

BENARKAH DESENTRALISASI MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK? (STUDI PERSEPSI PERUSAHAAN KEHUTANAN TERHADAP PELAYANAN PEMERINTAH SEBELUM DAN SETELAH DESENTRALISASI)

*(Is Decentralization Improving Public Services?
A Study of Forestry Company's Perception towards Government Services Before and After
Decentralization)*

Sulistya Ekawati

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim
Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor 16118, Indonesia
E-mail: sulistya.ekawati@yahoo.co.id

Diterima 13 Februari 2017, direvisi 19 Mei 2017, disetujui 19 Mei 2017

ABSTRACT

Decentralization is an important element in improving the country's ability to provide more effective and responsive services. Most of the production forest in Indonesia is managed by private sectors through forest concessions mechanism. The study aimed to analyze the perception of forest concession holders on government services. The research was conducted in Pelalawan District (Riau Province) and Kutai Timur District (East Kalimantan Province) by conducting interviews with key persons, and then the results were verified through focus group discussions with related stakeholders. The results showed that there were an increase of services in validating of the Business Work Plan (RKU) and Annual Work Plan (RKT) permits, technical supervision service (Wasganis) and letter of outstanding debt free of the Forest Resources Provision/Reforestation Fund (PSDH/DR) after decentralisation. While, monitoring and evaluation of RKT and corridor developement, generally better during the centralization period. Improvement of public services was not followed by the improvement of working environment and investment security for forest concessionaires.

Keyword: Decentralization; public services; perception; forest concessionaires; production forest.

ABSTRAK

Desentralisasi merupakan elemen penting dalam meningkatkan kemampuan negara untuk memberikan pelayanan yang lebih efektif dan responsif. Sebagian besar hutan produksi pengelolaannya diserahkan kepada swasta melalui mekanisme pemberian izin konsesi. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis persepsi perusahaan pemegang izin pengelolaan hutan terhadap pelayanan pemerintah. Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Pelalawan (Provinsi Riau) dan Kabupaten Kutai Timur (Provinsi Kalimantan Timur) dengan melakukan wawancara dengan tokoh kunci, kemudian hasilnya diverifikasi dengan melakukan diskusi kelompok dengan stakeholder terkait. Hasil penelitian menunjukkan ada peningkatan pelayanan dalam pengesahan perizinan Rencana Kerja Usaha (RKU) dan Rencana Kerja Tahunan (RKT), pelayanan pengawasan tenaga teknis (Wasganis) dan surat bebas tunggakan Provisi Sumber Daya Hutan/Dana Reboisasi (PSDH/DR) setelah desentralisasi. Sedangkan monitoring dan evaluasi pelaksanaan RKT dan izin koridor, umumnya lebih baik pada masa sentralisasi. Peningkatan pelayanan publik tidak diikuti dengan perbaikan lingkungan kerja dan iklim investasi bagi pemegang izin.

Kata Kunci: Desentralisasi; pelayanan publik; persepsi; perusahaan kehutanan; hutan produksi

I. PENDAHULUAN

Desentralisasi didefinisikan sebagai tindakan dimana pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada aktor atau institusi pada level di bawahnya dalam lingkup hirarki politik-administratif maupun hirarki wilayah (Ribbot & Larson, 2005; Barr, Resosudarmo, McCarthy & Dermawan., 2006). Indonesia sudah hampir 14 tahun melaksanakan desentralisasi pada berbagai urusan, termasuk diantaranya desentralisasi pengelolaan hutan produksi dan hutan lindung. Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menarik kembali kewenangan pengelolaan hutan yang sebelumnya didesentralisasikan pada pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Penarikan kewenangan pengelolaan hutan ini menjadi polemik luas, karena belum banyak informasi yang mengungkapkan dampak desentralisasi pengelolaan hutan yang sudah berjalan lebih dari satu dasa warsa.

Desentralisasi sumber daya alam merupakan *trend* global yang diterapkan lebih dari 60 negara di dunia dan berbeda-beda berdasarkan sektor, pola pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, rancangan dan pelaksanaan sistem fiskal/aspek keuangan lainnya, serta tingkat tanggung jawab sosial (Agrawal, 2001; Ribbot & Larson, 2005; Capistrano & Colfer, 2006). Sistem desentralisasi banyak diminati di seluruh dunia, walaupun dalam perjalannya manfaat desentralisasi banyak dipertanyakan (Nurrochmat, 2005). Ada kelemahan serius yang harus dipertimbangkan dalam merancang program desentralisasi. Potensi bahaya ini yang seharusnya menjadi pertimbangan ketika memutuskan sistem desentralisasi yang dipilih, fungsi dan sektor apa yang harus desentralisasikan dan di level daerah mana kewenangan akan didesentralisasikan baik yang menyangkut aspek produksi, lindung, maupun konservasi (Rosalinda, Darusman, Suahrjito & Nurrochmat, 2012)). Apakah

layanan tertentu harus disediakan oleh pemerintah pusat, daerah, atau lokal, atau bagaimana mengatur layanan bersama pada berbagai tingkat (Nurrochmat, Darusman & Ekayani, 2016). Pilihan tersebut jika direncanakan secara benar akan meningkatkan efisiensi sektor publik. Desentralisasi ibarat obat, ketika diresepkan untuk penyakit yang relevan, pada saat yang tepat dan dalam dosis yang tepat dapat memberikan manfaat; sebaliknya jika salah dapat memiliki efek yang membahayakan (Prudhomme, 1995).

Desentralisasi yang positif membutuhkan kelembagaan lokal yang efektif yang dapat membuat pemerintah daerah berdaya untuk merespon kepentingan konstituen mereka (Andersen, Gibson & Lehoucq, 2006). Kebijakan desentralisasi yang disusun tidak seharusnya seragam untuk semua kondisi sehingga mencerminkan kebutuhan lokal (Besley & Coate, 2003).

