

**KUALITAS KEBIJAKAN DAN KINERJA USAHA KEHUTANAN:  
PELAJARAN DARI RENSTRA USAHA KEHUTANAN 2005-2009**  
*(The Quality of Policy and Forestry Business Performamce:  
A lesson Learnt from the 2005-2009 Forestry Business Strategic  
Planning)*

Oleh/By :

**Azis Khan<sup>1</sup>, Hariadi Kartodihardjo<sup>2</sup>, Eno Suwarno<sup>1</sup> & Agus Isnantio<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor a\_jazz44@yahoo.com.au

<sup>2</sup>Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB, Bogor hariadi@indo.net.id

<sup>3</sup>Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan, Kementerian Kehutanan RI  
airahmadi61@yahoo.com

**ABSTRACT**

*More than a hundred types of laws are alleged to have resulted, among others, at a high cost economy, barriers to understanding of the implementation of laws and regulations themselves, and lack of efficiency and effectiveness of administrative activities of the forestry business, so many processes to do which are functionally no longer appropriate and useful both as a planning and government control tool. This implied to some extent the quality of the associated policies. From the 2005-2009 Forestry Business Strategic Plan there is an essential lesson learnt confirming the quality of forestry policies. The gap of two evaluation regimes external and internal indicated that : (1) internal evaluation focuses on certain areas surrounding the administrative aspects that tend to limit the substance of the programs and activities. The performance of these programs tend to have no link with expected outcomes of other parties; (2) the substance of the program is based more on issues that is formulated by the policy makers (DG BPK) which are commonly associated problems of administration and consistency of laws and not the problems faced by implementing policies (local forestry office and technical unit, etc) and forestry businesses (private, cooperative, etc); (3) the strong orientation on administrative interests have narrowed the relationship between policy makers (DG BPK), operator of policy (local forestry office and technical unit, etc) and forestry businesses (private, cooperative, etc), especially in setting the instrument for a regulation that can be effectively executed.*

*Keywords: Strategic planning, forestry business, policy, law and regulations*

**ABSTRAK**

Setidaknya ada sekitar seratus lebih jenis peraturan perundangan diduga telah berakibat antara lain pada ekonomi biaya tinggi, hambatan terhadap pemahaman tentang pelaksanaan peraturan-perundangan itu sendiri, dan minimnya efisiensi dan efektivitas kegiatan administrasi usaha kehutanan, sehingga banyak proses yang harus dilakukan yang secara fungsional tidak lagi sesuai dan bermanfaat baik sebagai alat perencanaan maupun alat pengendalian bagi pemerintah. Ini menunjukkan, dalam taraf tertentu, kualitas kebijakan kehutanan. Dari Renstra Direktorat Jenderal (Ditjen) Bina Usaha Kehutanan (BUK) 2005-2009 diperoleh pelajaran penting yang mengonfirmasi kualitas kebijakan dimaksud. Kesenjangan dua regim evaluasi eksternal dan internal BUK menunjukkan bahwa: (1) evaluasi internal berfokus pada lingkup tertentu seputar aspek administratif yang cenderung membatasi substansi program dan kegiatan. Baik buruknya kinerja program ini cenderung tidak ada kaitan dengan kondisi tujuan (*outcome*) yang diharapkan pihak lain;

(2) substansi program lebih didasarkan pada masalah yang dirumuskan pembuat kebijakan (Ditjen BPK) yang umumnya terkait masalah-masalah administrasi dan konsistensi hukum dan bukan masalah-masalah yang dihadapi pelaksana kebijakan (misal Dinas, UPT) maupun pelaku usaha kehutanan (misal swasta, koperasi); (3) kuatnya orientasi pada kepentingan administratif telah mempersempit hubungan antara pembuat kebijakan (Ditjen BUK), pelaksana kebijakan (misal Dinas, UPT) dan pelaku usaha kehutanan (misal swasta, koperasi) terutama dalam penetapan instrumen agar suatu peraturan dapat secara efektif dijalankan.

Kata kunci: Perencanaan strategis, usaha kehutanan, kebijakan, hukum dan peraturan perundangan

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang**

Dinamika usaha kehutanan terus mengalami perubahan, termasuk di dalamnya perubahan peraturan-perundangan. Dewan Kehutanan Nasional (DKN) (2008) mendapatkan setidaknya sekitar seratus lebih jenis peraturan perundangan diduga telah berakibat antara lain pada ekonomi biaya tinggi, hambatan terhadap pemahaman tentang pelaksanaan peraturan-perundangan itu sendiri, dan minimnya efisiensi dan efektivitas kegiatan administrasi usaha kehutanan; sehingga banyak proses yang harus dilakukan yang secara fungsional tidak lagi sesuai dan bermanfaat baik sebagai alat perencanaan maupun alat pengendalian bagi pemerintah. Temuan DKN tersebut secara tidak langsung memberikan gambaran kualitas kebijakan usaha kehutanan. Sementara itu, upaya pemerintah (Cq Kementerian Kehutanan) untuk terus-menerus meningkatkan kinerja usaha kehutanan sangat tergantung dari kualitas kebijakan dan efektivitas pelaksanaannya.

Pelaksanaan kebijakan strategis pada 2005-2009 Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan (Ditjen BPK; kini Ditjen BUK), terutama dalam bidang usaha kehutanan, diduga mengandung berbagai permasalahan yang perlu segera dicari solusinya. Solusi ini diharapkan sejalan dengan upaya pemerintah untuk tetap meningkatkan investasi usaha kehutanan, meningkatkan akses usaha bagi masyarakat dan upaya pelestarian hutan pada umumnya, serta mengurangi beban pengusaha agar tidak terjadi mis-alokasi sumberdaya sebagai akibat hilangnya waktu, tenaga, dana untuk hal-hal yang sebenarnya tidak relevan dengan kegiatan pokok yang wajib dilaksanakannya. Harapan lain, solusi juga mampu mengatasi kesulitan dalam proses penyusunan peraturan baru akibat ketiadaan hasil evaluasi peraturan-perundangan tersebut. Namun, dari sisi substansi, apakah tujuan kebijakan tersebut memiliki konsistensi baik dan logis dengan instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut, atau dengan masalah yang ingin dijawab serta solusi yang ditawarkan dalam menjawab masalah tersebut. Dari sisi proses, apakah kebijakan sebagai sebuah rangkaian informasi yang diinterpretasikan baik oleh para pelaku usaha maupun pelaksana kebijakan di lapangan telah sejalan dan dipertimbangkan dengan baik dalam proses kebijakan.

Berangkat dari pemikiran itulah evaluasi kualitas kebijakan usaha kehutanan melalui dokumen terkait kebijakan strategis Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan (Ditjen BUK) Periode 2005-2009 menarik untuk dilakukan.

## **B. Maksud, Tujuan, Sasaran dan Ruang Lingkup**

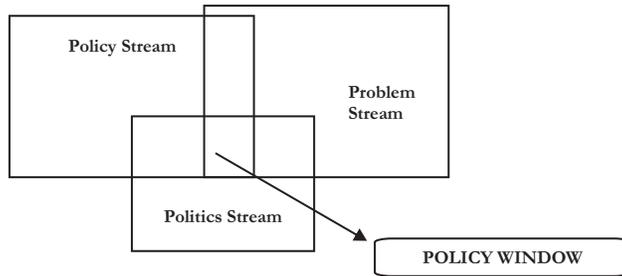
Evaluasi ini dimaksudkan untuk menarik pengetahuan dalam membantu mewujudkan tata pengaturan pengelolaan dan usaha kehutanan yang lebih baik, efektif dan efisien. Secara khusus, evaluasi ini bertujuan melakukan (1) analisis lingkup bidang dan kegiatan yang diatur serta seluruh peraturan-perundangan terkait yang masih berlaku, (2) analisis isi (*content analysis*) peraturan-perundangan bidang usaha kehutanan dan analisis masalah implementasinya, (3) analisis pelaksanaan serta identifikasi masalah yang terjadi; keseluruhannya dilakukan atas kebijakan strategis 2005-2009 Ditjen BUK. Sasaran evaluasi lebih ditekankan pada keseluruhan kebijakan, program dan kegiatan lingkup Ditjen BPK 2005-2009 terkait pelaksanaan Renstra BPK 2005-2009, termasuk yang dilaksanakan unit pelaksana teknis (UPT) sebagai pelaksana kebijakan ini di lapangan. Sasaran lainnya, para pemanfaat (*users*) Ditjen BPK, mencakup para praktisi bisnis dan dunia usaha, termasuk asosiasi pengusaha hutan dan pemegang hak kelola ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK) sebagai pelaku kebijakan.

Ruang lingkup kebijakan strategis dibatasi pada pengelolaan dan usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan alam, hutan tanaman, dan usaha industri primer hasil hutan kayu serta perdagangan hasil hutan. Evaluasi diarahkan pada pencapaian pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) dengan tetap berpihak pada investasi, penanggulangan kemiskinan dan pelestarian fungsi hutan secara simultan. Obyek evaluasi mencakup aspek kawasan hutan, pelaksanaan operasional usaha kehutanan serta tata niaga hasil hutan, sesuai tugas pokok dan fungsi Ditjen BPK secara keseluruhan.

## **II. METODOLOGI**

### **A. Pendekatan**

Evaluasi kebijakan strategis 2005-2009 bidang Bina Produksi Kehutanan dilakukan dengan menggunakan pendekatan analisis kesenjangan (*gap analysis*), antara kondisi yang diharapkan dan kinerja yang dicapai selama periode 2005-2009. Karena kinerja tersebut ditentukan oleh program dan kegiatan termasuk pelaksanaan pelayanan publik oleh Ditjen BPK, maka program maupun pelaksanaan pelayanan publik pada periode 2005-2009 termasuk yang akan dievaluasi. Untuk menentukan efektifitas pelaksanaan peraturan usaha kehutanan, diadopsi pendekatan Birkland (2001) yang menekankan pada proses perancangan kebijakan itu sendiri sebagai akumulasi tiga arus, yaitu politik, masalah publik dan kebijakan itu sendiri (Gambar 1). Dengan ketiga arus ini Birkland (2001) mengkerangka hubungan tujuan, model sebab-akibat, instrumen, target dan implementasi kebijakan (Tabel 1).



