat yang tinggal di sekitar kawasan hutan untuk mengusahakan hutan Negara sesuai dengan kebutuhan, kemampuan dan pengetahuan sehingga kelestarian sumber daya hutan dapat dipertahankan.

Pembangunan hutan kemasyarakatan bertujuan untuk:

1. Meningkatkan kesejahteraan, kualitas hidup, kemampuan dan kapasitas ekonomi dan sosial masyarakat.
2. Meningkatkan ikatan komunitas masyarakat pengusaha hutan.
3. Mengembangkan keanekaragaman hasil hutan yang menjamin kelestarian fungsi dan manfaat hutan.
4. Meningkatkan mutu, produktivitas dan keamanan hutan.
5. Menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesempatan berusaha dan juga untuk meningkatkan pendapatan Negara dan masyarakat.
6. Mendorong serta mempercepat pembangunan wilayah.

h. Hubungan Masyarakat Hukum Adat dengan Hutan Kemasyarakatan

Hak-hak masyarakat hukum adat menurut Kamdiya Adisoesanto dalam *Pamulardi* (1999) adalah Dalam pasal 17 UUPK dijelaskan bahwa pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan pada suatu peraturan

hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang ini.²⁹ Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa:

1. Hak masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus dijaga jangan sampai terjadi kerusakan hutan, sehingga mengakibatkan manfaat hutan yang lebih penting di bidang produksi dan fungsi lindung daripada hutan akan berkurang.
2. Hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada tetap diakui, tetapi pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang.
3. Hak ulayat suatu masyarakat hukum adat tidak dibenarkan untuk digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan Rencana Umum Pemerintah atau digunakan sebagai dalih masyarakat hukum adat setempat untuk membuka hutan secara sewenang-wenang.

i. Hak dan Kewajiban Masyarakat terhadap Hutan

Pengakuan pemerintah terhadap adanya hutan milik atau lazim disebut hutan rakyat, semata-mata didasarkan pada kriteria rumusan undang-undang. Bila ditinjau, dari makna Perundang-undangan Nomor 19 Tahun 2004 memberi isyarat bahwa, hutan rakyat hanya diakui jika:

- a. Hutan berada diatas tanah milik.
- b. Hutan berada diatas tanah pemegang hak.

²⁹ Artikel. Tentang Pemberdayaan Hutan Sebagai peningkatan Pendapata Asli Daerag, Universitas Sumatera Utara, 2011. 23:00.

Sementara, kepentingan hukum perorangan, atas perolehan hak atas tanah yang diatur berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, dikenal antara lain:

1. *Hak Milik*, adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial tanah tersebut (pasal 20) dan penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan (pasal 24).
2. *Hak Guna Usaha*, adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu untuk usaha pertanian, perikanan atau peternakan HGU diberikan kepada WNI dan Badan Hukum melalui penetapan pemerintah (pasal 28, 30, dan 31).
3. *Hak pakai*, adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (al. Pasal 41).³⁰
4. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan diberikan kepada WNI dan diatur dengan peraturan pemerintah. Hak yang diperoleh secara sah tidak dengan dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu (pasal 46).

³⁰ Ibid.

a. Bentuk Hutan Rakyat

Secara umum, mengenai proses pembagiannya ada tiga bentuk hutan rakyat diantaranya adalah:

- 1). Pekarangan: sistem pengaturan tanaman yang jelas dan baik serta biasanya berada di sekitar rumah. Luas minimal sekitar 0,1 ha, dipagar, dan ditanami dengan bermacam-macam tanaman mulai dari jenis sayursayuran hingga pepohonan yang berukuran sedang dengan ketinggian tajuk mencapai 20 meter.
2. Talun: mempunyai ukuran yang lebih luas, penanaman pohon sedikit rapat, tingkat pohonnya mencapai 35 meter dan terdapat beberapa pohon yang tumbuh secara liar dari jenis herba dan liana.
3. Kebun campuran: terdiri dari jenis tumbuhan yang cenderung homogen dengan satu jenis tanaman pokok dan beberapa jenis tanaman herba. Kebun tersebut sering kali ditemukan di sekitar wilayah pedesaan.

Sesuai dengan jenis serta bentuk pengelolaah hutan sebagai sumber pendapatan asli Daerah diatas, maka pada dasarnya dapat dikenal beberapa istilah yang berkaitan dengan system pengelolaan hutan yang bermaksud menempatkan masyarakat sebagai pelaku utamanya, yaitu *perhutanan sosial, kehutanan sosial, kehutanan masyarakat, hutan kemasyarakatan, hutan serbaguna, dan hutan rakyat*. Jika memandang

bahwa istilah perhutanan social serta kehutanan sosial, dan hutan kemasyarakatan sebagai padanan istilah *social forestry*.

Unruk lokasi pengembangannya sebagian pada tanah milik dan sebagian lagi pada tanah Negara. Kemudian pemberdayaannya dilakukan di hutan produksi, hutan lindung dan kawasan konservasi. Wujud fisik dari program-program kehutanan tersebut berupa tanaman yang disebut kebun campuran, pekarangan, hutan rakyat, usaha persuteraan dan dan lain sebagainya. Tentunya semua program yang dilaksanakan diatas adalah untuk tujuan:

1. Pelestarian hutan sebagai sumber PAD
2. untuk meningkatkan ekonomi daerah dari sector hutan
3. untuk anggaran pembelanjaan daerah