

EFEKTIVITAS TENAGA TEKNIS PENGUJI KAYU BULAT DALAM PENATAUSAHAAN HASIL HUTAN (STUDI KASUS HUTAN ALAM KALIMANTAN TENGAH)

Hajrah^{1*}, Hariadi Kartodihardjo², Bramasto Nugroho²

¹Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan, Sekolah Pascasarjana
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680
*Email: azkiazidan02@gmail.com

²Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680

RINGKASAN

Tenaga teknis dalam pengusaha hutan di Kalimantan Tengah mengalami kecenderungan peningkatan namun tidak diimbangi dengan peningkatan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) serta kelestarian usaha. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis efektivitas tenaga teknis dalam penatausahaan hasil hutan. Dengan menggunakan *content analysis* dan *agency theory* diketahui bahwa selama periode 1990 sampai dengan sekarang kebijakan penatausahaan hasil hutan hampir tidak mengalami perubahan secara substantif dan tetap berimplikasi pada tingginya biaya transaksi. Biaya pengawasan yang dibebankan kepada *agent* selaku pihak yang diawasi menimbulkan konflik kepentingan baik pada *principal* maupun *agent*, sehingga berakibat pada ketidakefektifan tenaga teknis dalam melaksanakan tugasnya. Untuk menghindari hal tersebut maka sumber daya untuk keperluan pengawasan harusnya menjadi tanggung jawab *principal*. Kemajuan teknologi juga dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan penatausahaan hasil hutan.

Kata Kunci: *agency theory*, efektivitas, penatausahaan hasil hutan, tenaga teknis

PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Perkembangan kebijakan tenaga teknis dalam kegiatan Penatausahaan Hasil Hutan (PUHH) hampir tidak mengalami perubahan secara substantif.
- ◆ Sikap independensi Pengawas Tenaga Teknis Pengelolaan Hutan Produksi Lestari bidang Pengujian Kayu Bulat Rimba (WAS-GANISPHPL-PKB-R) rendah karena adanya konflik kepentingan yang ikut mempengaruhi penilaiannya.
- ◆ Tenaga Teknis Pengelolaan Hutan Produksi Lestari bidang Pengujian Kayu Bulat Rimba (GANISPHPL-PKB-R) dan WAS-GANISPHPL-PKB-R telah efektif mendorong pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam (IUPHHK-HA) membayar PSDH-DR dan cukup efektif dalam mengendalikan produksi kayu bulat.
- ◆ GANISPHPL-PKB-R efektif dalam

mengurangi biaya transaksi namun tidak efektif bagi WAS-GANISPHPL-PKB-R dikarenakan biaya dan sarana pengawasan dibebankan kepada IUPHHK-HA.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- ◆ Sumber daya untuk keperluan pengawasan harusnya menjadi tanggung jawab pemerintah selaku *principal* guna menghindari timbulnya konflik kepentingan oleh WAS-GANISPHPL-PKB-R. Penerapan Sistem Informasi Penatausahaan Hasil Hutan (SI-PUHH) *online* cukup baik untuk mengembangkan PUHH. Namun hal ini harus diimbangi dengan kesiapan sumber daya (antara lain biaya, SDM yang terampil dan sarana) dan kemampuan *principal* memanfaatkan sistem data spasial untuk memperoleh informasi potensi SDH.

I. PENDAHULUAN

Pengusahaan hutan berkembang sejak berdirinya Orde Baru, yaitu ketika diterbitkannya PP Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH). Pemerintah selaku pihak yang diberikan mandat untuk mengatur dan mengurus hutan—karena keterbatasan modal dan teknologi serta mempunyai tujuan publik—membuat kebijakan pengusahaan hutan yang pelaksanaannya tidak harus dilakukannya sendiri secara langsung, melainkan sebagian diserahkan kepada pihak swasta yang memiliki keahlian dibidangnya (Soedomo 2012). Institusi

diperlukan sebagai kontrol untuk mengatur bagaimana sumber daya hutan diperlakukan (Kartodihardjo 1998).