Gambar 1. Proses pembuatan kebijakan (Birkland, 2001)  
 Figure 1. Policy making process

Tabel 1. Kerangka Perancangan Kebijakan (diadopsi dari Birkland, 2001)  
 Table 1. Policy Design Frame (adopted from Birkland, 2001)

Komponen	Penjelasan (Pertanyaan yang perlu diangkat)
Tujuan kebijakan	Apa tujuan kebijakan: menghilangkan masalah? Sekedar mengurangi, tidak menghilangkan? Atau mengatasi masalah agar tidak menjadi lebih buruk?
Model sebab-akibat	Seperti apa model ini? Apakah kita tahu bila yang dilakukan X, akan dihasilkan Y? Bagaimana kita tahu ini bagaimana bisa tahu?
Instrumen kebijakan	Instrumen apa (saja) yang akan digunakan agar kebijakan bisa dijalankan? Apakah instrumen itu cukup mendorong? Apakah instrumen berupa insentif, persuasif atau sekedar informasi? Perlu upaya peningkatan kapasitas?
Sasaran kebijakan	Perilaku siapa yang diharapkan berubah? Adakah sasaran langsung dan tak langsung? Apakah pilihan rancangan berdasarkan konstruksi sosial dari populasi sasaran?
Implementasi kebijakan	Bagaimana kebijakan akan dilaksanakan? Siapa yang akan menata sistem implementasinya? Apakah akan top-down atau Bottom up? Mengapa?

Sumber (Source) : Birkland, 2001

Informasi tentang kondisi yang diharapkan, permasalahan, serta kinerja kelembagaan lingkup bina produksi kehutanan didasarkan pada Rencana Strategis Ditjen BPK 2005-2009, sebagaimana dijabarkan berikut ini.

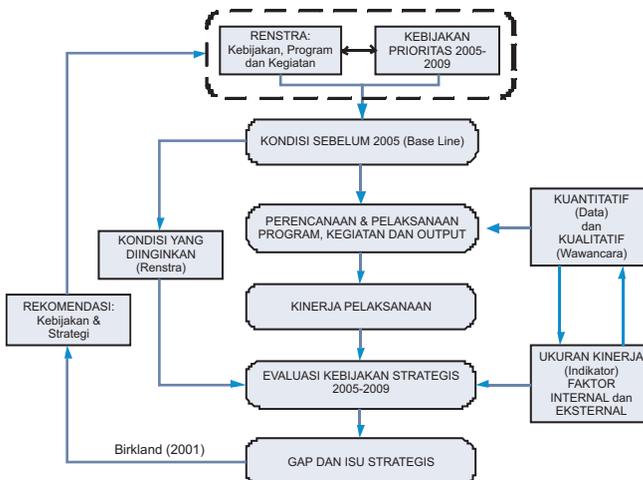
**Kondisi yang diharapkan.** Dengan memerhatikan kondisi pengelolaan sumberdaya hutan, kondisi umum yang diinginkan adalah (1) sumberdaya hutan produksi dikelola secara optimal dengan sistem produksi yang tepat sesuai dengan daya dukungnya, (2) terwujudnya industri kehutanan yang efisien, ramah lingkungan dan menghasilkan produk yang bernilai tambah tinggi dan berdaya saing di pasar global, (3) optimalisasi penerimaan iuran kehutanan dan tertib penatausahaan hasil hutan, dan (5) kehidupan

ekonomi masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan hutan produksi dapat meningkat sampai taraf sejahtera.

Masalah Untuk mewujudkan kondisi yang diharapkan tersebut di atas, masih dijumpai segenap masalah, terkait dengan (1) rencana pemanfaatan hutan produksi, (2) pengembangan hutan alam produksi, (3) pengembangan hutan tanaman, (4) iuran kehutanan dan peredaran hasil hutan, serta (5) industri pengolahan dan pemasaran hasil hutan.

Kinerja kelembagaan yang ingin diwujudkan mencakup (1) organisasi Ditjen BPK, (2) unit-unit pengelolaan pada hutan produksi (Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi), (3) regulasi dan kebijakan yang berkaitan dengan pembinaan produksi kehutanan, (4) lembaga non pemerintah terkait, (5) sumberdaya manusia (SDM) yang profesional, (6) jejaring kerja terkait pembinaan produksi kehutanan, (7) sarana dan prasarana pendukung, (8) pengawasan dan pengendalian pembangunan pembinaan produksi kehutanan, dan (9) anggaran untuk penyelenggaraan pembinaan produksi kehutanan.

Berdasarkan kondisi harapan, permasalahan dan kinerja kelembagaan tersebut di atas telah diidentifikasi baik secara kuantitatif maupun kualitatif perencanaan dan pelaksanaan program, kegiatan maupun outputnya. Ini dilakukan dengan mengevaluasi keseluruhan indikator untuk mengetahui faktor-faktor internal maupun eksternal yang berpengaruh. Dari hasil ini diperoleh gap dan isu strategis untuk memperbaiki program dan kegiatan pada periode selanjutnya (Gambar 2).



Gambar 2. Pendekatan Evaluasi Kebijakan Strategis Bidang Bina Produksi Kehutanan 2005-2009

Figure 2. Policy Evaluation Approach on the 2005-2009 Strategic Planning

## **B. Metode**

Pengumpulan data. Data yang dikumpulkan berupa data primer dan sekunder. Data primer digunakan untuk analisis kualitatif, sedangkan data sekunder digunakan dalam analisis kuantitatif, seperti analisis kecenderungan, perbandingan target dan realisasi, resume laporan akuntabilitas dan analisis kuadran. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan diskusi dengan pemangku kepentingan untuk mengumpulkan data primer melalui daftar isian, wawancara mendalam dengan narasumber, maupun melalui telaah kepustakaan (*literature study*) dari berbagai sumber data yang relevan dan kompeten, diantaranya Lembaga Penelitian, Perguruan Tinggi, serta Kementerian Kehutanan. Pengolahan data dilakukan melalui validasi dan verifikasi terhadap data yang diperoleh sesuai keperluan evaluasi. Untuk mengoptimalkan hasil pengolahan data dilakukan pula analisis dengan menggunakan pendekatan menyeluruh, kontekstual, dan komparatif.

Analisis data dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu analisis kualitatif dan analisis kuantitatif. Analisis kuantitatif digunakan dalam kajian pertumbuhan dan strategi pembangunan usaha kehutanan meliputi (1) analisis kecenderungan, untuk melihat kinerja program pembangunan usaha kehutanan, terutama program/kegiatan yang berhubungan dengan kebijakan prioritas, (2) analisis perbandingan target dan realisasi, untuk mengetahui sejauhmana keberhasilan program atau kebijakan prioritas sebagai penjabaran dari Renstra Departemen Kehutanan tahun 2005-2009; (3) analisis perbandingan masalah dan solusi, untuk mengetahui sejauh mana relevansi program atau kebijakan yang dilaksanakan dapat menjawab permasalahan dunia usaha kehutanan.

Analisis kualitatif Analisis deskripsi terhadap data dasar, yaitu data kinerja bidang bina produksi kehutanan pada 2004. Data tahun tersebut kemudian dibandingkan dengan data kinerja pada 2005 sampai dengan 2009. Hasilnya digunakan untuk mengetahui gambaran umum kinerja bidang bina produksi kehutanan pada periode tersebut. Analisis kualitatif juga dilakukan untuk mengetahui persepsi para pemangku kepentingan terhadap pelaksanaan kebijakan strategis bidang bina produksi kehutanan. Ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi terhadap kegiatan/program prioritas yang dilakukan berdasarkan praktek-praktek yang selama ini berjalan.

## **C. Sintesa dan Rekomendasi Implementatif**

Dari hasil berbagai analisis di atas, pada bagian akhir, disusun rekomendasi strategi maupun kebijakan yang dapat dijadikan masukan dalam rangka menyusun kebijakan dan strategi bidang bina produksi kehutanan periode 2010-2014.

## **III. HASIL EVALUASI RENSTRA**

### **A. Evaluasi Umum**

Sesuai arah, strategi pencapaian dan langkah operasional sebagaimana digariskan dalam dokumen renstra, telah dilaksanakan sejumlah aksi strategis dengan fokus (1)

Pengelolaan kawasan yang tidak dibebani hak, (2) Pengelolaan pemanfaatan hutan produksi alam, (3) Pengembangan hutan tanaman dan hutan tanaman rakyat, (4) Restrukturisasi industri primer kehutanan, dan (5) Penertiban peredaran hasil hutan. Dengan berbagai aksi strategis tersebut, Ditjen BPK mencatatkan pengakuan sejumlah pencapaian kinerja pelaksanaan renstra. Capain ini dikelompokkan kedalam empat kelompok capaian, yakni Pro-growth, Pro-job, Pro-poor dan Pro-environment.

