

ANALISIS KESIAPAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN YOGYAKARTA SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

*(Analysis on Readiness of Yogyakarta Forest Management Unit
as Sub-National Public Service Agencies)*

Sulistya Ekawati, Fentie J. Salaka & Kushartati Budiningsih

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim,
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan,
Jalan Gunung Batu No.5, Bogor 16118, Indonesia
E-mail: sulistya.ekawati@yahoo.co.id; fentiesalaka@gmail.com; k.budiningsih@yahoo.com

Diterima 21 Agustus 2017, direvisi 9 Januari 2018, disetujui 1 Februari 2018.

ABSTRACT

The institution of Yogyakarta Forest Management Unit (FMU) is considered still bureaucratic which makes it difficult to respond quickly to problems related with financial management. Although Sub-National Public Service Agencies (SNPSA) is an independent financial management institution, but Yogyakarta FMU is not confident yet to perform this scheme. This study aims to analyze some legislation related with independent financial management, formulate supporting legal instruments and provide institutional options for independent financial management that would be matched for Yogyakarta FMU. By using a qualitative analyse approach with a paradigm of critical legal theory the study showed that there was similiarity regarding principles of effeciency and effectiveness in forest and financial management carried out by FMU and SNPSA . However, in order to be independent, FMU needs to be self-sufficient through synchronization and revision of several regulations related with it. It is suggested that hybrid public organization as an independent financial management for FMU to gain political support from local governments, strong leadership, preparation of capable human resources and improvement on accounting management.

Keywords: FMU; institutional; regulation; forest management; Sub National Public Service Agencies (SNPSA).

ABSTRAK

Bentuk kelembagaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Yogyakarta yang ada saat ini sangat birokratis, sehingga tidak dapat merespon permasalahan dengan cepat terkait pengelolaan keuangan. Selama ini ada keraguan KPH Yogyakarta untuk menerapkan skema Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dalam pengelolaan keuangannya. Penelitian bertujuan menganalisis beberapa peraturan perundangan terkait kelembagaan kemandirian KPH, merumuskan perangkat hukum pendukung kemandirian manajemen keuangan, dan memberikan pilihan kelembagaan untuk mendukung kemandirian KPH. Penelitian ini menggunakan paradigma *critical legal theory* dan analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada kesamaan prinsip pengelolaan hutan oleh KPH dan pengelolaan keuangan oleh BLUD, yaitu prinsip efisiensi dan efektivitas. Kemandirian KPH perlu dilakukan melalui sinkronisasi dan revisi beberapa peraturan yang terkait dengan KPH. Bentuk kelembagaan KPH *hybrid public organization* dalam bentuk BLUD perlu mendapat dukungan politik dari pemerintah daerah, kepemimpinan yang kuat, penyiapan sumber daya manusia yang kapabel dan perbaikan manajemen akuntansi.

Kata kunci: KPH; kelembagaan; peraturan; pengelolaan hutan; Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

I. PENDAHULUAN

Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) adalah wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari (Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.6/Menhut-II/2010 tentang Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria Pengelolaan Hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi; Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, KPH telah menjadi inti dari kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia. KPH telah ditunjuk secara khusus sebagai instrumen utama untuk mereformasi sektor kehutanan dalam negeri (Sahide, Maryudi, Supratman, & Geissen, 2016) dan memperbaiki tata kelola hutan di Indonesia (Ekawati, 2014; Kartodihardjo, Nugroho, & Putro, 2011).

Secara konseptual pembangunan KPH diyakini sebagai salah satu cara memperbaiki tata kelola hutan di Indonesia. Namun kebijakan KPH belum sepenuhnya diakui oleh semua *stakeholders* sehingga berimplikasi terhadap operasionalisasi di lapangan (Julijanti, Nugroho, Kartodihardjo, & Nurrochmat, 2015). Kelembagaan KPH diharapkan mampu menyelenggarakan fungsi-fungsi publik dan sekaligus fungsi privat (bisnis) (Nugroho & Soedomo, 2016). Sementara ini bentuk kelembagaan keuangan KPH diarahkan pada Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) (KPH Yogyakarta, 2013). Sampai saat ini baru ada dua KPH yang sudah menginisiasi BLUD dalam pengelolaan keuangannya, yaitu KPH Lakitan (Sumatera Selatan) dan KPH Konawe Selatan (Sulawesi Tenggara).

KPH di masa mendatang diharapkan menjadi sebuah institusi yang semi mandiri

secara finansial (*self-financing management unit*) yang secara profesional mampu mengakomodasi aspek ekologi, sosial, serta ekonomi (Suwarno, 2015). Lembaga KPH mempunyai ciri publik dan privat sekaligus yang lazim disebut sebagai lembaga *quasi* pemerintah atau *quasi* publik. Lembaga KPH harus mampu memberi respon cepat terhadap kebutuhan lapangan dengan menekan proses yang terlalu birokratis. Pembentukan lembaga *quasi* pemerintah adalah untuk meningkatkan *entrepreneurship* dari lembaga yang bersangkutan (Nugroho *et al.*, 2013). Efektivitas pengelolaan KPH sangat terkait dengan tujuan pembentukan KPH (produksi, konservasi, lindung) dan proses pengelolaan KPH (tata hutan, pemanfaatan, rehabilitasi, perlindungan dan konservasi) (Karsudi, Soekmadi, & Kartodihardjo, 2010). Sedangkan efisiensi organisasi KPH sangat terkait dengan model kelembagaan yang dibangun serta dukungan sumber daya yang tersedia (Karsudi *et al.*, 2010).

KPH Yogyakarta merupakan salah satu KPH dengan perkembangan kemajuan yang terdepan di Indonesia sehingga menjadi rujukan KPH-KPH lainnya untuk belajar cara pengelolaan hutan. Berdasarkan Rencana Pengelolaan (RP) KPH Yogyakarta Tahun 2013-2022, skema kelola unit bisnis meliputi strategi pengelolaan produk-produk kayu, minyak kayu putih, getah pinus dan wisata alam. Hasil kajian bisnis pengelolaan sumber daya hutan oleh KPH Yogyakarta, menunjukkan pengelolaan hutan KPH Yogyakarta memiliki prospek cukup baik yang ditunjukkan oleh beberapa parameter kelayakan finansial, yaitu *Net Present Value* (NPV), *Benefit Cost Ratio* (BCR), *Internal Rate of Return* (IRR) pada tingkat suku bunga sebesar 14%. Meskipun *payback period* baru dapat direalisasi pada tahun ke-15 (KPH Yogyakarta, 2013). Menurut Budiningsih *et al.* (2015) berdasarkan kriteria karakteristik pengelola KPH, partisipasi para pihak dan potensi usaha, KPH Yogyakarta termasuk dalam KPH tipe A dengan pemahaman konsep

KPH yang baik, sumber daya manusia cukup dan kapabel, dukungan para pihak tinggi, dan memiliki potensi usaha baik.

Menurut Nugroho & Soedomo (2016) dan Pandriadi (2014), terdapat beberapa pilihan bentuk pengelolaan keuangan yang dapat diterapkan pada KPH, yaitu Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (UPTDKPA) atau Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai Pengguna Anggaran (SKPD-PA), selain itu dapat pula UPTD/SKPD mengelola keuangan sebagai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Pilihan lain adalah menjadi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dari pilihan-pilihan itu, pola pengelolaan keuangan yang paling mendukung tujuan KPH adalah BLUD. Dengan organisasi yang menerapkan BLUD, KPH tidak hanya memperhatikan aspek bisnis pengelolaan hutan tetapi juga memberikan peluang keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan lestari. Peraturan legal yang menaungi PPK-BLUD adalah Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.6/Menhut-II/2010 tentang Norma Standar Kriteria Prosedur Pengelolaan Hutan oleh Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (PermenLHK) Nomor P.49/Menlhk/Setjenkum.1/2017 tentang Kerja Sama Pemanfaatan Hutan pada KPH. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyebutkan dua skema pilihan dalam pendanaan KPH, yaitu melalui BLUD atau pola pengelolaan keuangan lainnya. Oleh karena itu, skema pola pengelolaan lain juga perlu dikaji, misalnya dengan membentuk Perusahaan Umum (Perum) atau BUMD. Regulasi diharapkan mampu bersifat insentif bagi pengelolaan KPH sebagai unit mandiri.