Hutan produksi merupakan kawasan hutan yang fungsi utamanya untuk kepentingan produksi hasil hutan dalam rangka memperoleh manfaat ekonomi yang sebesar-besarnya, dengan tetap memerhatikan kelestarian fungsi, lingkungan, dan keberadaan kawasan hutan produksi itu sendiri. Luas kawasan hutan dan perairan Indonesia 134.275.567,98 ha. Sebagian besar luasan tersebut (58%) merupakan kawasan hutan produksi yaitu seluas 77.711.014 ha (Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, 2013). Kementerian Kehutanan memberikan sebagian besar (57%) pengelolaan hutan produksi kepada pemerintah kabupaten/ Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) seluas 46.414.171 ha, luasan tersebut dihitung dari luas kawasan hutan yang belum ada izin konsesi dan belum ada rencana untuk diajukan Izin Usaha Pengelolaan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Seluas 34.762.549,73 ha (42%) diberikan kepada pihak swasta dalam bentuk izin konsesi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam (IUPHHK-HA), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan

Kayu Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE), Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (IUPHH-BK). Masyarakat dapat turut mengelola hutan produksi dalam bentuk Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Desa (HD) dan Hutan Kemasyarakatan (HKm) seluas 633.770,73 ha atau sekitar 1% dari total luas hutan produksi (Direktorat Bina Rencana Pemanfaatan Hutan Produksi, 2011).

Dari data tersebut nampak bahwa sebagian pengelolaan hutan produksi dikelola oleh perusahaan swasta. Desentralisasi merupakan elemen penting dalam meningkatkan kemampuan negara untuk : memberikan pelayanan lebih efektif dan responsif (IDS, 2006). Menurut Olsen (2007), pelaksanaan desentralisasi di sebagian wilayah Afrika dan Asia menemui kegagalan akibat tidak terjadinya desentralisasi yang sebenarnya, kurangnya partisipasi dan akuntabilitas kepada masyarakat sipil. Di Indonesia juga demikian, desentralisasi pengelolaan hutan produksi oleh pemerintah kabupaten hanya memberikan kewenangan yang kurang berarti, yaitu pemberian perizinan pemanfaatan kawasan hutan (HTR, HKm), pemberian perizinan pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) serta pemungutan hasil hutan (Ekawati, 2013).

Sujarwoto (2012) melakukan penelitian tentang desentralisasi politik dan kinerja pelayanan publik lokal di Indonesia dengan melakukan survei pada 8.320 responden pada 120 kabupaten/kota. Temuan empiris menunjukkan bahwa peningkatan kinerja pelayanan publik lokal memerlukan lembaga politik lokal yang berfungsi dengan baik, informasi masyarakat yang lebih baik, pemerintah daerah yang transparan, dan saluran yang efektif untuk partisipasi politik. Pelaksanaan desentralisasi birokrasi pelayanan kesehatan belum memberikan dampak yang jelas bagi pelayanan kesehatan yang merata dan efisien (Widaningrum, 2007).

Di sektor kehutanan desentralisasi

pengelolaan hutan memberikan dampak yang bervariasi, ada yang berdampak positif, tetapi ada pula dampak negatifnya (Capistrano & Colfer, 2006). Dampak positif kebijakan desentralisasi berupa: 1) keuntungan finansial bagi masyarakat, tetapi sifatnya jangka pendek dan distribusinya kurang adil antara masyarakat dengan mitra perusahaan kayu (Nurrochmat, 2005; Syamsu, Suramenggala, Komarudin & Ngau, 2005; Tokede, Wiliam, McGrath & Gandhi, 2005); 2) meningkatkan partisipasi politik dan hak penentuan nasib sendiri oleh warga yang sebelumnya terpinggirkan (Haug, 2007); dan 3) desentralisasi menyediakan peluang untuk meningkatkan hak berdasarkan partisipasi di bidang kehutanan dan memunculkan aktor baru seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam jaringan pembuatan kebijakan (Nomura, 2008). Saat desentralisasi ada perbedaan signifikan terhadap akses, pemanfaatan dan kontrol masyarakat terhadap sumber daya hutan dibandingkan pada masa sentralisasi (Palmer & Engel, 2007; Nurrochmat *et al.*, 2016).

Sisi negatif dari desentralisasi adalah peningkatan pemanfaatan sumber daya alam yang ekstraktif, seperti pembalakan kayu dan pertambangan batu bara (Haug, 2007). Beberapa penelitian pada awal pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan di Indonesia menyebutkan bahwa rata-rata luas kerusakan hutan meningkat dari 1,6 juta ha/tahun pada masa sebelum desentralisasi menjadi lebih dari 2,1 juta ha/tahun setelah era desentralisasi (Siswanto & Wardojo, 2006). Desentralisasi disalahgunakan oleh para kepala daerah untuk memberikan izin pembalakan hutan atau mengkonversi kawasan hutan menjadi penggunaan lain (Kartodihardjo & Jhamtani, 2006).

Hasil penelitian (Ekawati, 2011; Ekawati *et al.*, 2014) menunjukkan pemerintah kabupaten memiliki kinerja yang kurang baik dalam menjalankan sebagian besar kewenangan pengelolaan hutan produksi dan

hutan lindung yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat.

Kinerja yang kurang baik tersebut diperkuat dengan data dari Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Hutan (2008), Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan (2012), dalam kurun waktu dari tahun 2003–2006 sampai 2009–2011 hutan produksi menempati angka deforestasi tertinggi dibandingkan dengan fungsi hutan lainnya.

Selama ini belum banyak informasi tentang pengaruh desentralisasi terhadap perbaikan pelayanan pemerintah kepada pemegang izin (perusahaan kehutanan), sehingga diperlukan penelitian bagaimana persepsi perusahaan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI terhadap pelayanan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten terkait dengan pengelolaan hutan produksi yang menjadi konsesinya. Apakah dengan adanya desentralisasi ada perbaikan pelayanan atau malah sebaliknya memperumit birokrasi. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis persepsi perusahaan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI dalam pengelolaan hutan produksi yang menjadi konsesinya terhadap pelayanan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten.

II. METODOLOGI

A. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Pelalawan (Provinsi Riau) dan Kabupaten Kutai Timur (Provinsi Kalimantan Timur). Kriteria pemilihan lokasi adalah kabupaten yang mempunyai hutan produksi, dimana di dalamnya banyak terdapat izin pemanfaatan hutan oleh IUPHHK-HA/IUPHHK-HTI.