Menurut Nugroho (2008a) hubungan pemerintah dan swasta tersebut dapat digambarkan sebagai hubungan kontraktual antara *principal* dan *agent*. *Principal* (pemerintah) merupakan pihak yang memberikan mandat kepada pihak lain, yaitu *agent* (pemegang IUPHHK-HA) untuk melakukan kegiatan pemanfaatan hasil hutan. Nugroho (2003) mengemukakan, permasalahan yang terjadi dalam hubungan *principal-agent* pengusahaan hutan disebabkan oleh ketidaksepadanan informasi (*asymmetric information*) dan bentuk pemindahan hak kepemilikan (*transfer of rights*) dari *principal* kepada *agent*.

Pemegang izin mempunyai pengetahuan, keterampilan, dan akses terhadap informasi yang lebih unggul dibanding pemerintah terkait sumber daya yang terdapat dalam hutan yang dikelola, sementara pemerintah mendominasi informasi kebijakan pengelolaan hutan (Zubayr 2014). Bentuk pemindahan hak kepemilikan¹ dalam konteks pengusahaan hutan adalah bersifat sementara sekaligus permanen (Nugroho 2003). Bersifat sementara karena areal hutan tidak ditetapkan sebagai aset tetap pemegang izin dan akan dikembalikan kepada negara setelah masa konsesi berakhir. Bersifat permanen karena pohon/tegakan yang ditebang, langsung dijual oleh pemegang IUPHHK-HA dan pemerintah tidak akan mendapatkan kembali pohon tersebut. Oleh karena itu, sebagai kompensasinya pemerintah mengenakan pungutan-pungutan diantaranya pungutan PSDH-DR (Nugroho 2008). Kondisi ini kemudian memicu perilaku

¹Bentuk hak kepemilikan dapat bersifat sementara seperti sewa-menyewa dan dapat bersifat permanen seperti jual-beli.

*moral hazard*² baik oleh pemegang ijin maupun oknum pemerintah.

Kontrol menjadi hal penting dalam hubungan *principal-agent*, karena sulit untuk mempercayai bahwa *agent* akan selalu bertindak berdasarkan kepentingan *principal* (Kim 2011; Muller dan Turner 2005). Salah satu bentuk kontrol oleh pemerintah yaitu melalui peraturan PUHH. Kegiatan PUHH melibatkan tenaga teknis yang disebut GANISPHPL-PKB-R dan WAS-GANISPHPL-PKB-R. GANISPHPL-PKB-R adalah tenaga teknis pada unit IUPHHK-HA yang memiliki kompetensi untuk melakukan pengukuran dan pengujian kayu bulat serta melakukan PUHH yang berasal dari hutan alam. WAS-GANISPHPL-PKB-R adalah tenaga teknis pada instansi kehutanan yang memiliki kompetensi sama dengan GANISPHPL-PKB-R dan bertugas mengawasi, memeriksa, dan melaporkan hasil kerja GANISPHPL-PKB-R. Keberadaan mereka diharapkan mampu mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak berupa PSDH-DR dan mendukung upaya terciptanya pengelolaan hutan produksi lestari.

Kalimantan Tengah memiliki hutan produksi terluas (9.74 ha) dan jumlah unit IUPHHK terbanyak (60 unit) kedua secara nasional (Kemenhut 2012). Sehingga dapat dikatakan aktivitas perusahaan hutan di Kalimantan Tengah masih sangat aktif. Selama 5 tahun terakhir jumlah tenaga teknis mengalami fluktuasi dengan kecenderungan meningkat (BP2HP 2014). Namun hal ini tidak serta merta diikuti dengan peningkatan PSDH-DR. Tercatat PSDH-DR naik 16.8% pada tahun 2011 tetapi kemudian menurun 16.9% pada tahun 2013