Pergeseran kebijakan bentuk kelembagaan pengelolaan hutan yang selama ini murni merupakan perangkat daerah yang sumber pendanaannya murni berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) ke bentuk institusi lain yang bersifat semi publik, yaitu BLUD, perlu diuji implikasinya dari sisi kebijakan publik. Dalam tulisan ini disajikan hasil penelitian beberapa peraturan perundangan yang ada terkait dengan kelembagaan kemandirian KPH, rumusan perangkat hukum pendukung untuk kemandirian KPH Yogyakarta, dan opsi kelembagaan untuk mendukung kemandirian KPH.

II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Pikir Penelitian

Setiap kebijakan negara harus selalu bertujuan pada kepentingan publik (*public interest*). Pengertian kebijakan (*policy*) punya arti yang bermacam-macam. Mengadopsi pendapat James Anderson, kebijakan didefinisikan sebagai arah tindakan yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi sejumlah persoalan (Nugroho, 2008). Kebijakan merupakan taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan, oleh karena itu suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu: (a) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai; (b) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan; dan (c) Penyediaan berbagai *input* untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Pemilihan kebijakan sangat tergantung dari karakteristik sumber daya alam. Secara ekstrem terdapat dua jenis barang yaitu barang publik (*public good*) dan barang swasta/privat (*private good*). KPH Yogyakarta memproduksi barang publik dan barang privat sekaligus. Berdasarkan karakteristik barang dan jasa yang dihasilkan KPH dirumuskan bentuk kelembagaan KPH. Selain itu, rekomendasi kelembagaan KPH juga dirumuskan berdasarkan hasil analisis peraturan perundangan yang ada (*normative*) dan praktek sosial (implementasi) peraturan tersebut di lapangan.

B. Paradigma Penelitian

Penelitian ini menggunakan paradigma *critical legal theory*. Paradigma ini menilai obyek atau realitas secara kritis (*critical realism*) yang tidak dapat dilihat secara benar oleh pengamatan manusia (Salim, 2001). Alasan penggunaan paradigma ini adalah untuk mengkritisi kebijakan pemerintah terhadap kelembagaan KPH, pendanaan KPH, bagaimana permasalahan yang ada, serta kesesuaiannya dengan karakteristik barang dan jasa di KPH.

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah *socio legal research* dengan metode kualitatif. Pendekatan ini bermaksud melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukum serta mencoba menjelajahi realitas empirik dalam masyarakat. Hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu entitas normatif yang mandiri atau teoritik, melainkan juga dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial yang lain. Dengan metode kualitatif diharapkan akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi di balik obyek maupun subyek yang diteliti. Metode kualitatif memungkinkan kita memahami masyarakat secara personal sehingga kepentingan pemilihan bentuk BLUD di KPH dapat diketahui (Pujirahayu, 1999).

C. Pengumpulan dan Analisis Data

Pengumpulan data primer dilakukan pada bulan Mei sampai dengan Desember 2016, dengan cara wawancara mendalam dan diskusi kelompok. Wawancara mendalam dengan informan kunci menggunakan metode *snow ball*. Informan kunci ditemui dan dipilih berdasarkan pengalaman dan pengetahuannya di bidang KPH dan pendanaan organisasi publik. Diskusi kelompok dilakukan untuk menjaring masukan dari beberapa *stakeholders* terkait. Sementara pengumpulan data sekunder dikumpulkan dari peraturan perundangan-undangan, buku, laporan dan

berita terkait KPH dan pendanaan organisasi publik.

Analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif yang terdiri dari 4 (empat) tahapan kegiatan yaitu pengumpulan data, reduksi data, pengujian data, dan verifikasi data/ menarik kesimpulan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Peraturan Perundangan yang Terkait Pengelolaan Hutan untuk Kemandirian KPH

Selama ini banyak diwacanakan bahwa ke depan KPH dituntut untuk bisa mandiri. Kemandirian menurut Verhagen (1996) adalah suatu suasana atau kondisi tertentu yang membuat seorang individu atau kelompok manusia mencapai kondisi yang tidak lagi tergantung pada bantuan atau kedermawanan pihak ketiga untuk mengamankan kepentingan individu atau kelompok. Kata kemandirian tidak ditemukan dalam naskah peraturan perundangan yang terkait dengan KPH, tetapi beberapa dokumen peraturan perundang-undangan yang terkait KPH menyebutkan beberapa prinsip pengelolaan hutan oleh KPH seperti yang tertera pada Tabel 1, yaitu kompetensi (23%), kelestarian (22%), efisiensi (19%), produktivitas (18%) dan sisanya kesatuan pengelolaan hutan terkecil, membuka peluang investasi, kesatuan wilayah daerah aliran sungai (DAS), keseimbangan nilai ekonomi, konservasi dan sosial. Prinsip di sini dimaknai sebagai suatu kebenaran atau hukum pokok sebagai dasar suatu pertimbangan atau tindakan.

Walaupun secara eksplisit kata kemandirian tidak ada dalam dokumen peraturan perundang-undangan, tetapi dalam pengelolaan hutan juga dibuka peluang investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan. Pengaturan pengelolaan hutan pada KPHL dan KPHP dilakukan untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan hutan yang bermanfaat dan lestari. Prinsip-prinsip

Tabel 1. Prinsip pengelolaan hutan oleh KPH

Table 1. Principles of forest management by FMU

No. (No.)	Prinsip pengelolaan hutan (Principles of forest management)	Frekuensi - kali (Frequency, times)	Persentase, % (Percentage, %)
1.	Efisien (<i>Efficient</i>)	14	19
2.	Produktivitas (<i>Productivity</i>)	13	18
3.	Efektivitas (<i>Effectivity</i>)	2	3
4.	Lestari (<i>Sustainability</i>)	16	22
5.	Satu wilayah DAS (<i>Within catchment area</i>)	1	1
6.	Membuka peluang investasi (<i>Investment opportunities</i>)	4	6
7.	Kesatuan pengelolaan hutan terkecil (<i>Smallest forest management unit</i>)	5	7
8.	Kompetensi (<i>Competency</i>)	17	23
9.	Keseimbangan nilai ekonomi, konservasi dan sosial (<i>Balance in economic value, conservation and social</i>)	1	1
	Jumlah (<i>Total</i>)	73	100

Keterangan (*Remarks*): Dianalisis dari 25 peraturan perundangan yang terkait dengan KPH (*Analyzed from 25 regulations related to KPH*).

Sumber (*Source*): Analisis data primer, 2016 (*Analysis of primary data, 2016*).

pengelolaan hutan tersebut selaras dengan prinsip-prinsip BLUD yang kegiatannya didasarkan pada efisiensi dan produktivitas.

Untuk mengarahkan KPH sebagai organisasi mandiri perlu ada terobosan dari sistem birokrasi *weberian* dan administrasi publik tradisional. Menurut Lukman (2013), birokrasi yang kaku dan berdasarkan aturan yang ketat perlu dilakukan deregulasi. Instansi pemerintah yang menyelenggarakan layanan publik harus dipecah ke dalam dua bentuk, yaitu instansi pembuatan kebijakan/regulasi dan instansi pelaksana kebijakan (*policy-operation split*).