Untuk pro-growth, diakui bahwa jumlah unit IUPHHK hutan alam (HA) meningkat rata-rata 1,8 % pertahun (kecuali 2008 dan 2009) dari 285 unit pada 2005 menjadi 304 unit pada 2009. Sementara IUPHHK hutan tanaman (Hutan Tanaman Industri, HTI) mengalami peningkatan (kecuali 2008 dan 2009) sebesar 15.86% berdasarkan jumlah SK definitif yang keluar - digambarkan dari 155 unit pada 2005 menjadi 205 unit pada 2009. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (IUPHHBK) hutan tanaman diakui belum begitu berkembang dan bertambah hanya 1 unit dengan lokasi Riau seluas 21.620 ha. Dari ijin usaha industri primer hasil hutan kayu (IUPHHK) kapasitas di atas 6000 m<sup>3</sup> tercatat beberapa fluktuasi yang secara umum diakui mengalami peningkatan rata-rata 43,58%, yakni dari 75 unit pada 2005 menjadi 281 unit pada akhir 2009. Dalam kondisi demikian, diakui produksi kayu bulat HTI meningkat sebesar rata-rata 15,64% per tahun, yakni dari 12,8 jt m<sup>3</sup> pada 2005 menjadi 18,9 jt m<sup>3</sup> pada 2009. Sedangkan produksi kayu bulat dari hutan alam (IUPHHK HA) menurun rata-rata sebesar 2,64% per tahun. Dari gambaran tersebut diakui pula bahwa pemenuhan bahan baku kayu bulat dari hutan tanaman (HTI) meningkat tajam (26,26%), sementara dari hutan alam hanya meningkat sebesar 5,10%. Tampak bahwa ketergantungan industri perkerfuan akan hutan alam semakin kecil dan atas hutan tanaman semakin besar.

Diakui pula bahwa investasi kehutanan meningkat seiring peningkatan unit HPH dan HTI di atas; namun angka persis laju peningkatan investasi ini tidak diketahui pasti, karena tidak keseluruhan industri menyampaikan laporan investasinya. Tidak semua unit usaha melapor besar investasi atau aset yang ditanam. Dari hanya 152 unit dari 304 HPH (2009) yang melapor, tercatat total investasi sebesar Rp 7,773 T. Sementara, dari hanya 44 dari 205 unit HTI (2009) yang melapor, tercatat total investasi Rp 1,677 T.

Produksi hasil hutan kayu olahan, yakni kayu gergajian dan kayu lapis digambarkan mengalami penurunan; sedangkan produksi veneer, chipwood dan pulp diakui mengalami kenaikan. Produksi kayu gergajian tercatat turun rata-rata 10,8% per tahun, yakni dari 1,4 juta m<sup>3</sup> pada 2005 menjadi 0,7 juta m<sup>3</sup> pada 2009. Kayu lapis turun rata-rata 9,69% per tahun dari 4,5 juta m<sup>3</sup> pada 2005 menjadi 3,0 juta m<sup>3</sup> pada 2009. Produksi veneer berfluktuasi dengan laju kenaikan rata-rata 11,02% per tahun; chipwood naik rata-rata 86,37% per tahun, yakni dari 0,3 juta m<sup>3</sup> pada 2005 menjadi 1 juta m<sup>3</sup> pada 2009. Produksi pulp juga diakui berfluktuasi dengan tren peningkatan cukup besar, yakni 70,48% per tahun.

Nilai ekspor hasil hutan dalam periode 2005-2009 secara keseluruhan digambarkan menurun. Kenaikan ekspor dialami kayu gergajian yang naik rata-rata sebesar 246,8% per tahun dan veneer yang naik rata-rata 36,2% per tahun. Penurunan nilai ekspor dialami kayu lapis yang turun rata-rata sebesar 2,14% per tahun dan pulp yang turun rata-rata 1,32% per tahun. Digambarkan pula, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang tercatat bersumber dari iuran pemanfaatan hutan (IUPH), provisi

sumberdaya hutan (PSDH) dan dana reboisasi (DR). Dari sumber-sumber ini diakui PNPB naik rata-rata 4,43% per tahun untuk periode 2007-2009, dengan gambaran pada 2009 IUPH mencapai Rp 72,3 M, PSDH Rp 674,3 M dan DR sebesar Rp 1,4 T.

Dalam pro-job, digambarkan capaian kinerja dari sisi penyerapan tenaga kerja dari keseluruhan kegiatan usaha kehutanan dan industri kehutanan, mencakup IUPHHK HA dan HT/HTI maupun dari IUPHHK. Diakui bahwa dari IUPHHK HA penyerapan tenaga kerja mengalami penurunan sebesar rata-rata 1,24%, yakni dari 31.870 orang pada 2007 menjadi 31.058 orang pada 2009. Sedangkan dari IUPHHK HT/HTI ditunjukkan adanya kenaikan serapan tenaga kerja sebesar 10.464 orang pada 2007 menjadi 11.900 orang pada 2009. Di industri primer perkayuan (IUPHHK) penyerapan tenaga kerja meningkat rata-rata sebesar 35,77% per tahun, yakni dari 82.431 orang pada 2005 menjadi 237.999 pada 2009.

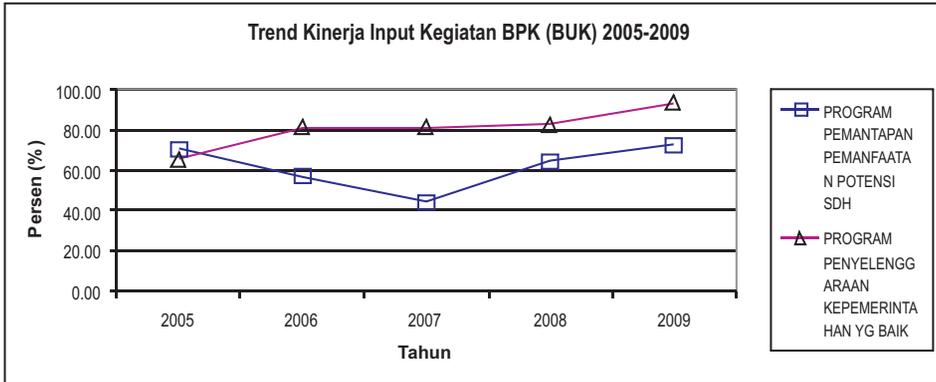
Dalam pro-poor, secara khusus diyakini bahwa hutan tanaman rakyat (HTR) berpotensi menjadi pusat lapangan kerja baru sekaligus sebagai lapangan usaha baru, terutama bagi masyarakat miskin sekitar hutan. Keyakinan ini didasari keadaan, dimana sampai April 2010 ijin HTR sudah mencapai 39 unit dengan luas total sebesar 38.990,97 ha yang tersebar di 12 kabupaten pada 11 provinsi.

Untuk pro-environment, digambarkan bahwa kegiatan strategis berfokus pada upaya mengurangi sifat open access pada areal-areal yang tidak dibebani hak, antara lain melalui upaya sertifikasi pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL) mandatory dan pemberian ijin usaha restorasi ekosistem. Diakui sudah tercatat 124 unit IUPHHK HA dengan luas total sebesar 12,2 juta ha yang diberi sertifikat PHPL mandatory serta 61 unit hutan tanaman (HTI) dengan total luas sebesar 3,6 juta ha yang diberi sertifikat serupa. Dengan capaian itu diakui areal-areal open akses dapat dikurangi.

## **B. Evaluasi Internal LAKIP**

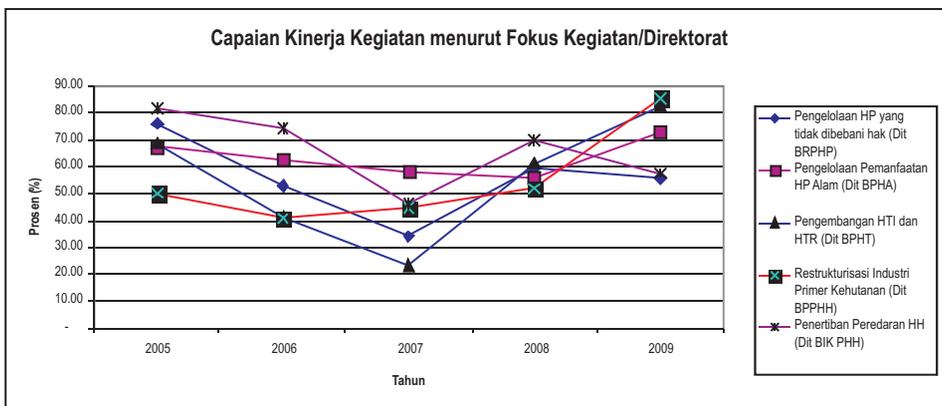
Pengakuan capaian kinerja pelaksanaan renstra juga tertuang dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). LAKIP disiapkan instansi pemerintah setiap tahun. Sesuai periode renstra, telah dihimpun dan ditelaah dokumen LAKIP Ditjen BPK mulai tahun 2005 sampai 2009. Keseluruhan LAKIP menempatkan indikator kinerja sebagai tolok ukur kinerja untuk melihat (1) capaian kinerja yang telah dilakukan, (2) mempertanggung jawabkan tugas, wewenang dan sumberdaya yang telah diberikan, dan (3) hal-hal yang dipandang perlu untuk disempurnakan terkait baik aspek kebijakan maupun teknis. Ada dua segmen pencapaian kinerja: terhadap kegiatan dan terhadap sasaran. Capaian kinerja terhadap kegiatan merupakan tingkat pencapaian target berdasarkan indikator kinerja kegiatan; sedangkan capaian kinerja sasaran merupakan tingkat pencapaian target berdasarkan indikator sasaran. Kedua indikator ini dituangkan dalam Rencana Kinerja Tahunan (Renja). Capaian kinerja dinyatakan dalam prosen (%) dengan kriteria penilaian: (a) Sangat Baik, untuk capaian kinerja 85-100%, (b) Baik (70-85%), (c) Cukup Baik (55-70%) dan (d) Kurang baik atau belum berhasil (di bawah 55%).

Kompilasi capaian kinerja kegiatan di Ditjen BPK 2005 sampai dengan 2009 menunjukkan kecenderungan sebagaimana ditunjukkan Gambar 3.