(Dishut Prov. Kalteng 2014). Praktik kayu ilegal juga masih kerap terjadi—dalam konteks ini—seperti penebangan di luar batas-batas konsesi, penebangan melebihi batas yang diijinkan, menghindari royalti dan kewajiban dengan melakukan pengukuran dan pengujian serta membuat laporan yang tidak sesuai, penetapan harga kayu yang lebih rendah, salah dalam menetapkan jenis, dan pemalsuan dokumen legalitas kayu seperti pemalsuan tanda tangan, stempel palsu, dan keterangan yang tidak sesuai dalam mengisi dokumen (Casson dan Obidzinski 2002; Callister 1999; Budiono 2007).

Efektivitas GANISPHPL-PKB-R dan WAS-GANISPHPL-PKB-R masih belum banyak diketahui karena studi terkait tenaga teknis dalam pengelolaan hutan masih sangat jarang dilakukan. Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji bagaimana efektivitas kebijakan pemerintah yang mewajibkan adanya tenaga teknis dalam kegiatan PUHH. Keberadaan tenaga teknis dianggap belum mampu mendukung kelestarian usaha dan sumber daya hutan secara optimal. Mengapa keberadaan tenaga teknis belum mampu mendukung kelestarian usaha dan sumber daya hutan secara optimal?

II. SITUASI TERKINI

Perkembangan Kebijakan (Dinamika Kelembagaan)

Selama periode 1990 sampai dengan 2016, peraturan terkait PUHH telah berganti sebanyak enam kali. Perbandingan dari waktu ke waktu disajikan pada Tabel 1.

²Moral hazard merupakan keadaan yang berkaitan dengan sifat, pembawaan, dan karakter manusia yang dapat menambah besarnya kerugian dibandingkan dengan resiko rata-rata, seperti perilaku oportunistik dan korupsi dalam pengelolaan hutan.

Tabel 1. Perkembangan kebijakan GANIS–PHPL–PKB–R dan WAS–GANIS–PHPL–PKB–R dalam PUHH

| Periode | Independensi wasganis terhadap ganis | Informasi yang ditransaksikan | Penguasaan informasi produksi KB yang sebenarnya oleh Wasganis | Pengendalian terhadap kerja Ganis dan Wasganis | Implikasi terhadap biaya transaksi |
|---------------|--------------------------------------|---|--|--|------------------------------------|
| 1990–1998 | Rendah | Kayu berdasarkan laporan realisasi penebangan (LRP) | Rendah | Pengawasan berjenjang | Tinggi |
| 1999–2002 | Rendah | Kayu berdasarkan laporan hasil penebangan (LHP) | Rendah | Pengawasan berjenjang | Tinggi |
| 2003–2005 | Rendah | Kayu berdasarkan laporan hasil cruising (LHC) | Rendah | - | Tinggi |
| 2006–2013 | Rendah | Kayu berdasarkan LHP | Rendah | Penilaian kinerja | Tinggi |
| 2014–2015 | Sedang | Kayu berdasarkan LHP | Sedang | Penilaian kinerja | Tidak diketahui |
| 2016–sekarang | Belum dapat diidentifikasi | Kayu berdasarkan LHP | Belum dapat diidentifikasi | Penilaian kinerja | Belum dapat diidentifikasi |

Pelaksanaan pengawasan oleh WAS–GANIS–PHPL–PKB–R tidak lepas dari adanya konflik kepentingan antara *principal* dan *agent*. *Principal* ingin mengoptimalkan penerimaan negara dengan tetap memperhatikan aspek kelestarian sementara *agent* ingin memaksimalkan keuntungan yang diperolehnya dengan waktu yang sesingkat-singkatnya (Nugroho 2003). Meskipun informasi yang ditransaksikan hampir setiap periode mengalami perubahan tetapi pola pengawasan hampir tidak berubah. Alur perolehan informasi produksi kayu bulat dimulai dari pengukuran kayu bulat yang dilakukan oleh GANIS–PHPL–PKB–R. Secara aturan normatif WAS–GANIS–PHPL–PKB–R harus menghitung kembali seluruh jumlah batang dan memeriksa jenis kayu serta penandaan kayu yang meliputi nomor batang, diameter, panjang dan jenis. Jika telah sesuai baru dilanjutkan dengan pemeriksaan ukuran terhadap sampel yang diambil secara acak. Namun aturan ini tidak terimplementasikan dengan baik. Pengawasan