KPH merupakan organisasi yang memiliki kemampuan manajerial untuk memanfaatkan secara optimal aset yang dimilikinya. Seorang Kepala KPH harus tahu potensi sumber daya hutan yang ada di wilayahnya dan punya kemampuan memasarkan potensi tersebut untuk mencapai kemandiriannya, oleh sebab itu maka inventarisasi aset atau sumber daya hutan merupakan hal kritical yang harus ada. Berdasarkan inventarisasi aset/sumber daya hutan itulah maka tujuan dan sasaran organisasi KPH ditentukan, kebijakan dan program (*business plan*) didesain, serta bagaimana mewujudkan *business*

plan tersebut melalui prinsip 5M (*money, manpower, material, methods, machine*) atau 6M (5M tambah *marketing*) (Ekawati, 2014). Dibukanya peluang investasi dalam pengelolaan hutan bertujuan untuk membuat KPH mandiri secara finansial.

Sebelumnya Kementerian Kehutanan (sekarang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) hanya menerapkan satu skema pola pengelolaan keuangan seperti yang tertulis pada pasal 18 Permenhut Nomor P.6/Menhut-II/2010 tentang Norma Standar Kriteria Prosedur Pengelolaan Hutan oleh KPHL dan KPHP, disebutkan bahwa KPHL dan KPHP yang dapat melakukan aktivitas pemanfaatan wilayah tertentu adalah Organisasi KPHL dan KPHP yang telah menerapkan pola pengelolaan Badan Layanan Umum. Peraturan tersebut kemudian diperbaiki dengan memberikan alternatif pola pengelolaan keuangan lainnya selain BLUD yang diatur dalam pasal 8 PermenLHK Nomor P.49/Menlhk/Setjenkum.1/2017 tentang Kerja Sama Pemanfaatan Hutan pada KPH. Pemilihan bentuk kelembagaan untuk kemandirian KPH melalui skema PPK-BLUD sebenarnya perlu kehati-hatian, mengingat skema tersebut banyak diimplementasikan

pada lembaga pelayanan umum (bidang kesehatan, pendidikan dan latihan). Evaluasi terhadap pelaksanaan BLUD di rumah sakit sebagai contoh di Rumah Sakit UNDATA di Provinsi Sulawesi Tengah menunjukkan bahwa peran Dewan Pengawas dalam hal ini Dinas Kesehatan masih kurang padahal lembaga tersebut lebih mengetahui kondisi dan karakteristik daerah sehingga lebih mudah mengarahkan kebijakan rumah sakit tersebut (Suriyanto & Trisnantoro, 2013). Di Kabupaten Gianyar, empat pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) perlu difasilitasi *input* seperti dana, tenaga dan sarana-prasarana (sarpras) serta peraturan pendukung pengelolaan BLUD oleh Dinas Kesehatan setempat agar Puskesmas siap menerapkan BLUD dalam pengelolaan keuangannya (Indrayathi, Listiyowati, Nopiyan, & Ulandari, 2014)

Sektor kehutanan berbeda dengan sektor lainnya karena menghasilkan produk (*product*) dan jasa (*services*) seperti kayu, hasil hutan bukan kayu (HHBK), dan jasa lingkungan. Sebagian besar produk yang dihasilkan hutan mempunyai jangka waktu pengembalian (*pay back period*) yang cukup lama. Selain itu jasa lingkungan yang dihasilkan oleh hutan sebagian belum bisa dinilai secara ekonomi (*intangible value*). Sebagai pembelajaran, KPH Yogyakarta melakukan pengumpulan dana pada KPH melalui Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi dengan menggunakan payung hukum Undang-Undang (UU) Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Nugroho, 2014).

Ada hal mendasar dalam konsep kemandirian KPH yang selama ini dibangun. Kementerian LHK selama ini menyerahkan usulan penetapan wilayah KPH pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Data yang ada menunjukkan ada berbagai variasi KPH yang saat ini ditetapkan. Masalah muncul ketika konsep kemandirian ditetapkan pada masing-masing KPH. Tidak ada keterkaitan antar KPH dalam

konsep kemandirian yang dibangun, sehingga ke depan menjadi hambatan bagi KPH-KPH di hulu DAS yang tingkat aksesibilitasnya sulit dan jauh. KPH dengan kondisi demikian sebenarnya masih perlu bantuan dari Pemerintah Pusat atau KPH lain dalam cakupan DAS yang sama untuk bisa mandiri (Ekawati, 2014).

Pemisahan KPH sebagai operator pengelolaan hutan dan Dinas Kehutanan sebagai administrator/regulator sesungguhnya merupakan upaya deregulasi dalam rangka menerapkan *new public management*. Pengelolaan hutan perlu meniru sektor swasta dengan tetap mengutamakan kepentingan publik. Otonomi dan diskresi pengambilan keputusan dan pengelolaan keuangan perlu dilakukan untuk mengurangi hambatan struktural, manajerial dan regulasi. Organisasi publik yang diberikan otonomi dan kebebasan tata kelola sebagaimana organisasi bisnis dalam ranah kebijakan dan administrasi publik disebut organisasi publik yang semi otonom (*semi autonomous public organization*) atau organisasi publik campuran (*hybrid public organization*). KPH dengan pengelolaan keuangan BLU atau BLUD adalah salah satu bentuk pengelolaan keuangan dalam pengelolaan hutan.

Tabel 2 menampilkan beberapa peraturan perundang-undangan terkait BLU/BLUD, mulai dari Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), dan Peraturan Menteri (Permen) untuk melihat penerapan BLUD pada masing-masing sektor.

Sedikitnya ada 75 peraturan perundang-undangan terkait BLUD. Sebagian besar peraturan tersebut dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan sebagai lembaga yang mengatur tentang keuangan Negara, beberapa kementerian yang sudah menerapkan BLUD juga sudah menerbitkan beberapa peraturan di lingkup kementeriannya, seperti Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Dalam Negeri sebagaimana yang tercantum dalam Tabel 2. Di Kementerian Lingkungan

Tabel 2. Beberapa Peraturan terkait BLU/BLUD
Table 2. Regulations related with BLU/BLUD

No (No)	Jenis Peraturan (Type of regulation)	Jumlah (Total)	Prosentase, % (Percentage, %)
1.	Undang-Undang (Law)	3	4
2.	Peraturan Pemerintah (Government Regulation)	6	8
4.	Peraturan di Kementerian Keuangan (Regulation under Ministry of Finance)	35	47
5.	Peraturan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Regulation under Ministry of Education and Culture)	17	23
6.	Peraturan di Kementerian Kesehatan (Regulation under Ministry of Health)	9	12
7.	Peraturan di Kementerian Dalam Negeri (Regulation under Ministry of Internal Affair)	2	2
8.	Peraturan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Regulation under Ministry of Environment and Forestry)	3	4
	Jumlah (Total)	75	100

Sumber (Source): Analisis data primer, 2016 (*Analysis of primary data, 2016*).

Hidup dan Kehutanan ada tiga peraturan yang terkait BLU, yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112/PMK.05/2015 tentang Tarif Layanan BLU Pusat P2H pada Kementerian LHK, PermenLHK Nomor P.18/MENLHK-II/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan PermenLHK Nomor P.59/MENLHK-Setjen/2015 tentang Tata Cara Penyaluran dan Pengembalian Dana Bergulir untuk Kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Sedangkan panduan bagi KPH untuk menerapkan BLUD belum diatur secara rinci. Kementerian LHK hanya mengeluarkan sebuah buku Panduan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD Menuju Kemandirian KPH. Hal ini menimbulkan kebingungan di daerah.

Sebenarnya sudah banyak peraturan yang disusun untuk mendukung implementasi BLUD, tetapi hasil kajian Gustini (2011) menyatakan bahwa isi peraturan terkait BLUD cukup mengakomodasi kepentingan pihak-pihak terkait serta kemudahan penerapan kebijakan pada sebagian aturan, namun sebagian lain sulit diterapkan karena tidak disertai pedoman teknis pelaksanaannya dan mengandung potensi konflik.

Menurut pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, BLUD adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLUD merupakan upaya pengagenan aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi oleh instansi pemerintah dengan pengelolaan ala bisnis, sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.