Gambar 3. Kecenderungan Capaian Kinerja Kegiatan  
*Figure 3. Performance Achievement Trend*

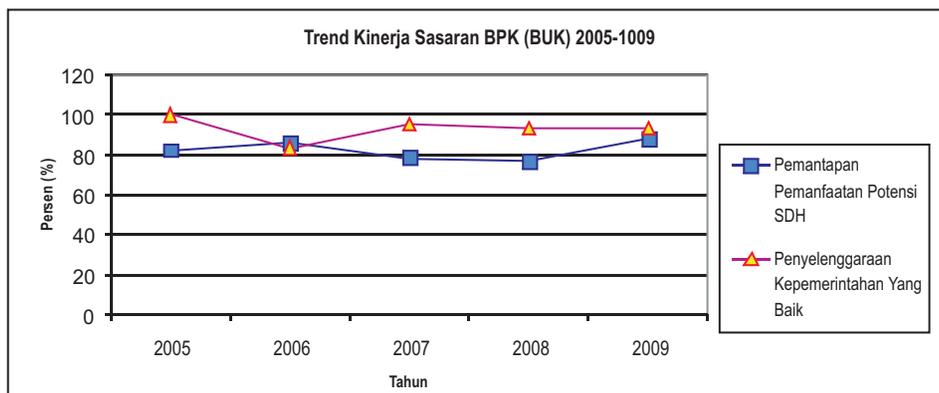
Gambar 3 menunjukkan, bahwa selama periode renstra Program Pemantapan Pemanfaatan Potensi Sumberdaya Hutan (P4SDH) memperlihatkan meningkat dengan kriteria dari cukup baik (2005), baik (2006 sampai dengan 2008) dan baik sekali pada 2009. Sementara untuk Program Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik (P2KYB) trendnya berfluktuasi dari baik (2005), cukup baik (2006), kurang baik (2007) lalu kembali baik pada 2008 dan 2009. Capaian ini mengindikasikan bahwa untuk keseluruhan Ditjen BPK, P4SDH memperlihatkan capaian kinerja lebih baik daripada P2KYB, kecuali pada awal pelaksanaan renstra (2005). Bila kinerja pada P4SDH itu dirinci, maka diperoleh gambaran kinerja pencapaian kinerja sebagaimana ditunjukkan Gambar 4.



Gambar 4. Capaian Kinerja Input menurut Fokus Kegiatan/Direktorat  
*Figure 4. Input Performance Achievement by Focus*

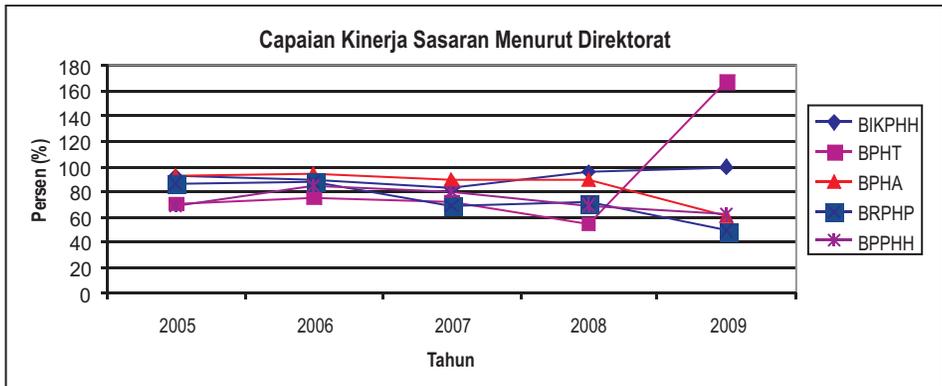
Gambar 4 mengindikasikan, bahwa pada 2007 hampir keseluruhan kegiatan memperlihatkan capaian kinerja yang kurang baik, kecuali untuk pemanfaatan hutan alam. Kecenderungan menurun tampak antara 2005 sampai 2007. Sedangkan kecenderungan meningkat tampak setelah 2007 sampai 2009. Pada 2005 hampir keseluruhan fokus kegiatan memperlihatkan capaian kinerja yang baik sampai baik sekali, kecuali restrukturisasi yang kinerjanya kurang baik (< 55%). Hal ini terus menurun pada 2006 dimana hanya dua fokus kegiatan yang memperlihatkan kinerja baik, yakni penertiban peredaran hasil hutan (baik sekali) dan pengelolaan pemanfaatan hutan alam (baik). Trend ini terus meningkat sampai 2009. Pada 2008 hampir keseluruhan fokus kegiatan memperlihatkan capaian kinerja yang baik sampai baik sekali, kecuali restrukturisasi industri yang kurang baik (masih < 55%). Pada 2009 keseluruhan fokus kegiatan membaik kinerjanya mulai dari cukup baik (peredaran hasil hutan) sampai sangat baik (restrukturisasi industri). Dari keseluruhan trend ini tampak bahwa restrukturisasi industri kinerjanya kurang baik dari 2005 sampai 2008 dan melesat menjadi sangat baik pada 2009 (85,56%).

Kompilasi capaian kinerja sasaran di Ditjen BPK periode renstra 2005-2009 diperoleh kecenderungan sebagaimana ditunjukkan Gambar 5.



Gambar 5. Kecenderungan Capaian Kinerja atas Sasaran  
*Figure 5. Trend of Performance Achievement on Targets*

Gambar 5 menunjukkan bahwa pencapaian kinerja sasaran P4SDH sedikit berfluktuasi dengan kategori baik (2005), sangat baik (2006), kemudian turun kembali menjadi baik (2007 dan 2008), dan naik kembali menjadi sangat baik (2009), dengan rata-rata pencapaian 82,27% per tahun. Pencapaian sasaran P2KYB juga berfluktuasi dari tahun ke tahun, dimulai dengan kategori sangat baik (2005), kemudian baik (2006), dan naik kembali menjadi sangat baik (2007 - 2009) dengan rata-rata pencapaian 93,23% per tahun. Dengan pemilahan menjadi dua kelompok sasaran, data mengindikasikan pencapaian kinerja sasaran P4SDH berada di bawah pencapaian kinerja sasaran P2KYB. Sementara itu, bila kinerja pada P4SDH itu dirinci, maka diperoleh gambaran kinerja pencapaian kinerja sasaran sebagaimana ditunjukkan Gambar 6.



Gambar 6. Capaian Kinerja Sasaran menurut Fokus Kegiatan/Direktorat  
*Figure 6. Input Performance Achievement by Focus*

Gambar 6 menunjukkan pencapaian kinerja sasaran Direktorat Bina Iuran Kehutanan dan Peredaran Hasil Hutan (BIKPHH) memperlihatkan trend menurun kemudian meningkat, dimulai dengan kategori sangat baik (2005 dan 2006), kemudian turun menjadi baik (2007), kemudian meningkat lagi menjadi sangat baik pada dua tahun terakhir (2008 dan 2009). Pencapaian kinerja sasaran Direktorat Pengembangan Hutan Tanaman (BPHT) memperlihatkan trend berfluktuatif dimulai dari kategori baik (2005 - 2007), kemudian menurun sangat tajam menjadi cukup baik (2008), kemudian meningkat lagi sangat tajam menjadi sangat baik (2009). Bila melihat trend grafiknya, ada fenomena menarik yaitu terjadinya peningkatan kinerja sangat tajam antara tahun 2008 - 2009. Hal ini disebabkan pada tahun 2009 Direktorat BPHT memiliki hanya satu buah sasaran saja, yaitu penambahan luas hutan tanaman dengan target HTI 600.000 ha dan HTR 200.000 ha sementara realisasinya HTI mencapai 1.929.741,43 ha (321,62%) dan HTR 35.376,85 ha (17,69%), sehingga rata-ratanya menjadi 167,15%. Pencapaian kinerja sasaran Direktorat Bina Pengembangan Hutan Alam (BPHA) memperlihatkan trend menurun walaupun selama empat tahun (2005 - 2008) terkategori sangat baik, kemudian menurun sangat tajam menjadi cukup baik pada tahun terakhir (2009). Pencapaian kinerja sasaran Direktorat Bina Pengembangan Hutan Produksi (BRPHP) memperlihatkan trend fluktuatif yang menurun, dimulai dari kategori baik (2005 - 2006), kemudian menurun menjadi cukup baik (2008), kemudian menurun tajam menjadi kurang baik (2009). Pencapaian kinerja sasaran Direktorat Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Hutan (BPPHH) memperlihatkan trend menaik kemudian menurun, dimulai dari kategori cukup baik (2005), kemudian menaik menjadi baik (2006 dan 2007), kemudian menurun lagi menjadi cukup baik pada dua tahun terakhir (2008 dan 2009).

Bila dibandingkan antara direktorat di lingkup Ditjen BPK, pencapaian kinerja Direktorat BIKPHH paling tinggi dengan rata-rata 92% per tahun; kemudian Direktorat BPHT 87,90% per tahun; Direktorat BPHA 85,35% per tahun; Direktorat Bina Rencana Pemanfaatan Hutan Produksi (BRPHP) 73,03% per tahun; dan Direktorat BPPHH sebesar 72,97% per tahun.

Dari sisi sistematika, tampak bahwa LAKIP disusun dengan sistematika yang tidak begitu seragam, termasuk dalam pemberian judul sub-bab (*heading*), penamaan (*naming*) maupun pengelompokkan tema atau isu (*grouping*). Keragaman demikian menyulitkan dalam melakukan evaluasi, terutama saat akan melakukan pemetaan isu antar LAKIP (*mapping*). Kesulitan ini juga menyebabkan kesulitan lain saat melakukan telaah kesenjangan (*gap analysis*) dan telaah kecenderungan (*trend analysis*). Namun semua ini dapat diatasi dengan melakukan pemetaan dan pengelompokkan ulang antar LAKIP yang memerlukan waktu relatif lama (*time consuming*). Dari sistematika pula, diketahui bahwa penetapan nama program relatif berbeda setiap tahunnya. Perbedaan juga tampak dari jumlah sasaran dan kegiatan setiap tahunnya, sebagaimana tampak pada Tabel 2.