B. Pengumpulan dan Analisis Data

Pengumpulan data dilaksanakan mulai Maret sampai dengan Desember 2012. Data yang dikumpulkan yaitu persepsi perusahaan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI, Komisi Daerah Asosiasi Pengusaha Hutan (Komda

APHI) dan Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) Pusat terhadap pelayanan pemerintah dilakukan dengan wawancara yang hasilnya dikelompokkan dengan skala *likert*. Skala *likert* digunakan untuk mengukur sikap, pendapat dan persepsi seseorang atau sekelompok orang tentang fenomena sosial (Sugiono, 2007). Skala *likert* mempunyai gradasi dari sangat positif sampai dengan sangat negatif yang dinarasikan dalam bentuk kata-kata. Keunggulan skala *likert* tercermin dari keberagaman skor sebagai akibat penggunaan skala. Pada penelitian ini skala yang dipergunakan berkisar antara 1 sampai 7, yaitu: sangat baik sekali=7, sangat baik=6, baik=5, cukup baik=4, cukup=3, tidak baik=2 dan sangat tidak baik=1. Persepsi responden diukur dengan menggunakan indikator seperti pada Tabel 1.

C. Kerangka Berpikir Penelitian

Tujuan desentralisasi adalah tata kelola yang baik yang ditandai dengan peningkatan efisiensi dan kesetaraan (*equity*), transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat, pembangunan yang berimbang dan berkelanjutan dan pemberdayaan masyarakat (Ferguson & Chandrasekharan, 2006). Beberapa keunggulan lembaga yang terdesentralisasi dibanding lembaga yang tersentralisasi adalah: a) pengambilan keputusan dekat dengan sumber daya yang dikelola; b) ada pertanggungjawaban secara langsung kepada rakyat pemilih (*constituent*), c) kelemahan ketidaksempurnaan informasi dapat diatasi, d) biaya koordinasi dapat diminimumkan, e) pengendalian dan pengawasan terhadap perilaku *free riding* dan *rent seeking*; f) kontinuitas pelaksanaan program dan kebijakan (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993). Lebih lanjut Gregersen, Hermosilla, White & Phillips (2006) menyebutkan tiga keuntungan desentralisasi yaitu: a) mengurangi birokrasi dan kemacetan pembuatan keputusan di tingkat pusat; b) pengembangan kelembagaan dan pemahaman yang lebih baik atas kondisi, kebutuhan dan

Tabell. Indikator dan indikator pendukung yang digunakan dalam penelitian
 Table 1. *Indicators and supporting indicators used in the research*

No (No)	Indikator (Indicators)	Indikator pendukung (Supporting indicators)
1.	Transparansi (<i>Transparency</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Ketersediaan <i>website</i> organisasi yang bisa diakses • Ketersediaan media cetak dan elektronik lainnya
2.	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Ada mekanisme pertanggungjawaban • Tersedia <i>standard operating procedure</i> (SOP) dalam penyelenggaraan urusan
3.	Efisiensi dan efektivitas (<i>Efficiency and effectiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya standar dan indikator untuk menilai kinerja • Adanya mekanisme monitoring dan evaluasi (<i>monev</i>) untuk perbaikan
4.	Responsif (<i>Responsiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Tersedia prosedur pelayanan pengaduan, <i>hotline</i> • Tersedia fasilitas informasi yang bebas biaya
5.	Professionalisme dan kompetensi (<i>Profesionalism and competency</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Latar belakang pendidikan • Pengalaman kerja • Sistem pengembangan sumber daya manusia (SDM)

Sumber (Source): Ekawati., 2013, dimodifikasi (Ekawati, 2013, modified)

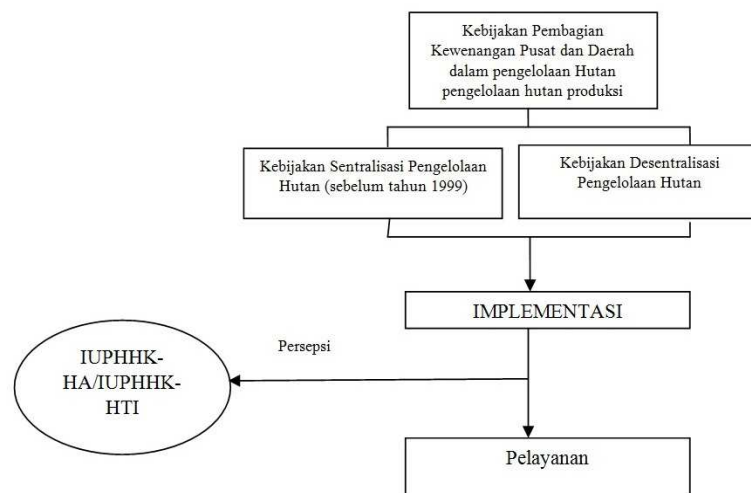
keterbatasan di tingkat lokal; c) terfasilitasinya alur informasi antara pemerintah lokal dan Pemerintah Pusat, antara pemerintah dengan masyarakat sipil serta sektor swasta (lebih fleksibel karena dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah). Selain itu desentralisasi juga dinilai lebih efektif, lebih inovatif dan menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas (Osborn & Gaebler, 1992).

Selain keuntungan, menurut Gregersen *et al.* (2006) ada bahaya yang potensial dalam pelaksanaan desentralisasi, yaitu: a) koordinasi, implementasi dan monitoring kebijakan nasional menjadi lebih sulit; b) alokasi sumber daya pusat ke daerah, kelompok etnis atau mitra politik yang berpotensi membahayakan kesatuan nasional; c) kemungkinan muncul keputusan yang tidak diinginkan dari sisi sosial dan lingkungan hidup yang keberlanjutan; dan d) kontrol elit lokal terhadap urusan yang didesentralisasikan dan menggunakannya untuk keuntungan mereka sendiri.

Kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan turunannya, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan PP tersebut pengelolaan hutan produksi dan hutan lindung menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten. Tangkilisan (2007) menyatakan bahwa kinerja organisasi atau birokrasi pemerintah dapat diukur dari efektivitas, biaya dan mutu pelayanan publik.

Persepsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1995) adalah tanggapan (penerimaan) langsung dari suatu proses seseorang mengetahui beberapa hal melalui panca inderanya. Ban & Hawkins (1999) mendefinisikan persepsi sebagai proses menerima informasi dan stimuli dari lingkungan dan mengubahnya ke dalam kesadaran psikologis. Persepsi adalah pandangan orang tentang kenyataan. Persepsi merupakan proses yang kompleks yang dilakukan orang untuk memilih, mengatur dan memberi makna pada kenyataan yang dijumpai di sekelilingnya.