Menurut Pandriadi (2014), terdapat lima keuntungan penerapan PPK-BLUD pada KPH yaitu:

1. Aspek fleksibilitas penggunaan dana,
2. Aspek orientasi fungsi sosial ekonomi dan lingkungan,
3. Aspek pengumpulan dana masyarakat,
4. Aspek penganggaran, dan
5. Aspek keuntungan dimana surplus dapat digunakan untuk tahun anggaran berikutnya untuk memperkuat posisi likuiditas BLUD.

Menurut Lukman (2013), filosofi BLUD adalah kemandirian, kebebasan, otonomi dan kekayaan yang tidak bisa dipisahkan. BLUD dibentuk untuk memberikan pelayanan umum yang prima tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Misi sosial yang diemban oleh BLUD lebih besar daripada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sehingga pengembangan BLUD banyak beroperasi pada pengembangan sumber daya manusia (SDM), seperti rumah sakit, lembaga pendidikan dan lembaga penelitian. Sebaliknya misi ekonomi BUMN/BUMD lebih besar daripada BLUD. BUMN/BUMD lebih mandiri dan lebih otonom dibanding BLUD. BUMN/BUMD merupakan entitas publik dimana segala asset dan kekayaannya merupakan kekayaan yang dipisahkan – investasi pemerintah dalam bentuk penyertaan modal Negara, sedangkan BLUD merupakan instansi pemerintah yang kekayaannya tidak dipisahkan (Lukman, 2013).

Restrukturisasi penyelenggaraan layanan publik yang lebih berorientasi pada bisnis/korporat dan otonomi manajerial merupakan pengejawantahan *new public management*. *Ruled based system, top down decision making, input/process-based performance* dianggap sebagai salah satu kelemahan dan tidak majunya pelayanan publik. Reformasi sektor publik harus berorientasi hasil (*result based performance*), kepuasan pelanggan, efisiensi, efektivitas dan produktivitas (Ferlie *et al.*, 1996 dalam Indrawati, 2010). Tujuan keseluruhan reformasi pelayanan publik adalah untuk merangsang pertumbuhan ekonomi yang cepat (Ashaver & Teryima, 2013).

Mengacu pada teori barang publik pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah dalam menyediakannya, sedangkan untuk barang privat, sektor swasta yang menyediakan. Namun dalam kenyataannya terdapat beberapa barang campuran, yaitu barang semi publik (*quasi public goods*) dan semi privat (*quasi private*

goods). Pelayanan publik meliputi penyediaan barang publik murni, semi publik, dan semi privat (Fatmawati, 2011).

Bentuk pelayanan umum yang diberikan oleh BLUD kepada masyarakat dapat dikelompokkan menjadi tiga rumpun, yaitu 1) Pelayanan jasa dan barang, misalnya bidang pendidikan, kesehatan, penelitian, dan sebagainya; 2) Pengelolaan dana, misalnya dana bergulir, kredit perumahan, pembangunan hutan, dan sebagainya; dan 3) Pengelolaan kawasan atau wilayah, contoh pengelolaan Kawasan atau Wilayah Ekonomi Terpadu, Otorita Batam, Kawasan Subang, Gelora Bung Karno dan sebagainya.

Tabel 3 menjelaskan bentuk pelayanan publik yang disediakan oleh KPH Yogyakarta, sebagai syarat substantif untuk menjadi BLUD.

Pengembangan PPK-BLUD dalam pengelolaan hutan oleh KPH diarahkan untuk mendukung pengelolaan hutan yang optimal dan mampu memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Sebagai konsekuensi dari upaya melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan yang optimal maka organisasi KPH yang menetapkan PPK-BLUD akan bersifat semi pemerintah, diharapkan berorientasi efisiensi dan produktivitas dan mempunyai keleluasaan dalam menerapkan kegiatan bisnisnya. Kelebihan SKPD yang menerapkan sistem PPK-BLUD adalah fleksibilitas dalam aspek kewenangan penerapan tarif barang dan jasa yang disediakan; Perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan anggaran; Pengelolaan pendapatan, kas, aset tetap, utang, piutang dan investasi; Pengadaan barang dan jasa; Penyusunan akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban; Pengelolaan surplus dan defisit; Tata kelola dan remunerasi; Kerja sama dengan pihak lain; Dapat mempekerjakan tenaga non Pegawai Negeri Sipil (PNS); Pengelolaan dana pendapatan secara langsung; Perumusan standar, kebijakan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan.

Tabel 3. Bentuk pelayanan di KPHP Yogyakarta
 Table 3. Form of services provided by KPHP Yogyakarta

No (No)	Bentuk Pelayanan (Forms of service)	Keterangan (Remark)
1.	Penyediaan barang dan jasa layanan umum (<i>Provision of goods and services of public services</i>)	Barang <i>quasi public goods</i> (semi barang publik): <ul style="list-style-type: none"> • Air • Udara bersih • Keindahan alam (wisata kalibiru, watu payung, mata air bengkung) Barang privat: <ul style="list-style-type: none"> • Kayu jati, mahoni, akasia, sonokeling • Minyak kayu putih (40.000- 60.000 liter per tahun) • Getah pinus 75.000 kg per tahun
2.	Pengelolaan kawasan atau wilayah (<i>Forest management area</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Izin Hutan Tanaman Rakyat (327,73 Hektar) • Izin Hutan Kemasyarakatan (1.284 Hektar) • Izin Hutan Desa (627 Hektar)
3.	Pengelola dana khusus/dana bergulir (<i>Management of special fund/revolving fund</i>)	-

Sumber (*Source*): Dianalisis dari BPKH XI, 2015; Dishutbun Yogyakarta, 2013.

Bagi SKPD atau unit kerja pada SKPD di lingkungan pemerintah daerah yang ingin menerapkan PPK-BLUD harus memenuhi persyaratan substantif, teknis dan administratif. Persyaratan substantif SKPD yang menyelenggarakan layanan umum berupa (1) Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat; (2) Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum; dan/atau (3) Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat. Persyaratan teknis antara lain (1) Kinerja pelayanan di bidang tugas dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLUD atas rekomendasi Sekretaris Daerah untuk SKPD atau kepala SKPD untuk unit kerja; dan (2) Kinerja keuangan SKPD atau unit kerja yang sehat.

Sementara itu persyaratan administratif apabila SKPD atau unit kerja membuat dan menyampaikan dokumen yang meliputi (1) Surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan,

dan manfaat bagi masyarakat; (2) Pola tata kelola; (3) Rencana strategis bisnis; (4) Standar pelayanan minimal; (5) Laporan keuangan pokok atau prognosa/proyeksi laporan keuangan; dan (6) Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

B. Deregulasi Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Operasionalisasi KPH

KPH sampai saat ini menemui beberapa kendala dalam menjalankan tugas operasional pengelolaan hutan, oleh karena itu diperlukan deregulasi beberapa peraturan untuk mempersiapkan KPH menerapkan BLUD.

Belum semua peraturan perundang-undangan yang menyangkut pengelolaan hutan melibatkan KPH, sebagai contoh UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, UU Nomor 37 Tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air, PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, PP Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA),

PP Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan DAS, PP Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Tetapi ada juga beberapa peraturan yang sudah melibatkan KPH, seperti PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, yang melibatkan KPH dalam kegiatan perlindungan hutan dan pengendalian kebakaran hutan. PP Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan KSA dan KPA, sudah menyebutkan KPH sebagai salah satu unit pengelola. PP Nomor 76 Tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan, melibatkan KPH dalam pemeliharaan tanaman rehabilitasi. Jika pemerintah berkomitmen untuk memperbaiki tata kelola kehutanan melalui pembangunan KPH maka perlu sinkronisasi dan revisi beberapa peraturan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi KPH, sehingga ada peran KPH di dalamnya. Penetapan posisi-posisi di dalam peraturan seyogyanya dirancang dengan baik dan dipadukan dengan penataan aturan otoritas yang diarahkan kepada lebih dominannya posisi-posisi pro-KPH dibanding posisi-posisi yang resisten (Suwarno, Kartodihardjo, Kolopaking & Soedomo, 2015).