Tabel 2. Program Sasaran dan Kegiatan LAKIP

*Table 2. Program of Activities and Target*

Tahun	Program	Jumlah Sasaran	Jumlah Kegiatan
2005	Pembinaan Produksi Kehutanan	9	87
2006	Pemantapan pemanfaatan potensi SDH	14	92
	Penyelenggaraan Pimpinan kenegaraan pemerintahan		
2007	Pemantapan pemanfaatan potensi SDH	14	25
	Penyelenggaraan Pimpinan kenegaraan dan pemerintahan		
2008	Pemantapan pemanfaatan potensi SDH (P4SDH)	17	24
	Penerapan Pemerintahan yang baik (P2KYB)		
2009	Pemantapan pemanfaatan potensi SDH (P4SDH)	18	31
	Penerapan Pemerintahan yang baik (P2KYB)		

Tabel 2 menggambarkan bahwa nama program (kecuali untuk 2008 dan 2009) berganti-ganti, sekalipun mungkin esensi dan maksudnya sama, karena mengejar visi yang sama. Sementara, jumlah sasaran dan kegiatan untuk setiap tahun, yang keduanya berbeda. Kecenderungannya jumlah sasaran semakin meningkat dari 9 pada 2005 menjadi 18 sasaran pada 2009. Sementara, jumlah kegiatan menurun dari 87 pada 2005 menjadi 31 kegiatan pada 2009. Ini mengundang pertanyaan apakah pencapaian visi misi semakin lama semakin efektif dengan dicirikan bahwa semakin banyak sasaran dapat dicapai oleh semakin sedikit kegiatan.

### C. Persepsi dari Evaluasi Internal

Untuk menjangkau persepsi internal BPK menyikapi klaim capaian di atas, telah disebar kuesioner kepada sejumlah pejabat lingkup Ditjen BPK (Pusat) dan BP2HP (daerah). Dalam kuesioner diangkat beberapa klaim capaian kunci dan kegiatan strategis dibaliknya, terutama perubahan regulasi, sesuai dengan pengelompokkan “pro”, untuk menjadi fokus perhatian responden. Dalam kuesioner, disediakan ruang yang cukup

untuk responden mendeskripsikan persepsinya secara terbuka. Lalu berdasarkan persepsinya itu, responden juga diminta untuk memberikan penilaian untuk masing-masing setiap fokus perhatiannya. Responden diberi keleluasaan untuk menjawab seluruh fokus yang ada atau sebagian sesuai kepeduliannya. Tingkat partisipasi responden relative kecil, yakni hanya 25% yang mengembalikan dan mengisi kuesionernya secara lengkap. Dari kuesioner yang masuk, diperoleh persepsi atas klain capaian dimaksud sebagaimana digambarkan berikut ini.

Untuk pro-growth, peningkatan pada IUPHHK (HA, HTI) dipersepsikan beragam. Terkait peningkatan ini, revisi peraturan pemerintah (PP) dan Permenhut, dipandang perlu dalam bantu memperjelas prosedur memperoleh IUPHHK (HA, HT) dan sekaligus untuk membuka akses pelaku usaha mengusahakan HT pada eks hutan produksi, terutama yang open akses. Namun terjadi kontraproduktif, saat terjadi perubahan dari mekanisme lelang menjadi permohonan dengan melibatkan rekomendasi bupati dan gubernur: mahal dan lama. Ini yang membangun persepsi lain, bahwa peningkatan dimaksud masih relatif rendah, karena proses perizinan juga melibatkan beberapa unit kerja lain internal kemenhut (BPK, DitPlan dan Setjen) selain eksternal (bupati, gubernur, kemenLH). Untuk mempercepat perijinan, perlu koordinasi dan komitmen dari masing-masing unit kerja terkait. Itu sebabnya berkembang pula persepsi bahwa angka peningkatan tidak mencerminkan peningkatan jumlah izin baru.

Terkait IUPHHBK menguat persepsi bahwa dari dulu entitas investasi ini memang kurang berkembang, padahal ia menjadi perhatian pemerintah; harapannya agar perkembangan entitas investasi ini bisa dipacu dan ditingkatkan perkembangannya. Klaim peningkatan dalam hal IUIPHHK (kapasitas > 6000 m<sup>3</sup>) dianggap mencengangkan dan sangat memuaskan dan sekaligus mengundang persepsi perlu terus meningkat atau stabil agar positif dalam aspek penyerapan tenaga kerja (TK). Persepsi lain, lebih peduli pada perlunya antisipasi persaingan ekspor hasil olahan. Peningkatan yang terjadi juga dipandang sebagi indikasi semakin besarnya industri primer hasil hutan dalam penyerapan TK sebagai pengaruh kebijakan pemerintah yang mempermudah pemanfaatan bahan baku yang tidak hanya tergantung dari kayu alam, tetapi dari hutan tanaman, hutan rakyat, serta pemanfaatan kayu diameter kecil dan cepat tumbuh. Terkait produksi kayu bulat, khusus dari HTI, kecenderungan peningkatan dipandang tepat, menggembirakan dan memuaskan; diartikan masa depan produksi kayu dari HT mulai terwujud, yang berarti pula penghematan HA yang sejalan dengan mitigasi perubahan iklim. Persepsi lain menegaskan bahwa kecenderungan ini perlu diikuti diversifikasi usaha melalui diversifikasi jenis tanaman; agar angka peningkatan seiring dengan kebijakan pemerintah untuk mengurangi ketergantungan industri terhadap HA, melalui peningkatan pasokan bahan baku dari HTI.

Adanya penurunan produksi kayu bulat dari HA dipersepsikan relatif berbeda. Penurunan ini dipandang dipicu oleh krisis global 2007-2008, dimana daya beli pasar dunia atas kayu melemah; menyebabkan cash-flow pemegang HPH menurun sehingga kegiatan produksi dikurangi, dan karyawan dirumahkan. Persepsi lain, penurunan ini lebih karena kebijakan *softlanding* dan sekaligus untuk mengurangi ketergantungan industri terhadap HA serta perbaikan kondisi HA.

Dalam hal peningkatan investasi sektor kehutanan muncul berbagai persepsi, antara lain bahwa peningkatan tersebut identik dengan pertumbuhan, namun angka peningkatan ini belum mencerminkan hal yang sesungguhnya, dan tergolong kecil, karena angka peningkatan lebih didasarkan pada kinerja keuangan dari unit usaha yang melaporkan. Persepsi lain, perlu disiapkan sajian kuantitatif untuk meyakinkan stakeholder. Disarankan pula agar ada sanksi tegas terhadap unit usaha yang lalai dalam pelaporan keuangan.

Terkait produksi hasil hutan olahan, persepsi ada yang fokus pada perlunya mengintensifkan pada pembinaan dan fasilitasi industri woodworking. Lalu, angka penurunan pada kayu gergajian dan kayu lapis dimungkinkan karena ketergantungan kedua industri ini pada HA, sekalipun disisi lain produksi veneer meningkat. Penurunan juga dipersepsikan sebagai akibat turun dan kalah bersaingnya kayu HA dengan kayu HT, HTR; serta terjadinya reorientasi bahan baku kayu dari HA ke HT dan HTR perlu proses penyesuaian pasar dan teknik pengolahan. Sementara itu, kenaikan veneer dipersepsikan dimungkinkan karena semakin banyaknya pemanfaatan kayu rakyat atau kayu berdiameter kecil serta banyaknya retooling di industri primer. Kenaikan chipwood dimungkinkan karena kemudahan bahan baku yang didapat dari HTI, kayu rakyat dan kayu sumber lainnya, kenaikan ini perlu diarahkan untuk diolah di dalam negeri.

Persepsi atas menurunnya nilai ekspor HH antara lain kepercayaan pembeli luar atas asa-usul bahan baku kayu menurun, seiring masih banyaknya *illegal logging* pada kurun 2005-2009. Adanya regulasi kepastian asal-usul sumber bahan baku melalui kebijakan SVLK diharapkan dapat meningkatkan ekspor hasil hutan. Persepsi lain, perlunya identifikasi berbagai kelemahan yang ada. Klaim atas peningkatan PNBP dianggap sebagai masih perlunya optimalisasi pemungutan; ini diperkuat dengan persepsi lain yang menunjukkan bahwa PNBP dalam periode yang sama (data 2005-2009) menurun, khususnya DR dan IUPH, karena semakin kecilnya IPHHK HA dan IPK yang dikeluarkan.

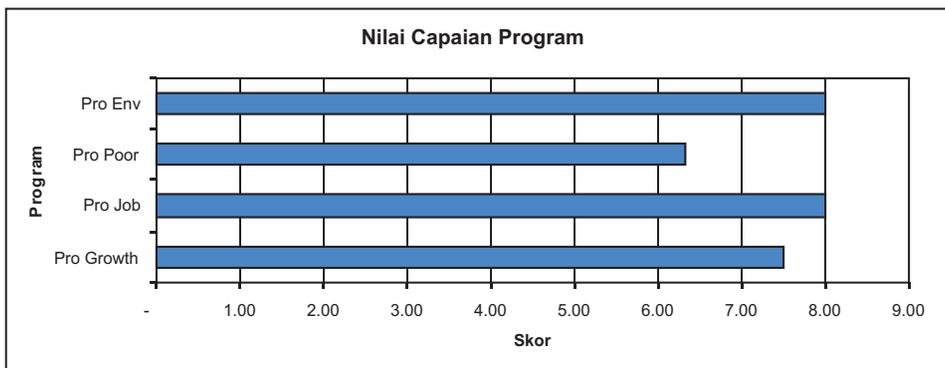
Untuk kelompok pro-job, Penurunan serapan TK dari IUPHHK HA dipersepsikan wajar karena alasan banyaknya hambatan di IUPHHK HA, seperti dampak krisis global, konversi lahan HPH untuk kebun dan tambang yang izinnya banyak yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan. Dipersepsikan pula, bahwa penurunan tidak akan terjadi bila berbagai hambatan ini dapat diatasi. Persepsi lain menyarankan agar memperhitungkan pula tenaga kerja kontrak. Sementara persepsi lainnya melihat bahwa investasi IUPHHK HA semakin meningkat, namun semakin banyak unit IUPHHK HA yang tidak aktif, sehingga secara keseluruhan serapan TK menurun. Dari IUPHHK HTI penyerapan TK diklaim meningkat. Peningkatan ini dipersepsikan sebagai kecenderungan yang baik, dan akibat dari meningkatnya ekspor pulp dan kertas; perlu dipertahankan. Persepsi lain, peningkatan ini didorong kebijakan pemerintah dalam pengembangan HTI.