Sumber (Source): Data primer (Primary data)

Gambar 1. Kerangka berpikir penelitian
Figure 1. Framework research

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Persepsi Perusahaan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI Sebelum dan Setelah Kebijakan Desentralisasi

Ada beberapa pelayanan yang diukur dalam penelitian ini, yaitu: 1) Pelayanan Pengurusan Rencana Kerja Usaha (RKU), 2) Pengurusan Rencana Kerja Tahunan (RKT), 3) Pelayanan Pengawas Tenaga Teknis (Wasganis), 4) Pelayanan informasi Provisi Sumber Daya Hutan/Dana Reboisasi (PSDH/DR), dan 5) Monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan RKT.

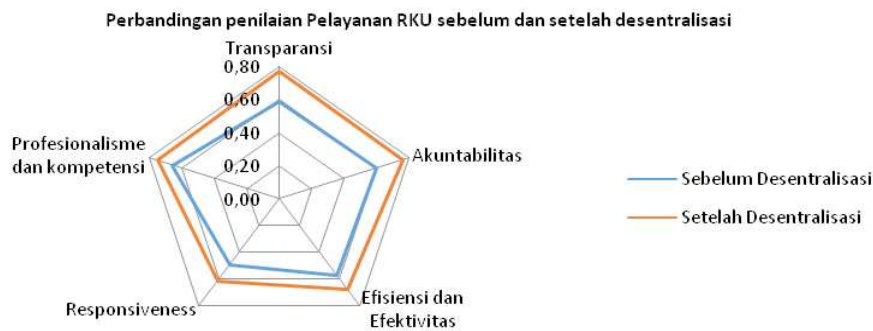
1. Pelayanan Pengurusan Rencana Kerja Usaha (RKU)

RKU merupakan rencana kerja usaha periode 10 (sepuluh) tahun dan merupakan dasar dan pedoman penyusunan rencana kerja tahunan (RKT) dan pelaksanaan operasional usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada IUPHHK-HTI, kepemilikan saham perusahaan, pengurus perusahaan (Komisaris dan Dewan Direksi). Sebelum Penyusunan RKU ada Rencana kerja dua puluh tahunan (RKD).

RKU memuat uraian tentang kegiatan selama periode 10 (sepuluh) tahun meliputi

rencana kerja yang menyangkut prasyarat (organisasi dan tenaga kerja, tata batas, penataan ruang, penataan areal kerja, inventarisasi, dan pembukaan wilayah hutan), kelestarian produksi (pengadaan bibit, penyiapan lahan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengolahan dan pemasaran), kelestarian sosial (pembinaan, pemberdayaan masyarakat, dan pembinaan kelembagaan masyarakat) dan kelestarian lingkungan (perlindungan dan pengamanan hutan serta pengelolaan dan pemantauan lingkungan).

Pelayanan birokrat dalam pengurusan RKU pada masa desentralisasi lebih baik daripada masa sentralisasi karena pengurusan RKU sesuai dengan Keputusan Menteri Kehutanan (Kepmenhut) Nomor 151/Kpts-II/2003 jo Peraturan Menteri Kehutanan (Permehut) Nomor P.62/Menhut-II/2008 menjadi kewenangan Direktorat Jenderal (Ditjen) Bina Usaha Kehutanan atas nama Menteri Kehutanan. Birokrasi lebih pendek karena prosesnya tidak melalui Dinas Kehutanan Provinsi maupun Kabupaten. Pada masa sentralisasi, RKU disahkan oleh Kementerian Kehutanan setelah melalui pemeriksaan dan rekomendasi dari Dinas Kehutanan Provinsi.



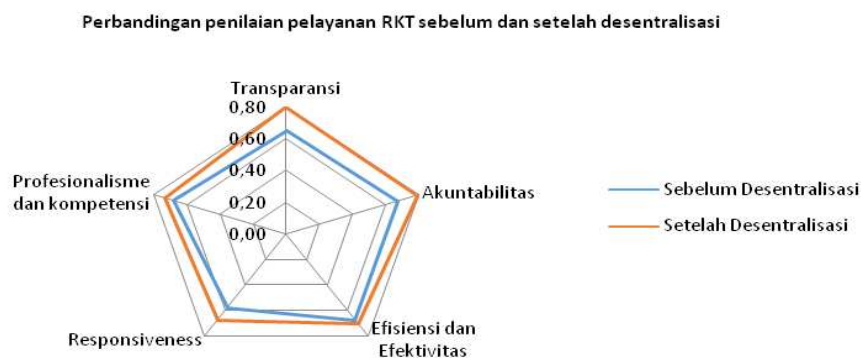
Sumber (Source): Data pimer (Primary data), 2012

Gambar 2. Perbandingan penilaian pelayanan RKU sebelum dan setelah desentralisasi
 Figure 2. Comparison work plan (RKU) validation services before and after decentralization

2. Pengurusan Rencana Kerja Tahunan (RKT)

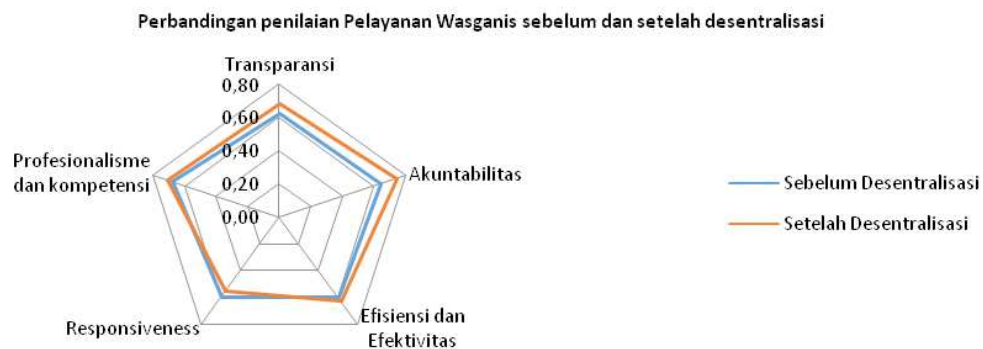
Sebelum desentralisasi pengesahan RKT oleh Dinas Kehutanan Provinsi setelah terlebih dahulu mendapatkan pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan Kabupaten. Setelah desentralisasi, bagi perusahaan yang belum mendapatkan sertifikasi Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) dengan nilai “baik”, pengesahan/persetujuan RKT prosedurnya masih sama, tetapi jika dalam waktu yang telah ditentukan Dinas Kehutanan Kabupaten tidak menyampaikan pertimbangan teknis maka Dinas Kehutanan Provinsi dapat melakukan penilaian dan persetujuan meskipun tanpa pertimbangan teknis dari tingkat kabupaten.