Beberapa peraturan menteri terkait tupoksi KPH belum mengatur dan/atau tidak secara eksplisit menyebutkan peran KPH sebagai operator pengelolaan hutan di tingkat tapak. Misalnya PermenLHK Nomor P.93/Menlhk/Setjen/kum.1/12/2016 tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan, PermenLHK Nomor P.14/Menlhk-II/2015 tentang Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Silvopastura pada Hutan Produksi, PermenLHK Nomor P.29/Menlhk-Setjen/2015 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kebun Bibit Rakyat, seharusnya KPH perlu dilibatkan dalam pembentukan kelompok sebagai bagian dari pemberdayaan masyarakat dan kemitraan dengan masyarakat. PermenLHK Nomor P.66/Menlhk/Setjen/Kum.1/7/2016 tentang Tata Cara Pemberian dan Perpanjangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan

Kayu (IUPHHBK) dari Hutan Alam atau dari Hutan Tanaman pada Hutan Produksi, seharusnya cukup oleh kepala KPH atas nama Gubernur. PermenLHK Nomor P.9/Menlhk-II/2015 tentang Tata Cara Pemberian, Perluasan Areal Kerja dan Perpanjangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE), dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) pada Hutan Produksi, seharusnya KPH dilibatkan dalam penyiapan areal kerja untuk perpanjangan izin. Permenhut Nomor P. 36/Menhut-II/2009 jo Permenhut Nomor P.11/Menhut-II/2013 jo PermenLHK Nomor P.8/Menlhk-II/2015 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung belum mengakomodir keberadaan KPH, seharusnya KPH dilibatkan dalam penyiapan areal kerja (Tim Fakultas Kehutanan IPB, 2017).

Berikut ini beberapa peraturan yang menghambat operasionalisasi KPH dan perlu direvisi.

1. Belum ada aturan terkait evaluasi IUPHHK. Selama ini kegiatan yang dilakukan hanya pemantauan, padahal banyak IUPHHK yang tidak memenuhi target penanaman, sehingga areal yang tidak tertanami menjadi *open access*. Kewajiban untuk melaksanakan penanaman atau pengayaan tanaman bagi IUPHHK dalam Peraturan Direktur Jenderal (Perdirjen) Bina Produksi Kehutanan Nomor P.9/VI-BPHA/2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Silvikultur dalam Areal Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Produksi dilaksanakan tiga tahun setelah penebangan di areal bekas tebangan. Selain itu, belum ada peraturan yang mengatur kewenangan KPH pada areal-areal yang telah dibebani izin sehingga

- pihak KPH tidak berani mengambil tindakan jika terjadi perambahan pada areal-areal *open access*.
2. Belum ada peraturan terkait pemanenan di areal rehabilitasi. Pemanfaatan tanaman hasil rehabilitasi sebenarnya bisa dilakukan dengan mekanisme HTHR (Hutan Tanaman Hasil Rehabilitasi) sebagaimana diatur dalam Permenhut Nomor P.59/Menhut-II/2011 tentang Hutan Tanaman Hasil Rehabilitasi. Dalam aturan tersebut KPH tidak diberi kewenangan terkait pemanfaatan HTHR. Padahal HTHR merupakan sumber pendapatan yang dapat dimanfaatkan KPH pada saat beroperasi nanti. Jika HTHR nantinya bisa dilakukan perorangan, koperasi, Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) Indonesia, BUMN, BUMD, maka bagaimana kewenangan KPH pada HTHR tersebut juga belum diatur dalam suatu peraturan perundangan-perundangan.
 3. Penetapan lokasi rehabilitasi DAS memakan waktu yang cukup lama. Dalam Permenhut Nomor P.87/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Penanaman bagi Pemegang Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan dalam rangka Rehabilitasi Daerah Aliran Sungai, total waktu yang dibutuhkan sejak areal diusulkan oleh pemegang Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) sampai penetapan lokasi rehabilitasi adalah 55 hari kerja. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa lokasi untuk rehabilitasi sudah siap tetapi penetapan areal/kawasan rehabilitasi oleh Menteri memakan waktu yang cukup lama.
 4. Kegiatan penetapan Perhutanan Sosial (Hutan Tanaman Rakyat/HTR, Hutan Desa/HD dan Hutan Kemasyarakatan/HKm) dilakukan pada wilayah tertentu KPH. PermenLHK Nomor P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial mengatur kawasan hutan yang dapat ditetapkan sebagai areal kerja HKm adalah a) Hutan produksi dan/ atau hutan lindung yang belum dibebani izin; b) Hutan lindung yang dikelola oleh Perum Perhutani; c). Wilayah tertentu dalam KPH; dan d) Mengacu pada PIAPS (Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial).
 5. Peraturan Daerah ataupun Peraturan Gubernur terkait retribusi wisata alam di KPH Yogyakarta belum ada, sehingga pungutan untuk wisata alam belum ditetapkan. Selama ini dasar hukum untuk memungut wisata alam lebih banyak di hutan konservasi, sementara di hutan lindung dan hutan produksi belum ada.
 6. Belum ada peraturan yang mengatur tata hubungan kerja antara KPH dan pemegang izin (IPPKH, IUPHHK, dan sebagainya). Dalam Permenhut Nomor P.31/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Pemberian dan Perluasan Areal Kerja Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Restorasi Ekosistem atau Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri pada Hutan Produksi, belum diatur tata hubungan kerja antara pihak pemegang IUPHHK dengan KPH. Sementara itu dalam Permenhut Nomor P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan ada ketentuan pada pasal 30 bahwa pemegang izin pinjam pakai wajib berkoordinasi dengan Kepala KPH untuk mengamankan kawasan hutan konservasi dan hutan lindung jika areal pinjam pakai kawasan hutan berbatasan dengan kawasan hutan konservasi dan hutan lindung. Akan tetapi tidak diatur peran KPH ataupun tata hubungan kerja antara KPH dengan pemegang izin.
 7. Belum ada peran KPH dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT) pemegang izin. Dalam Permenhut Nomor P.33/Menhut-II/2014 tentang Inventarisasi Hutan Menyeluruh Berkala dan Rencana Kerja pada Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam, yang

- memiliki kewenangan untuk menilai dan menyetujui Rencana Kerja Tahunan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (RKTUPHHK-HA) adalah Kepala Dinas Kehutanan Provinsi (bagi IUPHHK yang belum *self-approval*). Peran KPH pada pengurusan RKTUPPHK-HA hanyalah sebatas sebagai (1) Salah satu penerima tembusan/laporan usulan RKTUPPHK-HA; (2) Salah satu penerima laporan atau dokumen RKTUPPHK-HA dari IUPHHK yang belum *self-approval*; dan (3) Salah satu penerima tembusan/laporan usulan revisi RKTUPPHK-HA.
8. KPH belum dilibatkan dalam monitoring dan evaluasi IPPKH. Pelaksanaan monitoring IPPKH sesuai Permenhut Nomor P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan dilakukan oleh dinas kehutanan kabupaten/kota dan dikoordinasikan oleh dinas kehutanan provinsi. Pelaksanaan evaluasi persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan dan izin pinjam pakai kawasan dilaksanakan oleh gubernur yang merupakan pelimpahan dari Menteri Kehutanan. Pemegang IPPKH juga wajib membuat laporan rencana dan realisasi dari setiap kegiatan yang dilakukan (termasuk rehabilitasi DAS) setiap enam bulan sekali kepada Menteri dengan tembusan kepada beberapa instansi terkait. Tetapi dalam aturan tersebut, Kepala KPH bukanlah salah satu dari delapan pimpinan instansi yang tercatat menerima tembusan laporan kegiatan IPPKH.
 9. Belum ada peraturan untuk membuat jalan inspeksi hutan. Jalan ini akan sangat dibutuhkan ketika nanti KPH mulai beroperasi untuk pelaksanaan kegiatan sesuai dengan Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPH-JP) maupun Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Pendek (RPH-JPd). Jalan inspeksi pada dasarnya merupakan jalan yang dibangun untuk keperluan operasi atau pemantauan.
 10. Posisi Polisi Hutan (Polhut) jika melakukan penindakan, akan gugur demi hukum sejak munculnya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan merupakan urusan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten hanya mempunyai kewenangan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya (Tahura) dan hutan rakyat.
 11. Eselonisasi KPH dan cakupan luas wilayah kerja. Bentuk kelembagaan (organisasi) KPH menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2010 adalah SKPD dengan dua tipe, yaitu KPH tipe A yang dipimpin oleh Kepala KPH setingkat eselon III/a dan KPH tipe B yang dipimpin oleh Kepala KPH setingkat eselon IV/a. Nama kepala organisasi dan tingkat eselon yang ada di peraturan tersebut menjadi kendala psikologis ketika kepala KPH melakukan koordinasi dengan lembaga lain yang tingkat eselonnya lebih tinggi.
 12. Rencana penggabungan beberapa KPH oleh Dinas Provinsi paska UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa dinas yang mengurus kehutanan di provinsi saat ini sedang melakukan restrukturisasi organisasi paska keluarnya UU Nomor 23 Tahun 2014. Jika KPH yang selama ini ada di kabupaten akan ditarik ke provinsi sesuai UU Nomor 23 Tahun 2014, maka kemungkinan besar KPH-KPH tersebut akan digabung, sesuai PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
 13. Tumpang tindih kawasan hutan. Selama ini sebagian besar konflik terjadi karena tumpang tindih penguasaan (klaim kepemilikan lahan) dan pemanfaatan lahan (*land use*). Namun penanganan masalah klaim lahan masih sulit dilakukan dibandingkan dengan penanganan masalah perambahan. Program-

program pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah konflik lahan seperti melalui kemitraan dengan pemegang izin, HTR, HKm, hutan desa, dan lain-lain tidak selalu berjalan baik.

C. Beberapa Opsi Kelembagaan KPH

Pemerintah membuat banyak harapan terhadap organisasi KPH, seperti tertuang dalam penjelasan pasal 8 ayat 1 PP Nomor 3 Tahun 2008 disebutkan bahwa organisasi KPH yang ditetapkan mempunyai bentuk:

1. Sebuah organisasi pengelola hutan yang: a) Mampu menyelenggarakan pengelolaan yang dapat menghasilkan nilai ekonomi dari pemanfaatan hutan dalam keseimbangan dengan fungsi konservasi, perlindungan, dan sosial dari hutan; b) Mampu mengembangkan investasi dan menggerakkan lapangan kerja; c) Mempunyai kompetensi menyusun perencanaan dan monitoring/ evaluasi berbasis spasial; d) Mempunyai kompetensi untuk melindungi kepentingan hutan (termasuk kepentingan publik dari hutan); e) Mampu menjawab jangkauan dampak pengelolaan hutan yang bersifat lokal, nasional dan sekaligus global; dan f) Berbasis pada profesionalisme kehutanan.
2. Organisasi yang merupakan cerminan integrasi (kolaborasi/sinergi) dari Pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
3. Pembentukan organisasi KPH tetap menghormati keberadaan unit-unit (izin-izin) pemanfaatan hutan yang telah ada.
4. Struktur organisasi dan rincian tugas dan fungsinya memberikan jaminan dapat memfasilitasi terselenggaranya pengelolaan hutan secara lestari.
5. Organisasi yang memiliki kelenturan (fleksibel) untuk menyesuaikan dengan kondisi/tipologi setempat serta perubahan lingkungan strategis yang berpengaruh terhadap pengelolaan hutan.

Tabel 4. Perbedaan antara Institusi Birokrasi, BLU/BLUD dan BUMN/BUMD

Table 4. The difference between the bureaucracy of Institutions, BLU/BLUD and BUMN/BUMD

No.	Ragam Perbedaan	Institusi Birokrasi	BLU/BLUD	BUMN/BUMD	Harapan Bentuk Kelembagaan KPH
No.	Aspect of differences	Bureaucracy Institutions			
1.	Status hukum <i>Legal status</i>	Bukan badan hukum atau subyek hukum	Bukan badan hukum atau subyek hukum	Badan hukum atau subyek hukum	Bukan badan hukum atau subyek hukum
2.	Kekayaan <i>Wealth</i>	Tidak dipisahkan	Tidak dipisahkan	Dipisahkan	Tidak dipisahkan
3.	Motif <i>Institution goals</i>	Nirlaba	Pelayanan masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan	Pengejaran keuntungan, tapi mengutamakan pelayanan publik	Tujuan utama bukan mencari keuntungan, tetapi dituntut untuk kemandirian
4.	Kemandirian <i>Independence</i>	Tidak otonom	Semi otonom	Otonom	Semi otonom
5.	Pola pengelolaan keuangan <i>Type of financial management</i>	Tidak fleksibel	Fleksibel	Sanga/t fleksibel	Fleksibel

No. <i>No.</i>	Ragam Perbedaan <i>Aspect of differences</i>	Institusi Birokrasi <i>Bureaucracy Institutions</i>	BLU/BLUD	BUMN/BUMD	Harapan Bentuk Kelembagaan KPH
6.	Sumber Dana <i>financial resources</i>	APBN/APBD	APBN/APBD dan dana operasional sendiri	Dana operasional sendiri	APBN/APBD dan dana operasional sendiri
7.	SDM <i>Human resources</i>	PNS	PNS dan Non PNS	Non PNS	PNS dan Non PNS (professional)
8.	Kontrol dan campur tangan pemerintah <i>Government control and intervention</i>	Sangat kuat	Kurang kuat	Tidak kuat	Masih di bawah kontrol pemerintah
9.	Perpajakan <i>Taxation</i>	Bukan subyek pajak	Bukan subyek pajak	Bukan subyek pajak	Bukan subyek pajak
10.	Penggunaan standar akuntansi <i>Use of accounting standards</i>	Standar Akuntansi pemerintah	Standar Akuntansi pemerintah dan standar akuntansi keuangan	Standar akuntansi keuangan	Standar Akuntansi pemerintah dan standar akuntansi keuangan
11.	Tipologi barang dan jasa yang dihasilkan <i>Typology of goods and services produced</i>	<i>Public goods, quasi public goods</i>	<i>Public goods, quasi public goods</i>	<i>Public goods, quasi public goods, private goods</i>	<i>Public goods, quasi public goods, private goods</i>

Sumber (Source): Data primer, 2016 (*analysis of primary data, 2016*).

Tabel diadaptasi dari Lukman, 2013 (*Table adapted from Lukman, 2013*).

Dilihat dari sisi kelembagaan dengan menggunakan konsep pengagenan (*agencification*), institusi penyelenggara layanan publik dikelompokkan menjadi tiga yaitu institusi birokrasi, BLU/BLUD dan BUMN/BUMD. Masing-masing mempunyai karakter yang berbeda. Perbedaan ketiga institusi tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.

Bentuk organisasi KPH tidak terlepas dari bentuk barang dan jasa yang dihasilkan KPH. Barang yang dihasilkan KPH Yogyakarta antara lain kayu jati, akasia, pinus, bambu, sono, getah pinus, minyak kayu putih, kemiri, kesambi, dan murbei. Sedangkan

jasa yang dihasilkan antara lain wisata alam (pemandangan alam, gua, air terjun), air, pengendali tata air (banjir, kekeringan), kesuburan tanah, petani magersari, penyerapan tenaga kerja penyulingan minyak kayu putih 186 orang per hari, dan tumpang sari minyak kayu putih 9.000 kepala keluarga (KK) masing-masing seluas 4.000 hektar.

Menurut teori, penyediaan barang publik merupakan tanggung jawab pemerintah, sedangkan penyediaan barang privat menjadi tanggung jawab sektor swasta. Namun dalam kenyataannya terdapat beberapa barang campuran, yaitu barang semi publik (*quasi*

public goods) dan semi privat (*quasi private goods*). Pelayanan publik meliputi penyediaan barang publik murni, semi publik, dan semi privat (Mahmudi, 2007). Senada dengan hal tersebut Nugroho & Soedomo (2016) menyatakan bahwa KPH sebagai lembaga yang mempunyai ciri *quasi* publik harus mampu menjalankan layanan publik secara mandiri, baik dalam hal pengelolaan operasi maupun dalam hal pendanaan.