Terkait pro-poor, perkembangan HTR yang diklaim dapat berkontribusi dalam mengentaskan kemiskinan, dipersepsikan masih minim, belum cukup baik relatif terhadap masa peluncurannya yang sudah tiga tahun berlalu; yang penting bukan izinya, tapi justru terbuka dan berjalannya keran kredit HTR, sehingga pemegang izin bisa operasional di lapangan. Perkembangan ini dipersepsikan perlu terus didorong dan digerakkan. Perkembangan yang minim dimungkinkan karena izin bupati kecil relatif

terhadap pencadangan oleh Kemenhut serta banyaknya kendala yang dihadapi di lapangan (konflik, pengetahuan masyarakat, kecilnya dukungan pemda).

Untuk kelompok pro-environment, jumlah sertifikat PHPL mandatory dipersepsikan sebagai kinerja baik, sekalipun unit yang mendapat nilai "baik" masih rendah (24 unit); sisanya (100 unit), terbagi habis pada kriteria sedang, buruk dan sangat buruk. Sementara, masih terdapat 104 unit yang belum masuk penilaian; dan dari 200 unit yang dinilai masih terdapat 76 unit yang belum mendapat sertifikat. Disarankan, perlu upaya besar untuk meningkatkan jumlah IUPHHK HA yang bersertifikat. Disebutkan, setiap tahun Dit BPHA menganggarkan pelaksanaan sertifikasi PHPL mandatory. Dan mulai 2010 skema PHPL diserahkan ke lembaga independen dengan akreditasi Komite Akreditasi Nasional (KAN), sehingga diharapkan dapat meningkatkan rekognisi internasional atas sertifikasi PHPL hutan alam Indonesia.

Para responden lalu memberikan nilai akhir atau skor untuk setiap poin capaian yang diklaim. Dengan skala 0-9 (0 tidak berhasil dan 9 berhasil), rata-rata akhir dari penilaian ini adalah: (1) 7,51 untuk capaian Pro Growth, (2) 8 untuk Pro Job, (3) 6,33 untuk Pro poor, dan (4) 8 untuk Pro Environment (Gambar 7).



Gambar 7. Nilai Capaian Kinerja dirinci menurut Pro Program  
*Figure 7. Values of Performances Achievement by Pro-Program*

#### **D. Evaluasi Eksternal**

Sisi eksternal fokus pada masalah kehutanan yang terjadi dalam kurun renstra, khususnya 2006-2008 dan 2010. Masalah kehutanan 2006-2008 terkait berbagai peraturan perundangan dibalik isu kawasan hutan, perencanaan, silvikultur, produksi, peredaran hasil hutan, industri, pungutan dan iuran, serta pasokan. Dari analisis isi atas berbagai perundangan selama kurun 2006-2008, diperoleh sejumlah situasi masalah terkait implementasinya di lapangan yang terindikasi masalah hukum dan inefisiensi serta ekonomi biaya tinggi. Sintesa atas situasi masalah itu sampai pada sumber masalah, yakni: (1) Pola pikir hutan alam digunakan dalam mengatur hutan tanaman argumennya adalah banyak persyaratan hutan alam diterapkan pada hutan tanaman. Misalnya pemberian

tanda pada tunggak di hutan alam harus diterapkan juga pada hutan tanaman yang secara teknis harus bebas tunggak agar dapat ditanami kembali; (2) Pola pikir hutan di Jawa diterapkan untuk mengatur hutan di Luar Jawa argumennya adalah alas titel pemilikan lahan di luar Jawa berbeda dengan alas titel pemilikan lahan di Jawa. Akibatnya, hutan rakyat di luar Jawa tidak dapat diakui sebagai hutan rakyat; (3) Ketiadaan visi, yang menyebabkan sifat aturan menjadi reaktif dan tidak antisipatif - akibat ketiadaan visi ini adalah sifat peraturan yang cenderung reaktif ketimbang antisipatif. Misalnya kewajiban melampirkan bukti tanda terima laporan realisasi produksi sebagai syarat pengesahan RKT sebagai respon terhadap ketidaksiapan pejabat menjawab pertanyaan mengenai jumlah produksi yang diajukan oleh pihak lain; (4) Kedudukan suatu prosedur sering tidak tegas contoh adalah RKT. Di satu sisi RKT dikatakan bukan sebagai ijin, tetapi di sisi yang lain RKT perlu disahkan oleh pejabat - tanpa RKT sah, pekerjaan di lapangan tidak dapat dilaksanakan tanpa menghadapi konsekuensi yang berat.

Masalah lain yang sering dihadapi oleh pelaksana adalah konflik dengan peraturan lainnya terutama peraturan yang lebih tinggi, kesulitan mengimplementasikan, menimbulkan biaya, menimbulkan keterlambatan, hingga kemungkinan tersangkut masalah hukum. Implementasi peraturan karenanya berjalan dengan manipulasi. Akibatnya, birokrasi pemerintah menjadi kurang nyaman dan aman dalam bekerja; sebaliknya dunia usaha merasakan hambatan dan akhirnya inefisiensi yang luar biasa. Sementara itu, keterkaitan antara peraturan dengan pengelolaan hutan lestari yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat menjadi kurang diperhatikan.

Dari evaluasi masalah selama kurun 2010, diperoleh beberapa pokok temuan, antara lain bahwa empat syarat keberlanjutan, yakni keuntungan dan distribusinya, kepastian areal dan usaha, serta penegakan hukum: (1) belum mendukung usaha kehutanan, (2) kebijakan pengusahaan hutan cenderung membebani dan tidak menyelesaikan masalah, (3) IUPHHK berkinerja buruk dan kurang modal, (4) proses pengawasan lebih pada aspek pelaksanaan, bukan outcome-based, (5) urusan pelayanan publik relatif tidak berubah, dan (6) situasi governance belum mendukung.

**Kebijakan dan syarat implementasinya.** Selama periode renstra 2005-2009 terdapat kebijakan-kebijakan yang diturunkan menjadi sejumlah peraturan baru dan revisi peraturan lama sebagai hasil program Ditjen BPK. Sejumlah peraturan baru dan revisi peraturan lama tersebut diharapkan dapat menjadi solusi atas masalah-masalah pokok dalam pelaksanaan usaha kehutanan. Beberapa peraturan baru dan revisi peraturan yang ada telah memenuhi harapan tersebut, namun sebagian yang lain belum memberi hasil sebagaimana yang diharapkan (Tabel 3).

Tabel 3. Analisis Isi Peraturan yang Terbit 2005-2009 - Keterkaitannya dengan Masalah yang Perlu Dipecahkan

Table 3. Content Analysis of Regulations Issued between 2005-2009 and its Link to Problem Solution

PERATURAN PERUNDANGAN	TUJUAN KEBIJAKAN	ISI DAN/ATAU ISI PERUBAHAN PERATURAN	ELEVANSI KEBIJAKAN THD MASALAH
<b>PRO-GROWTH</b>			
<b>Pengelolaan Hutan Alam Produksi:</b> P.20/2007 jo P.61/2007 dan P.12/2008	Mendorong investasi pemanfaatan hutan produksi alam pada areal yang tidak dibebani hak dan kondisi vegetasinya masih baik.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelelangan IUPHHK yg telah mendapat penetapan pemenang mengikuti peraturan sebelumnya (P 20 ke P 61).</li> <li>2. Kewenangan bagi pemegang IUPHHK HA yang tidak berkinerja buruk mengajukan IUPK dan IUPJL</li> <li>3. Perubahan referensi bank: semula sebagai nasabah yang mempunyai dana sesuai jumlah investasi, menjadi nasabah yang bertanggungjawab.</li> <li>4. Pertimbangan rekomendasi, semula: ijin2 kehutanan dan mutasi kawasan dan ijin penggunaan kawasan hutan, menjadi: tata batas, penutupan vegetasi, pemanfaatan, penggunaan, perubahan peruntukan dan fungsi.</li> <li>5. Mengubah prosedur penilaian proposal pemohon ijin: jika lebih dari 1 pemohon, yang lebih belakangan akan ditolak.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan SK dapat hanya menegaskan makna kalimat di dalam SK sebelumnya.</li> <li>2. Terdapat penambahan kewenangan bagi pemegang IUPHHK, kemudahan dalam persyaratan pengajuan ijin.</li> <li>3. Belum ada kejelasan upaya peningkatan efisiensi pelayanan perijinan.</li> </ol>