Lain halnya bagi perusahaan yang telah mendapatkan sertifikat PHPL dengan nilai baik atau telah mendapatkan sertifikat secara *voluntary*, maka perusahaan diberi kewenangan untuk mengesahkan/menyetujui RKT-nya sendiri secara *self approval* oleh Direktur Utama. Dalam implementasinya ada beberapa kasus *self approval* ini tidak sepenuhnya terjadi, Dinas Provinsi tidak mengecek dokumen RKT-nya, tapi bagaimana memeriksa cara RKT disusun sehingga menimbulkan *transaction cost*. Secara umum pelayanan birokrat dalam pengurusan RKT pada masa desentralisasi lebih baik daripada masa sentralisasi seperti tampak pada Gambar 3.



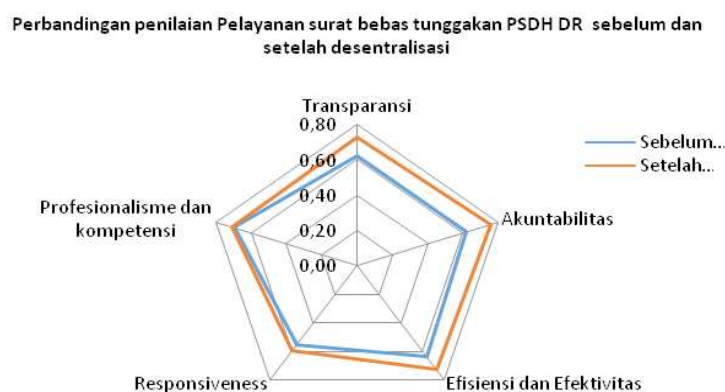
Sumber (Source): Data pimer (Primary data)

Gambar 3. Perbandingan penilaian pelayanan RKT sebelum dan setelah desentralisasi
 Figure 3. Comparison annual work plan (RKT) validation services before and after decentralization



Sumber (Source): Data pimer (Primary data), 2012

Gambar 4. Perbandingan penilaian pelayanan wasganis sebelum dan setelah desentralisasi
 Figure 4. Comparison services supervision of technical personnel before and after decentralization



Sumber (Source): Data pimer (Primary data), 2012

Gambar 5. Perbandingan penilaian pelayanan surat bebas tunggakan PSDH-DR sebelum dan setelah desentralisasi

Figure 5. Comparison services letter of free of arrears Forest Resource Provision Reforestation Fund before and after decentralization

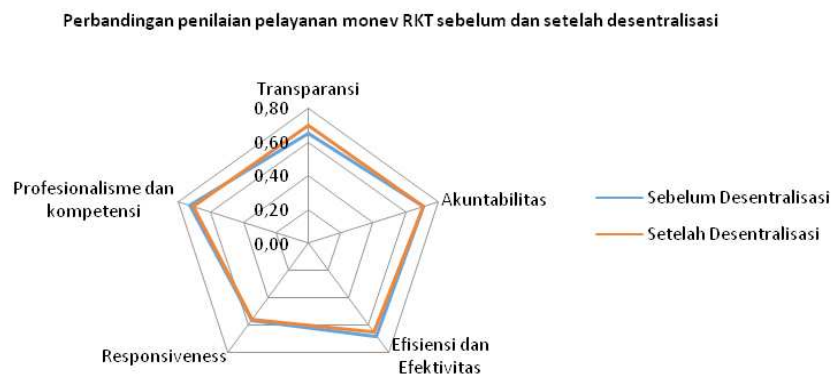
3. Pelayanan Pengawas Tenaga Teknis (Wasganis)

Pengawas Tenaga Teknis (Wasganis) adalah petugas kehutanan yang memiliki sertifikasi pengujian dan pengukuran terhadap hasil hutan. Wasganis bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan pemanfaatan hasil hutan kayu agar sesuai dengan peraturan yang berlaku, seperti: pengawasan terhadap penerimaan negara berupa Provisi Sumber

Daya Hutan/Dana Reboisasi (PSDH/DR), pengecekan/kontrol terhadap hasil fisik kayu perusahaan dan pembinaan terhadap kebenaran administrasi yang dilakukan oleh Tenaga Teknis (Ganis). Pelayanan Wasganis pada masa desentralisasi lebih baik daripada masa sentralisasi seperti tampak pada Gambar 4.

4. Pelayanan informasi PSDH/DR

Surat informasi PSDH/DR (surat



Sumber (Source): Data pimer (Primary data), 2012

Gambar 6. Perbandingan penilaian pelayanan monev RKT sebelum dan setelah desentralisasi
 Figure 6. Comparison services monitoring and evaluation of annual work plan (RKT) implementation before and after decentralization

bebas tunggakan PSDH/DR) sebelum desentralisasi cukup bukti setor terakhir, setelah desentralisasi surat keterangan bebas tunggakan PSDH/DR diterbitkan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten. Surat tersebut diperlukan untuk proses pengesahan RKT di Dinas Kehutanan Provinsi.

Pelayanan informasi PSDH/DR pada masa desentralisasi lebih baik daripada masa sentralisasi, karena tidak lebih dari tiga hari sejak surat permohonan disampaikan ke Dinas Kehutanan tingkat Kabupaten informasi PSDH/DR dapat diperoleh. Walaupun pelayanan informasi PSDH/DR lebih baik pada masa sentralisasi tetapi perlu ada perbaikan sistem, misalnya surat bebas tunggakan seharusnya dibuat dan dicetak setiap akhir tahun/akhir RKT dan tidak menunggu surat permohonan dari wajib bayar.

5. Monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan RKT

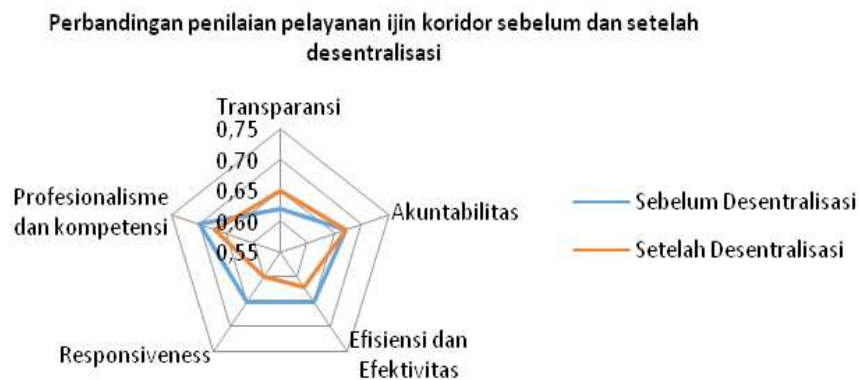
Monitoring dan evaluasi RKT dilakukan oleh dinas kehutanan kabupaten, dinas kehutanan provinsi dan Kementerian Kehutanan. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.62/Menhut-II/2008 tentang Rencana Kerja

Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri dan Hutan Tanaman Rakyat, kepala dinas provinsi wajib menyampaikan laporan pelaksanaan/realisasi RKT secara periodik setiap tiga bulan dan tahunan kepada Direktur Jenderal. Hal ini menyiratkan monitoring dan evaluasi (monev) harusnya dilakukan juga setiap tiga bulan.

Pelayanan monev terhadap pelaksanaan RKT sebelum desentralisasi dilaksanakan secara komprehensif, setelah desentralisasi monev RKT dilakukan dengan tidak ada koordinasi antara instansi terkait (Kementerian Kehutanan, dinas kehutanan provinsi, dinas kehutanan kabupaten). Pelayanan monev RKT pada masa desentralisasi lebih buruk daripada masa sentralisasi seperti tampak pada Gambar 6.

6. Pelayanan izin koridor

Pemerintah pusat memberikan persetujuan pembuatan koridor apabila melalui hutan produksi yang tidak dibebani hak dan melakukan pembinaan dan pengendalian terhadap penyelenggaraan perizinan koridor. Ada kecenderungan pelayanan izin koridor lebih baik pada masa sebelum desentralisasi dibandingkan setelah desentralisasi.



Sumber (Source): Data pimer (Primary data), 2012

Gambar 7. Perbandingan penilaian pelayanan izin koridor sebelum dan setelah desentralisasi
 Figure 7. Comparison services in permitting the manufacture and use of the corridor before and after decentralization.

Pelayanan birokrat untuk perizinan RKU, RKT, pelayanan Wasganis dan surat bebas tunggakan PSDH/DR ada peningkatan pelayanan setelah desentralisasi. Data yang berbeda terjadi pada monev RKT dan izin koridor, yang cenderung lebih baik pada masa sentralisasi. Keputusan Pemerintah Pusat untuk melimpahkan pengesahan izin pembuatan dan penggunaan koridor kepada gubernur ternyata berakibat memperpanjang rantai birokrasi, karena implementasinya masih melibatkan banyak instansi seperti dinas kehutanan provinsi, dinas kehutanan kabupaten, Balai Pengukuhan Kawasan Hutan (BPKH), Balai Pemantauan dan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP) dan sekretaris daerah (Setda) gubernur.

B. Permasalahan Lapangan yang Dihadapi Perusahaan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam (IUPHHK-HA) dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI)

Beberapa pelayanan publik terkait pengurusan pengelolaan hutan oleh pihak ketiga menunjukkan perbaikan setelah desentralisasi, tetapi ternyata pemegang izin

masih banyak menghadapi permasalahan dalam pengelolaan wilayah hutan konsesinya di era desentralisasi. Presentasi Telapak (2012) pada *focus group discussion* (FGD) dengan Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan, Perusahaan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI, Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) dan LSM, disampaikan bahwa perambahan kawasan hutan meningkat sejak masa desentralisasi. Presentasi (APHI (2012) dalam diskusi tersebut juga menyebutkan beberapa permasalahan yang dihadapi Perusahaan IUPHHK-HA/IUPHHK-HTI seperti:

1. Ada penerbitan izin kebun oleh Bupati di areal konsesi IUPHHK-HA/IUPHHK-HTI yang izinnnya masih berlaku
2. Permintaan pembuatan jalan baru/ pelebaran jalan *logging* untuk dijadikan jalan umum oleh Pemerintah Daerah (Pemda).
3. Penerbitan Surat Keterangan Tanah (SKT) di areal konsesi.
4. Retribusi liar oleh Pemda dan pungutan liar masyarakat
5. Kegiatan pertambangan dan kebun *illegal* di areal konsesi tanpa penegakkan hukum.
6. Kurangnya dukungan pemerintah dalam penyelesaian konflik lahan di areal konsesi.

7. Lemahnya penegakan hukum oleh Pemerintah pada kasus-kasus kriminal di areal kerja perusahaan
8. Tumpang tindih kewenangan pemeriksaan/pengawasan antar tingkat pemerintahan.
9. Ada perusahaan yang berkinerja baik tapi sulit sekali mendapatkan rekomendasi perpanjangan dari Bupati.
10. IUPHHK masih berlaku, tetapi Pemda tidak mau memberikan izin RKT, seperti kasus di Provinsi Nangro Aceh Darusalam (NAD).
11. Kayu bulat tidak boleh keluar wilayah propinsi, seperti kasus Papua dan Papua Barat.

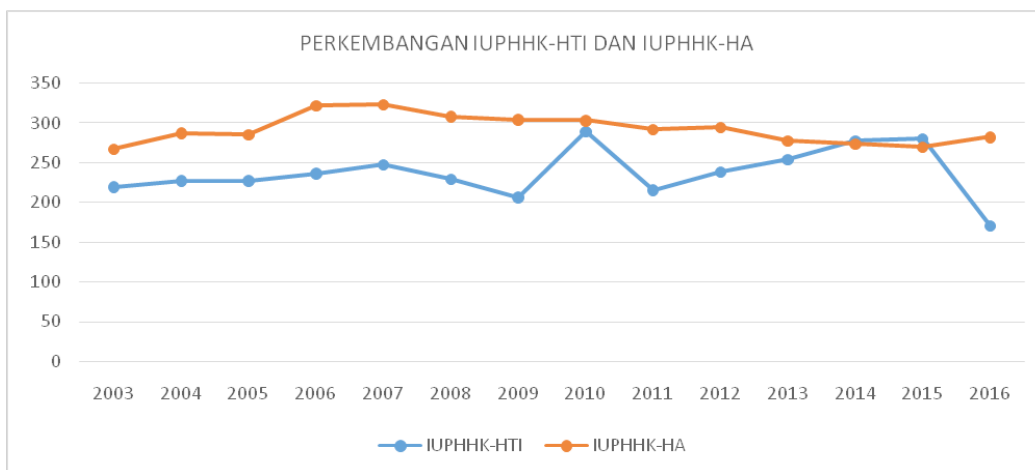
Banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh pengusaha IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI di daerah tersebut menghambat iklim investasi, sehingga menjadi disinsentif perusahaan untuk mengembangkan bisnisnya. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI selama masa desentralisasi tercermin dari perkembangan perusahaan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2016 yang cenderung statis.