Berdasarkan karakteristik barang dan jasa yang dihasilkan KPH, dapat disimpulkan bahwa barang dan jasa bukan hanya *private goods* tetapi juga *public goods*, sehingga barang jasa yang dihasilnya merupakan *quasi public goods*. Barang publik adalah barang yang penggunaannya memiliki ciri *non-rivalry*, seperti udara, air, dan sebagainya. Adapun barang privat dicirikan oleh adanya rivalitas, seperti kayu, rumah dan lain-lain. Baik barang publik dan barang privat di sektor permintaan (*demand*) ditentukan oleh selera konsumen. Barang privat persediaan ditentukan oleh produsen yang bertujuan mencari untung (*profit motive*), sedangkan barang publik ditentukan melalui proses politik. Oleh karena itu institusi yang cocok untuk mengelolanya adalah institusi yang bersifat *hybrid public organization*.

Identifikasi karakteristik KPH sangat penting untuk menentukan bentuk organisasi KPH. Aset KPH merupakan kekayaan negara yang tidak dapat dipisahkan yang memproduksi barang privat dan barang publik, bertujuan tidak sepenuhnya mencari laba, menjalankan pelayanan publik dan diharapkan untuk mandiri. Pola pengelolaan keuangan fleksibel, dengan sumber pendanaan dari APBN, APBD dan lain-lain pendapatan yang sah. Bentuk organisasi BLUD tujuan utamanya bukan mencari keuntungan, tetapi bentuk organisasi BLUD memiliki kewenangan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat seperti organisasi yang berorientasi pada keuntungan (Suroso, 2015).

Bentuk organisasi BLUD tujuan utamanya bukan mencari keuntungan, tetapi bentuk organisasi BLUD memiliki kewenangan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat seperti organisasi yang berorientasi pada keuntungan (Suroso, 2015).

Berdasarkan karakteristik pada Tabel 4, jika dibandingkan dengan tiga bentuk organisasi yang ada (institusi birokrasi yaitu Dinas/UPTD, BLUD, dan BUMN/BUMD), maka bentuk kelembagaan KPH yang paling sesuai adalah KPH dengan bentuk pengelolaan keuangan BLUD. Hal ini sesuai dengan hasil temuan Nugroho *et al.* (2013).

BUMN memiliki keterbatasan informasi karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat, sehingga secara psikologis keeratan hubungan dengan komunitas masyarakat adat dan pengambil keputusan politisi daerah kurang signifikan terhadap aspek legalitas, legitimasi, kemampuan mengatasi konflik, serta kemampuan dalam menentukan lokasi pengelolaan kawasan dengan konsep KPH (Karsudi *et al.*, 2010). Institusi birokrasi seperti Dinas Kehutanan lebih diposisikan sebagai instansi yang menghasilkan berbagai kebijakan untuk hutan yang ada di wilayahnya, sedangkan KPH bertanggung jawab secara penuh atas kegiatan operasional dengan panduan kebijakan-kebijakan yang telah disusun oleh Dinas Kehutanan (Maryudi, 2016). Dalam tataran praktis, KPH akan menjadi lembaga otonom (dalam konteks manajerial hutan), namun akan bertanggungjawab kepada dinas kehutanan. Hal ini membawa implikasi bahwa KPH nantinya akan mempunyai ruang berkreasi yang cukup luas terkait dengan penentuan opsi pengelolaan hutan (Maryudi, 2016).

BLUD adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah atau unit kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual

tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Putra & Farida, 2014). Prinsip efisiensi dan produktivitas juga ditemukan dalam dokumen peraturan perundangan yang terkait dengan KPH, ditemukan kesamaan prinsip pada pengelolaan hutan oleh KPH dan BLUD.

Berdasarkan pasal 60 Permendagri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan BLUD, pendapatan BLUD dapat bersumber dari jasa layanan, hibah, hasil kerja sama dengan pihak lain, APBD, APBN dan lain-lain pendapatan BLUD yang sah. Yang dimaksud dengan lain-lain pendapatan BLUD yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 huruf f, antara lain hasil penjualan kekayaan yang tidak dipisahkan, hasil pemanfaatan kekayaan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh BLUD, dan hasil investasi. Penggalan potensi yang ada di KPH Yogyakarta seperti peningkatan produktivitas kayu putih, pengembangan wisata alam, pengembangan *sylvopasture*, sutera alam dan penanaman pinus serta jati unggul perlu diintensifkan untuk memandirikan KPH.

Hasil analisis Jahra (2013) menunjukkan bahwa secara keseluruhan PPK BLUD berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja keuangan, kinerja pelayanan serta kinerja mutu dan manfaat bagi masyarakat. Namun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa penerapan BLUD di beberapa lembaga pendidikan dan rumah sakit masih menemui beberapa kendala yang dihadapi antara lain kesulitan dalam prosedur kerja (SOP) dan menyajikan informasi akuntansi, terbatasnya sumber daya manusia yang memiliki kapabilitas yang mumpuni dan kurangnya komitmen manajemen untuk menerapkan konsep BLUD sebagai entitas bisnis (Nadilla, Basri, & Fahlevi, 2016; Putra & Farida, 2014). Hasil penelitian Gustini,

(2011) menunjukkan faktor yang menentukan keberhasilan implementasi BLUD antara lain 1) Dukungan elit politik di Pemda setempat; 2) Komunikasi internal dalam tubuh BLUD, komunikasi antara pimpinan BLUD dengan kepala daerah, dan komunikasi pimpinan BLUD dengan *stakeholders* lainnya; 3) Belum lengkapnya isi dari kebijakan BLUD sehingga sulit diterapkan karena tidak disertai pedoman teknis pelaksanaannya dan mengandung potensi konflik. Sedangkan menurut Chalidyanto (2015), aspek yang mendukung perubahan SKPD menjadi BLUD adalah kepemimpinan, SDM (*mindset*, pengetahuan, komitmen, kesadaran dan ketersediaan SDM keuangan), dukungan Pemda dan DPRD serta sinkronisasi sistem keuangan pemerintah daerah dan BLU.

Oleh karena itu dorongan KPH untuk menerapkan BLUD perlu diperkuat untuk meningkatkan kinerja pengelolaan hutan melalui beberapa langkah seperti kuatnya dukungan politik dari Pemda setempat, penyiapan manajemen dan prosedur pengelolaan keuangan dan pengelolaan hutan yang baik, penyiapan sumber daya manusia dan komitmen dari semua pihak.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Secara eksplisit kata kemandirian tidak ada dalam dokumen peraturan perundang-undangan, tetapi dalam pengelolaan hutan dibuka peluang investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan. Ada kesamaan prinsip antara pengelolaan hutan oleh KPH dan pengelolaan keuangan dengan BLUD yaitu prinsip efisiensi dan produktivitas.

Masih terdapat peraturan yang menghambat operasionalisasi KPH, sehingga perlu direvisi. Peraturan yang perlu direvisi terkait evaluasi IUPHHK, pemanenan di areal rehabilitasi, izin pinjam pakai kawasan hutan, pemanfaatan hutan, retribusi wisata alam di hutan lindung dan hutan produksi, tata

hubungan kerja antara KPH dan pemegang izin, peran KPH dalam RKT yang disusun pemegang izin; peraturan jalan inspeksi hutan; belum jelasnya posisi polhut paska UU Nomor 23 Tahun 2014; rencana penggabungan beberapa KPH oleh dinas provinsi paska UU Nomor 23 Tahun 2014; dan eselonisasi KPH dan cakupan wilayah kerja dan penyelesaian tumpang tindih kawasan hutan.