Tabel 3. Lanjutan  
 Table 3. Continued

<b>PERATURAN PERUNDANGAN</b>	<b>TUJUAN KEBIJAKAN</b>	<b>ISI DAN/ATAU ISI PERUBAHAN PERATURAN</b>	<b>RELEVANSI KEBIJAKAN THD MASALAH</b>
<b>Restorasi Ekosistem:</b> P.61/2008	Mendorong investasi pemanfaatan HP alam pada areal yang tidak dibebani hak dengan kondisi yang tidak produktif, dengan tujuan mengembalikan unsur hayati dan non hayati, sehingga tercapai keseimbangan hayati dan ekosistemnya.	Peraturan ini sedang diupayakan untuk direvisi.	1. Dikehendaki tidak adanya pengurusan ijin baru untuk IUPK dan IUPJL 2. Dikehendaki efisiensi proses dan pelaksanaan perijinan
<b>Pengelolaan Hutan Tanaman:</b> P.19/2007 jo P.60/2007 dan P.11/2008	Mempercepat investasi pembangunan HT (HTI) pada areal yang tidak dibebani hak dan kondisinya telah rusak atau tidak produktif.	1. Pelelangan IUPHHK yg telah mendapat penetapan pemenang mengikuti peraturan sebelumnya (P 19 ke P 60). 2. Penetapan definisi baru, bahwa hutan produksi yang tidak produktif adalah hutan yang dicadangkan Menteri sebagai hutan tanaman. 3. Kewenangan bagi pemegang IUPHHK HT yang tidak berkinerja buruk mengajukan IUPK dan IUPJL. 4. Menetapkan calon pemegang ijin menyiapkan rencana lokasi HT dan harus sesuai dengan lokasi yang dicadangkan Menteri atau yang direkomendasikan Gubernur.	1. Terdapat penambahan kewenangan bagi pemegang IUPHHK. 2. Kewajiban Menteri menetapkan hutan produksi sebagai hutan tanaman. 3. Belum ada kejelasan upaya peningkatan efisiensi pelayanan perijinan.
<b>Penyederhanaan perijinan:</b> P.54/2007 jo P.17/2008	Penyederhanaan perizinan peralatan atau lelang HA; P.45/2007 jo P.2/2008 dan P.7/2008 untuk IUPHHK HT	1. Ijin peralatan dikaitkan dengan RKT, tunggakan DR dan PSDH. Ijin dilaksanakan dengan	1. Terdapat kesenjangan antara prosedur dan pelaksanaan kontrol.

Tabel 3. Lanjutan  
Table 3. Continued

PERATURAN PERUNDANGAN	TUJUAN KEBIJAKAN	ISI DAN/ATAU ISI PERUBAHAN PERATURAN	RELEVANSI KEBIJAKAN THD MASALAH
		<p>pertimbangan teknis Dinas Kehutanan Propinsi.</p> <p>2. Bagi IUPHHK-HA dng kinerja PHPL baik, dibebaskan dari syarat permohonan ijin alat.</p>	2. PHPL kinerja baik meniadakan ketentuan dalam UU.
<b>Standar biaya:</b> P.64/2009	Standar biaya pembangunan HTI dan HTR	Rp 12,1 jt sd Rp 16,6 juta per Ha untuk HTI dan Rp. 9,1 juta sd Rp 12,6 juta per Ha untuk HTR.	Standar biaya ini lebih berguna bagi kepentingan administrasi internal Kemenhut.
<b>Industri Primer:</b> P.35/2008 jo P.9/2009 P.24/2009	Pendaftaran ulang industri dan outsourcing BB industri per kayyuan – mempercepat investasi industri primer Pedoman pendaftaran ulang IUIPHHK untuk kemudahan investasi dan tertib administrasi;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan defisini kayu bulat, semula diameter &gt; 30 cm menjadi &gt; 50cm.</li> <li>2. Definisi kayu limbah pembalakan, dihapus.</li> <li>3. Penyederhanaan prodesur perijinan</li> </ol>	Terkait dengan kebutuhan informasi sebagai dasar penetapan kebijakan, namun belum menjadi dasar peningkatan efisiensi dan masalah ketersediaan bahan baku industri.
P.55/2006 jo P.63/2006, P.8/2009 dan P.45/2009	Deregulasi PUHH dari hutan negara dan hutan hak;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat kekeliruan di beberapa pasal dan tidak tersedia secara merata blanko FA - KB, FA -HHBK, FA - KO</li> <li>2. Penambahan definisi dan pengaturan</li> <li>3. Pengaturan pelaksanaan mengenai SI-PUHH <i>online</i>.</li> </ol>	Masih ditemukan kurang efektif sebagai alat kontrol PUHH.
P.51/2006 jo P.62/2006 , P.33/2007	Deregulasi PUHH khusus untuk hutan hak ;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masalah ketersediaan blanko SKAU</li> <li>2. Pergantian definisi dan batasan hutan hak</li> </ol>	Masih terdapat ketidak-siapan pelaksanaan PUHH ini akibat rendahnya kapasitas kelembagaan.

Tabel 3. Lanjutan  
 Table 3. Continued

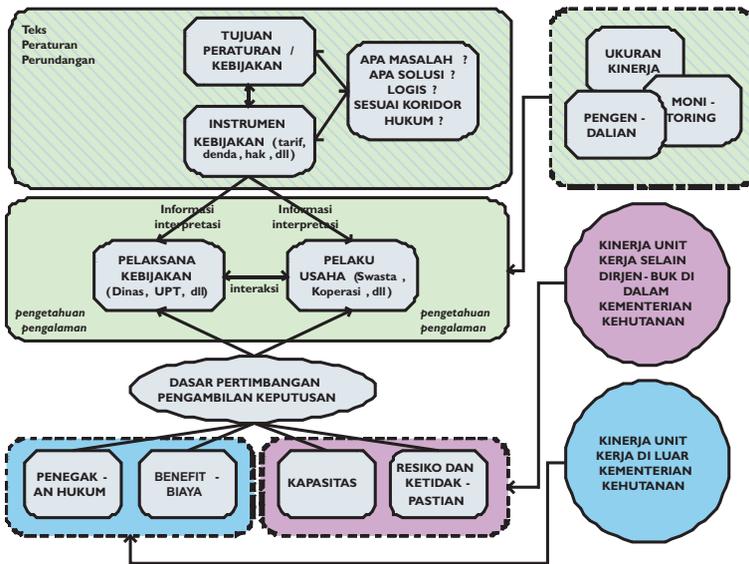
<b>PERATURAN PERUNDANGAN</b>	<b>TUJUAN KEBIJAKAN</b>	<b>ISI DAN/ATAU ISI PERUBAHAN PERATURAN</b>	<b>RELEVANSI KEBIJAKAN THD MASALAH</b>
P.46/2009	Kesempatan berusaha (perorangan/koperasi) untuk memanfaatkan serta untuk meningkatkan produksi hasil hutan kayu dan HHBK pada hutan produksi.	1. Peraturan baru dimana Bupati dapat memberi IPHHK dan IPHHBK.	Belum mendapat respon cepat dari adanya kesempatan pemberian ijin ini.
<b>PRO-POOR</b>			
P.23/2007, P.5/2008	Pedoman tata cara permohonan IUPHHK pada HTR – memberikan akses pemanfaatan hutan yang lebih luas kepada masyarakat sekitar hutan	1. Kesempatan baru bagi masyarakat untuk membangun HTI; 2. Pengalihan kewenangan pemberi ijin dari Pemerintah Propinsi ke Pemerintah Kabupaten/Kota;	1. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat masih terhambat; 2. Persoalan status kawasan belum terpecahkan.
KepMenKeu 137/2007	Persetujuan pembentukan Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (Pusat P2H)	1. Terdapat wujud baru lembaga pembiayaan; 2. Tupoksi belum terintegrasi dengan program lain dalam pengembangan hutan tanaman..	Skema keuangan yang masih berpola administratif, belum kearah pelayanan.
P.36/2008	Memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat terhadap pemanfaatan HHBK dalam HA maupun HT	Kesempatan baru bagi masyarakat untuk dapat memanfaatkan HHBK.	Belum diketahui tingkat efektifitas pemanfaatannya.
<b>PRO-ENVIRONMENT</b>			
<b>Perencanaan:</b> P.6/2007 jo P.40/2007 dan P.9/2007 jo P.41/2007	Pedoman penyusunan RKU, RKT, dan BK UPHHK HA dan HT	1. Perubahan penetapan target produksi, semula oleh Direktorat Jenderal menjadi oleh Menteri. 2. Penetapan RKU berdasarkan IHMB bukan sampling 1% 3. Administrasi penetapan RKU	1. Dalam prakteknya dianggap menimbulkan biaya tinggi 2. IHMB belum secara efektif digunakan sebagai instrumen pengendalian

Tabel 3. Lanjutan  
Table 3. Continued

<b>PERATURAN PERUNDANGAN</b>	<b>TUJUAN KEBIJAKAN</b>	<b>ISI DAN/ATAU ISI PERUBAHAN PERATURAN</b>	<b>RELEVANSI KEBIJAKAN THD MASALAH</b>
<b>Perencanaan:</b> P.62/2008 jo P.14/2009	Pedoman RKU -PHHK HTI dan HTR	1. Perubahan definisi istilah tanaman unggulan dan tanaman kehidupan 2. Penerapan IHBM dalam penetapan rencana	1. Formulasi kebijakan hutan tanaman serupa dengan hutan alam
<b>IHMB:</b> P.33/2009	Dasar penyusunan rencana pengelolaan hutan lestari	Mengganti P 34/2007 mengenai hal yang sama yang didasarkan pada hasil evaluasi.	Belum diketahui implikasi kebijakan ini terhadap perbaikan penataan hutan dan penetapan produksi

Sumber (*Source*) : Data primer diolah, (2011) (*Primary data processed, 2001*)

Dengan pendekatan Birkland (2001) (Tabel 1 dan Gambar 8) dan berdasarkan hasil analisis pada Tabel 3, diperoleh beberapa faktor utama yang menentukan efektifitas pelaksanaan peraturan usaha kehutanan, yaitu: (1) Kejelasan tujuan adanya suatu peraturan seperti mencapai sesuatu kondisi atau target tertentu, misalnya pengelolaan hutan lestari; membuka kesempatan usaha baru; memenuhi syarat administrasi, misalnya adanya mandat peraturan yang lebih tinggi; (2) sikap dan perilaku siapa yang diharapkan berubah agar tujuan kebijakan dapat dicapai. Pertimbangan agar terjadi perubahan atau perbaikan perilaku menjadi fokus penting dalam penyelesaian masalah. Ini secara umum ditentukan oleh pertimbangan manfaat dan biaya, informasi tentang peraturan dan interpretasi atas peraturan tersebut, serta pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki, (3) memahami sebab-akibat terjadinya sesuatu atau situasi tertentu. Misalnya apabila banyak usaha kehutanan melanggar peraturan (Y), apa penyebabnya (X). Bagaimana dapat dipastikan bahwa apabila X dihilangkan atau diminimumkan keberadaannya, maka Y akan berkurang. Apa asumsi dan syarat-syarat agar perlakuan terhadap X menentukan perubahan terhadap Y; (4) apa instrumen kebijakan yang akan dipilih dan diterapkan agar peraturan layak dijalankan. Instrumen kebijakan tersebut misalnya berupa: ukuran kinerja, prosedur, standar, jangka waktu ijin, tarif, hak dan kewajiban, insentif, denda, pengembangan kapasitas dan lain-lain.; (5) siapa dan bagaimana program dan kegiatan untuk memecahkan masalah-masalah yang menentukan berjalan atau tidaknya peraturan dijalankan, termasuk kesiapan prasyarat berjalannya peraturan, baik berupa bahan-bahan maupun kegiatan atau pelayanan unit kerja atau lembaga tertentu.