Walaupun kebijakan desentralisasi bukan satu-satunya penyebab melemahnya bisnis IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI, tetapi tumpang tindih kewenangan dalam evaluasi RKT antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten menyebabkan inefisiensi.

Contoh kasus di Kalimantan Tengah selama satu tahun dari 20 IUPHHK-HA yang ada terjadi pengawasan oleh:

1. Kementerian Kehutanan/Unit Pelaksana Teknis (UPT) 0-17 kali
2. Dinas Kehutanan Provinsi 0-18 kali
3. Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota 0-21 kali
4. Lembaga Non Kehutanan 0-4 kali

Dalam satu tahun diawasi oleh 6 sampai dengan 172 orang/IUPHHK-HA/th (rata-rata 58 orang). Rata-rata pemeriksaan per IUPHHK-HA 98 hari/th (kisaran 15 sd 270 hari). Jika biaya 1 HOK Rp700.000, dengan menggunakan angka rata-rata maka = $58 \times 98 \times \text{Rp}700.000 = \text{Rp}3,9 \text{ milyar}$, belum termasuk biaya lain-lain.



Sumber (Source): APHI, 2012 dan KLHK, 2016

Gambar 8. Perkembangan Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) dan Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) pada tahun 2003 – 2016

Figure 8. The development of Natural Forest Management Permit and Industrial Forest Plantation Permit in year 2003 - 2016

Selain itu pengusaha IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI mengeluhkan pengawasan yang tidak efektif dan tidak efisien karena:

1. Obyek/kegiatan yang sama sering dilakukan pemeriksaan pada tahun yang sama oleh lembaga yang berbeda
2. Hasil Pemeriksaan antara yang pertama dengan pemeriksaan berikutnya tidak sinkron/ bersambung

Perbaikan pelayanan saja tidak cukup membangkitkan minat pengusaha untuk mengembangkan IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI. Bergesernya kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan dari pemerintah kabupaten ke pemerintah provinsi diharapkan menjadi titik balik pengelolaan hutan yang terjadi selama ini, karena akan mempermudah koordinasi pengurusan perizinan, memperpendek birokrasi, meningkatkan kapasitas SDM pengelola hutan dan mencegah ekplotitasi sumber daya hutan oleh elit di kabupaten. Tetapi dibalik kelebihan tersebut ada beberapa potensi masalah yang muncul antara lain: jauhnya rentang kendali pusat/provinsi dan kabupaten, kurang responsif terhadap permasalahan lokal dan perpindahan elit-elit penguasa hutan ke pemerintah provinsi.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Desentralisasi membawa perubahan pada perbaikan pelayan birokrat kepada pemegang izin, karena memenuhi prinsip-prinsip *good governance* (tranparansi, akuntabilitas, *responsiveness*, efisiensi/efektivitas dan profesionalisme). Pelayanan publik mendapat perhatian serius di era desentralisasi. Pelayanan perizinan RKT, RKT, Wasganis dan surat bebas tunggakan PSDH/DR menunjukkan peningkatan pelayanan setelah desentralisasi, sedangkan pelayanan monev pelaksanaan RKT dan izin koridor, yang cenderung lebih baik pada masa sentralisasi.

Peningkatan pelayanan publik tersebut

ternyata tidak diikuti dengan perbaikan lingkungan kerja dan investasi bagi pemegang izin. Masih banyak kendala yang dihadapi oleh pemegang izin untuk menjalankan bisnisnya, sehingga sektor kehutanan kurang diminati oleh investor.

B. Saran

Pemerintah pusat perlu menindak tegas maraknya perambahan, penerbitan izin kebun/tambang/Surat Keterangan Tanah (SKT) yang dikeluarkan oleh kepala desa. Selain itu perlu ada pembenahan dalam sistem *self assessment* RKT agar tidak menimbulkan *transaction cost* bagi perusahaan. Pemerintah juga perlu ada penyempurnaan izin pembuatan dan penggunaan koridor dengan memperpendek jalur birokrasi di level pemerintah provinsi.

UCAPAN TERIMA KASIH (ACKNOWLEDGEMENT)

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Fentie Y. Salaka, Dewi Ratna Kurniasari, Kuncoro Ariawan dan Bayu Subekti yang telah membantu dan berpartisipasi dalam proses pengumpulan data dan informasi dalam penelitian ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada APhi, Komda APhi, IUPHHK-HA dan IUPHHK-HTI di Riau dan Kalimantan Timur yang banyak memberikan informasi dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Agarwal,A. (2001). *The Decentralizing state: Nature and origins of changing environmental policies in Africa and Latin America 1980-2000*. Paper prepared for the 97th Annual Meeting of American Political Science Assosiation. San Fransisco, August 30 to September 2, 2001.
- Andersen, KP., Gibson, C.C and Lehoucg, F. (2006). Municipal politics and forest governance: Comparative analysis of decentralization in Bolivia and Guatemala. *World Development Journal*, 34 (3), 576–595.
- APHI. (2012, November). *Persepsi perusahaan*