Berdasarkan karakteristik kelembagaan KPH, ke depan KPH diarahkan menerapkan pola BLUD dalam pengelolaan keuangannya. BLUD merupakan bentuk terobosan dari sistem birokrasi *weberian* dan administrasi publik tradisional menuju ke *hybrid public organization*.

B. Saran

Beberapa daftar revisi peraturan yang terkait dengan tupoksi KPH perlu didiskusikan dengan *stakeholders* terkait untuk ditindaklanjuti oleh Biro Hukum Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Perlu ada pendekatan di Pemda Yogyakarta dan Dinas Kehutanan Provinsi untuk tidak ragu-ragu memilih BLUD sebagai salah satu bentuk lembaga pengelolaan keuangan di KPH. Beberapa potensi yang ada di KPH Yogyakarta perlu diintensifkan pengembangannya seperti peningkatan produktivitas kayu putih, pengembangan wisata alam, pengembangan *syvopasture*, sutera alam dan penanaman pinus serta jati unggul perlu diintensifkan untuk memandirikan KPH.

UCAPAN TERIMA KASIH (ACKNOWLEDGEMENT)

Penulis mengucapkan terima kasih kepada KPH Yogyakarta dan semua pihak yang telah membantu dan berpartisipasi dalam proses pengumpulan data dan informasi dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashaver, & Teryima, B. (2013). Globalization and public sector reform in third world countries : The Nigerian experience. *IOSR Journal Of Humanities And Social Science*, 14(2), 13–22.
- Budiningsih, K., Ekawati, S., Gamin, Sylviani, Suryandari, E. Y., & Salaka, F. (2015). Tipologi dan strategi pengembangan kesatuan pengelolaan hutan di Indonesia. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(3), 283–298.
- Chalidyanto, D. (2015). *Rumah sakit pemerintah sebagai badan layanan umum (BLU), apakah mendukung universal coverage?* Surabaya: Departemen Administrasi dan Kebijakan Kesehatan, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Airlangga..
- Ekawati, S. (2014). Apakah yang dimaksud dengan kesatuan pengelolaan hutan (KPH). Dalam B. Hernowo & S. Ekawati (Eds.) *Operasionalisasi kesatuan pengelolaan hutan (KPH): Langkah awal menuju kemandirian*. Yogyakarta: PT Kanisius.
- Fatmawati. (2011). Kemitraan dalam pelayanan publik sebuah penjelajahan teoritik. *Jurnal Otoritas*, 1(2), 91–101.
- Gustini, S. (2011). *Implementasi kebijakan pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah. Studi kasus pada RSUD Tidar Kota Magelang*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Indrawati, N. (2010). Penyusunan anggaran dalam era new public management: Implementasinya di Indonesia. *Jurnal Riset Akuntansi dan Bisnis*, 10(2), 176–193.
- Indrayathi, P., Listyowati, R., Nopiyani, N.M.S., & Ulandari, L.P.S. (2014). Mutu pelayanan puskesmas perawatan yang berstatus BLUD. *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional*, 9(2).
- Jahra, N. (2013). *Analisis implementasi pola pengelolaan badan layanan umum pada Rumah Sakit Daerah Kalisat–Jember*. (Artikel Ilmiah Mahasiswa). Jember: Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Jember (UNEJ).
- Julijanti, Nugroho, B., Kartodihardjo, H., & Nurrochmat, D. R. (2015). Proses operasionalisasi kebijakan kesatuan pengelolaan hutan: Perspektif teori difusi inovasi. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(1), 67–88.
- Karsudi, Soekmadi, R., & Kartodihardjo, H. (2010). Model pengembangan kelembagaan pembentukan wilayah kesatuan pengelolaan hutan di Provinsi Papua. *JMHT*, XVI(2), 92–100.

- Kartodihardjo, H., Nugroho, B., & Putro, H. R. (2011). *Pembangunan kesatuan pengelolaan hutan (KPH). Konsep, praturan perundangan dan implementasi*. Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan.
- KPH Yogyakarta. (2013). *Laporan kajian BLUD KPH Yogyakarta dalam rangka tata hutan dan rencana pengelolaan KPH Yogyakarta*. Yogyakarta: KPH Yogyakarta.
- Lukman, M. (2013). *Badan layanan umum. Dari birokrasi menuju korporasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mahmudi. (2007). Kemitraan pemerintah daerah dan efektivitas pelayanan publik. *Jurnal Sinergi Kajian Bisnis dan Manajemen*, 9(1), 53–67.
- Maryudi, A. (2016). Arahkan tata hubungan kelembagaan kesatuan pengelolaan hutan (KPH) di Indonesia. *Jurnal Ilmu Kehutanan*, 10(1), 57–64.
- Nadilla, T., Basri, H., & Fahlevi, H. (2016). Identifikasi permasalahan penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah (PPK BLUD). Studi kasus pada Rumah Sakit Permata dan Rumah Sakit Berlian. *Jurnal Magister Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, 88–99.
- Nugroho, B. (2014). Menuju KPH mandiri: Apa yang harus dilakukan? In Sugiharto (Ed.). *Strategi pengembangan KPH dan perubahan struktur kehutanan di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Planologi Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Nugroho, B., & Soedomo, S. (2016). *Panduan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah menuju kemandirian KPH*. (2nd ed.). Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Nugroho, N., Kartodihardjo, H., Soedomo, S., Handra, H., Setyarso, A., & Djajono, A. (2013). *Pola pengelolaan keuangan BLUD menuju kemandirian KPH*. Jakarta: Debut Wahana Sinergi.
- Nugroho, R. (2008). *Public policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Pandriadi. (2014, Juni). *Upaya optimalisasi peran KPHP dalam rangka menuju perbaikan tata kelola hutan dan lahan melalui pola pengelolaan keuangan BLUD : Studi kasus KPHP model Lakitan*. Workshop Penyebaran Policy Brief: KPHP Lakitan Menuju PPK-BLUD. Musi Rawas: KPHP Lakitan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.6/Menhut-II/2010 tentang Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria Pengelolaan Hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.
- Pujirahayu, E.W. (1999). *Metodologi penelitian bidang humaniora dalam metodologi penelitian ilmu sosial (dengan orientasi penelitian bidang hukum)*. (Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial). Semarang: Bagian Humas Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Putra, J., & Farida, L. (2014). Implementasi badan layanan umum daerah. *Jurnal Administrasi Pembangunan*, 2(2), 115–226.
- Sahide, M., Maryudi, A., Supratman, & Geissen. (2016). Is Indonesia utilising its international partners? The driving forces behind forest management units. *Forest Policy and Economics*, 69, 11–20.
- Salim, A. (2001). *Teori dan pradigma penelitian sosial (Denzim guba dan penerapannya)*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Surianto, & Trisnantoro, L. (2013). Evaluasi penerapan kebijakan BLUD di RSUD UNDATA Provinsi Sulawesi Tengah. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 2(Maret).
- Suroso. (2015). *Optimasi pelayanan dan pendapatan negara dengan BLU*. Retrieved July 20, 2017, from <http://www.bppk.kemenkeu.go.id>
- Suwarno, E. (2015). Apakah KPH dapat memperbaiki tata kelola hutan Indonesia. *Wahana Forestra: Jurnal Kehutanan*, 10(2), 1–15.
- Suwarno, E., Kartodihardjo, H., Kolopaking, L. M., & Soedomo, S. (2015). Penggunaan konsep rules-in-use ostrom dalam analisis peraturan pembentukan organisasi kesatuan pengelolaan hutan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(1), 13–26.
- Tim Fakultas kehutanan IPB. (2017, Mei). *Mewujudkan pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) melalui pembangunan KPH*. Seminar Nasional TNC-IPB: Percepatan Operasionalisasi KPH. Jakarta: TNC-IPB.
- Verhagen, K. (1996). *Pengembangan keswadayaan : Pengalaman LSM di tiga negara*. Cimanggis: Pustaka Pembangunan Swadaya Nusantara (PUSPA SWARA).