Gambar 8. Penetapan Peraturan Usaha Kehutanan dan Faktor-Faktor Penentu  
 Figure 8. Decision of Forestry Business Regulations and its Decision Factors

Berdasarkan Gambar 8, dapat ditunjukkan bahwa (1) dari sisi faktor eksternal untuk mencapai kinerjanya, Ditjen BPK mempunyai ketergantungan dengan kinerja unit kerja lain di dalam lingkup Kementerian Kehutanan selain Ditjen BPK dan kinerja unit kerja atau lembaga di luar Kementerian Kehutanan. Ketergantungan demikian itu merupakan titik kritis pelaksanaan kebijakan usaha kehutanan; (2) proses pembuatan peraturan, termasuk proses pembuatan teksnya masih lemah dalam menentukan hubungan antara tujuan peraturan, masalah dan solusi (Tabel 3), meskipun semua peraturan yang ada telah sejalan dengan koridor hukum yang ada. Ini dimungkinkan antara lain karena belum terbukanya proses pembuatan peraturan. Keterbukaan tersebut penting dilakukan mengingat isi peraturan seringkali diubah hanya karena kurangnya pemahaman mengenai kondisi di lapangan maupun persoalan administrasi, akibat pembahasan yang kurang komprehensif; (3) monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaan program dan kegiatan setiap bidang (Sub Direktorat Jenderal) belum diikuti oleh ukuran kinerja, monitoring maupun pengendalian secara tepat, efisien dan efektif, termasuk bagi pelaksana kebijakan (misal Dinas Kehutanan, UPT) maupun pelaku usaha kehutanan (misal swasta, koperasi); (4) interaksi sosial - pelaksanaan kebijakan yang tertuang di dalam peraturan juga sangat tergantung pada informasi dan interpretasi peraturan tersebut oleh pelaksana kebijakan dan pelaku usaha kehutanan serta interaksinya.

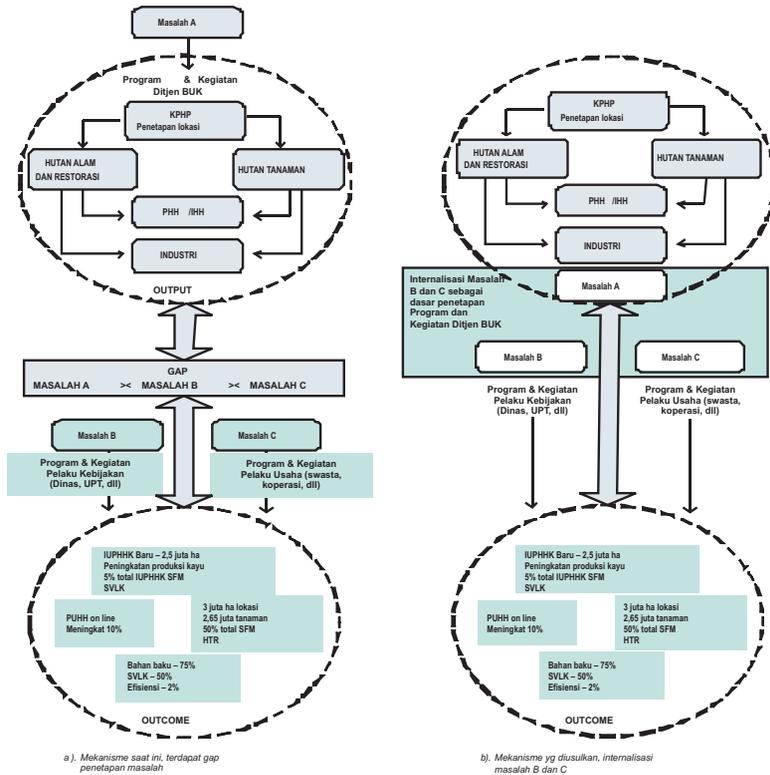
## **IV. KESIMPULAN, REKOMENDASI DAN IMPLIKASI**

### **A. Kesimpulan**

Ada kesenjangan (*gap*) dari dua regime evaluasi diatas - secara internal dan eksternal - terutama terkait setidaknya tiga hal (Lihat Gambar 9a): (1) evaluasi internal berfokus pada lingkup tertentu seputar aspek administratif yang cenderung membatasi substansi program dan kegiatan; sehingga kinerja program ini cenderung tidak ada kaitan dengan *outcome* yang diharapkan pihak lain; (2) substansi program lebih didasarkan pada masalah yang dirumuskan pembuat kebijakan (Ditjen BPK) yang umumnya terkait masalah-masalah administrasi dan konsistensi hukum dan bukan masalah-masalah yang dihadapi pelaksana kebijakan (misal Dinas, UPT) maupun pelaku usaha kehutanan (misal swasta, koperasi); (3) kuatnya orientasi pada kepentingan administratif telah mempersempit hubungan antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan pelaku usaha kehutanan, terutama dalam penetapan instrumen agar suatu peraturan dapat secara efektif dijalankan.

### **B. Rekomendasi**

Direkomendasikan beberapa langkah perbaikan, mencakup setidaknya empat hal, sejalan dengan pendekatan Birkland (2001) yang dalam evaluasi ini ditransformasikan ulang kedalam Gambar 9b di bawah ini: (1) kinerja fisik dan anggaran pada penilaian internal tetap diperlakukan sebagai alat kontrol internal dan menjadi perangkat administrasi pelaksanaan program dan kegiatan; (2) proses penetapan program dan kegiatan harus didasarkan pada masalah ketiga pihak (pembuat, pelaksana, dan pelaku kebijakan usaha kehutanan) secara bersamaan, sehingga program dan kegiatan memiliki cakupan tidak saja untuk mencapai output kegiatan, tetapi juga menjawab masalah-masalah yang terjadi dalam mencapai outcome itu; (3) perlu dilakukan dengar pendapat dengan pelaksana kebijakan dan pelaku usaha kehutanan untuk memahami apa yang seharusnya diatur dan instrumen apa yang sebaiknya diterapkan agar suatu peraturan dapat secara efektif dijalankan; dan (4), perlu dirumuskan kriteria dan indikator penilaian program dan kegiatan serta melakukan penilaian oleh pihak lain dengan menyertakan pendapat pelaksana kebijakan dan pelaku usaha kehutanan.



Gambar 9. Mekanisme penetapan program dan kegiatan yang Diusulkan  
 Figure 9. Mechanism of Program Decision and Proposed Activities

### C. Implikasi bagi Renstra Ditjen BUK 2010-2014

Khusus untuk Renstra Ditjen BUK 2010-2014 disarankan beberapa masukan terkait sistem perencanaan, strategi anggaran, dan implementasi serta evaluasi kebijakan. Sistem perencanaan, selain kejelasan ukuran kinerja perlu dipastikan agar seluruh target Ditjen BUK dapat dicapai melalui segenap program dan kegiatan oleh setiap Sub Direktorat. Untuk *strategi anggaran*, disarankan agar anggaran program dan kegiatan diarahkan langsung pada penguatan aturan main dan kelembagaan pada skala wilayah yang produksi dan investainya sedang dan akan dikembangkan. Dari sisi *implementasi dan evaluasi kebijakan*, disarankan agar pemahaman kebijakan tidak hanya berfokus pada teks peraturan perundangan, melainkan juga pada interaksi sosial dimana kebijakan itu diimplementasikan; dalam hal ini peraturan perundangan harus dimaknai sebagai informasi dan diinterpretasikan segenap pihak, baik pelaksana kebijakan maupun pelaku usaha. [AK-04-2011]

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Birkland, Thomas. 2001. An introduction to the policy Process: Theories, concepts and Models of Public Policy Making. M.E. Sharpe: New York.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2006. Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL) Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan Tahun 2005-2009 (Penyempurnaan). Jakarta.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2006. Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL) Departemen Kehutanan Tahun 2005-2009. Jakarta.
- [KEMENHUT] Kementerian Kehutanan. 2010. Statistik Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan. Jakarta.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2009. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) 2008. Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan. Jakarta.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2008. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) 2007. Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan. Jakarta.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2007. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) 2006. Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan. Jakarta.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2006. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) 2005. Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan. Jakarta. (*soft file*).
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2010. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) 2009. Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan. Jakarta.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2009. Statistik Kehutanan 2008. Jakarta.
- [DEPHUT] Departemen Kehutanan. 2008. Eksekutif Data Strategis Kehutanan 2008. Jakarta.
- [DKN] Dewan Kehutanan Nasional. 2008. Meniti Langkah Membangun Pilar Kehutanan: Prioritas Revisi Regulasi Pengelolaan Hutan Alam dan Hutan Tanaman. Dewan Kehutanan Nasional. Jakarta.