- terhadap peningkatan pelayanan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan produksi.: (Dipresentasikan dalam rangka Diskusi Kelompok Terfokus Implementasi Desentralisasi Hutan Produksi dan Peningkatan Pelayanan Pemerintah dalam Pengelolaan Hutan oleh Pihak Ketiga). Bogor: 14 November 2012.
- Ban, V., & Hawkins, H. (1999). *Penyuluhan pertanian*. Yogyakarta: Kanisius.
- Barr, C., Resosudarmo, I.A., McCarthy, J., & Dermawan, A. (2006). Forest and decentralization in Indonesia: An overview. In Barr, C., Resosudarmo, I.A., Dermawan, A., ... Setiono, B. (Eds.). *Decentralization of forest administration in indonesia. Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods*. Bogor: CIFOR.
- Besley, T., & Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87, 2611– 2637.
- Capistrano, D., & Colfer, C.J. (2006). Desentralisasi: Persoalan, pelajaran dan refleksi. Dalam Colfer, C.J.P. dan Capistrano D. (Eds). *Politik desentralisasi. hutan, kekuasaan dan rakyat*. Bogor: CIFOR.
- Departemen Kehutanan. (2008). *Perhitungan deforestasi Indonesia tahun 2008*. Jakarta: Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Hutan. Badan Planologi Kehutanan.
- Departemen Pendidikan dan kebudayaan. (1995). *Kamus besar bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Direktorat Bina Rencana Pemanfaatan Hutan Produksi. (2011). *Laporan perkembangan pemanfaatan dan penggunaan hutan produksi. triwulan ke IV (Oktober–Desember 2009)*. Jakarta: Direktorat Bina Rencana Pemanfaatan Hutan Produksi.
- Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan. (2013). *Potensi land swap*. Paparan dalam rangka Workshop Land Swap. Jakarta: Pusat Standarisasi Lingkungan. Kementerian Kehutanan.
- Ekawati, S. (2011). Kinerja pemerintah kabupaten dalam desentralisasi pengelolaan hutan lindung: Studi kasus di tiga kabupaten dalam DAS Batanghari. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 8(2), 152–166.
- Ekawati, S. (2013). Evaluasi implementasi kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan produksi. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 10(3), 187 – 202.
- Ekawati, S., Dwiprabowo, H., Kristiadi, M., Handoyo, Salaka, F., Subekti, B., & Raharjo, K. (2014). *Sintesis penelitian integratif penguatan tata kelola kehutanan*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.
- Ferguson, I. & Chandrasekharan, S. (2006). Jalan dan kesulitan tersembunyi desentralisasi bagi pengelolaan hutan berkelanjutan: Pengalaman dari kawasan Asia Pasifik. Dalam Colfer, C.J.P. dan Capistrano D. (Eds). *Politik desentralisasi. hutan, kekuasaan dan rakyat*. Bogor: CIFOR
- Gregersen, H., Hermosilla, A., White, A. & Phillips, L. (2006). Tata kelola hutan dalam sistem federal: Sebuah tinjauan atas pengalaman dan implikasinya terhadap desentralisasi. Dalam Colfer, C.J.P. dan Capistrano D. (Eds). *Politik desentralisasi. hutan, kekuasaan dan rakyat*. Bogor: CIFOR
- Haug, M. (2007). *Kemiskinan dan desentralisasi di Kutai Barat. Dampak otonomi daerah terhadap kesejahteraan Dayak Benuag*. Bogor: CIFOR.
- IDS. (2006). *Understanding policy processes A review of IDS research on the environment*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Kartodihardjo, H. & Jhamtani, H. (2006). *Politik lingkungan dan kekuasaan di Indonesia*. Singapore: Equinox Publishing (Asia) Pte Ltd.
- Kementerian Kehutanan. (2012). *Penghitungan deforestasi Indonesia periode 2009–2011*. Jakarta: Direktorat Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan,...
- Nomura, K. (2008). The Politics of participation in forest management: A case from democratizing Indonesia. *The Journal of Environment Development* 2008(17),166- 189.
- Nurrochmat, D.R. (2005). *The impacts of regional autonomy on political dynamics, socio economics and forest degradation. Case of Jambi Indonesia*. (Disertasi). Göttingen: Universitas Göttingen.
- Nurrochmat, D. R., Darusman, D. & Ekayani, M. (2016). *Kebijakan pembangunan kehutanan dan lingkungan: Teori dan implementasi*. Bogor: IPB Press.
- Olsen, H.B. (2007). *Decentralization and local governance*. (Module 1 : Definition and Concept). Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA.

- Osborn & Gaebler. (1992). *Reinventing governance*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Ostrom, E., Schroeder, L., & Wynne, S. (1993). *Institutional incentives and sustainable development*. Colorado. USA: Westview Press.
- Palmer, C., & Engel, S. (2007). For better or for worse? Local impacts of the decentralization of Indonesia's forest sector. *World Development*, 35(12), 2131–2149.
- Prudhomme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>.
- Ribot, J., & Larson, A. (2005). *Democratic decentralisation through a natural resource lens*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Rosalinda, E., Darusman, D., Suharjito, D., & Nurrochmat, D.R. (2012). Stakeholders analysis on the management of Danau Sentarum National Park Kapuas Hulu Regency, West Kalimantan. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 18(2), 78–85.
- Siswanto, W. & Wardoyo, W. (2006). Desentralisasi sektor kehutanan: Pengalaman Indonesia. Dalam Colfer, C.J.P. dan Capistrano D. (Eds). *Politik desentralisasi. hutan, kekuasaan dan rakyat*. Bogor: CIFOR
- Sugiono. (2007). *Metode penelitian administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Sujarwoto. (2012). Political decentralization and local public services performance in Indonesia. *Journal of Public Administration and Governance*, 2(3).
- Syamsu, D., Suramenggala, I., Komarudin, H., & Ngau, Y. (2005). *Dampak desentralisasi kehutanan terhadap keuangan daerah, masyarakat setempat dan tata ruang. Studi kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur*. Bogor: CIFOR.
- Tangkilisan, H. N. (2007). *Manajemen publik*. Jakarta: PT Grasindo.
- Telapak. (2012, November). *Potret pengelolaan hutan produksi di masa desentralisasi: Masih relevan dengan skenario normatif, atau harus diformat ulang?* Disampaikan dalam FGD Implementasi Desentralisasi Hutan Produksi dan Peningkatan Pelayanan Pemerintah dalam Pengelolaan Hutan oleh pihak ketiga. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.
- Tokede, M., Wiliam, D., McGrath, S., & Gandhi, Y. (2005). Akses masyarakat adat terhadap peluang-peluang pembangunan kehutanan di Kabupaten Manokwari. *Decentralization Brief. No 8 April 2005*. CIFOR.
- Widaningrum, A. (2007). Dinamika pelaksanaan desentralisasi birokrasi pelayanan kesehatan. *Jurnal Ilmu Sosial Politik*, L0(3).