berjenjang terhadap kinerja GANIS–PHPL–PKB–R dan WAS–GANIS–PHPL–PKB–R yang dilakukan selama dua periode ternyata malah memperpanjang rantai birokrasi. Dengan menggunakan metode penilaian kinerja cukup memberikan dorongan kepada GANIS–PHPL–PKB–R dan WAS–GANIS–PHPL–PKB–R untuk menguasai kaidah pengukuran dan pengujian kayu bulat, tetapi tidak cukup meningkatkan profesionalisme mereka. Hal ini terlihat dari kecenderungan penguasaan isi teks peraturan daripada pencapaian tujuan kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan wawancara dengan WAS–GANIS–PHPL–PKB–R, mereka sulit mempertahankan sikap independen karena adanya keterlibatan *agent* dalam pembiayaan pengawasan dan kontribusi terhadap daerah dimana lokasi IUPHHK berada. Akibatnya data produksi tidak diketahui secara pasti oleh WAS–GANIS–PHPL–PKB–R sehingga penguasaan informasi yang sebenarnya menjadi rendah. *Agent*

mempunyai informasi yang lebih banyak terkait kayu yang dihasilkan. Untuk menutupi informasi yang tidak lengkap tersebut pada akhirnya menimbulkan biaya yang tinggi.

Efektivitas GANISPHPL–PKB–R dan WAS–GANISPHPL–PKB–R

Data penunjang untuk penilaian efektivitas diambil dari tiga unit contoh IUPHHK–HA di Provinsi Kalimantan Tengah yaitu PT. Sari Bumi Kusuma blok Katingan (PT. SBK), PT. Dwimajaya Utama (PT. DJU) dan PT. Indexim Utama Corp (PT. IUC).

1. Kepatuhan IUPHHK–HA membayar PSDH–DR.

Kepatuhan IUPHHK–HA membayar PSDH–DR dinilai dari dua hal yaitu: 1) selisih antara kewajiban dan realisasi pembayaran PSDH–DR yang diterima (Tabel 2); dan 2) ketepatan waktu dalam membayar PSDH–DR, termasuk pengenaan denda karena terlambat

bayar (Tabel 3).

Kewajiban pembayaran PSDH–DR pada umumnya telah dilunasi kecuali pada tahun 2011 oleh PT.SBK dan tahun 2012 oleh PT.IUC. Namun selisih ini telah dimasukkan ke tahun berikutnya sebagai suplesi³. Keterlambatan pembayaran tidak serta merta disertai pengenaan denda karena adanya pemberian toleransi oleh principal sendiri. Frekuensi tepat waktu yang lebih banyak dibanding terlambat bayar menjadi salah satu pertimbangan untuk tidak menjatuhkan denda. Secara umum GANISPHPL–PKB–R sebagai Pembuat Laporan Hasil Penebangan (LHP) telah tertib membuat dan menyampaikan usulan LHP secara periodik. WAS–GANISPHPL–PKB–R sebagai Pejabat Pengesah Laporan Hasil Penebangan (P2LHP) juga telah konsisten tidak akan mengesahkan LHP berikutnya jika LHP sebelumnya tidak dibayarkan PSDH dan DR–nya. Dengan demikian GANISPHPL–PKB–R dan WAS–

Tabel 2. Perbandingan kewajiban dan pembayaran PSDH dan DR berdasarkan pengesahan LHP pada 3 unit contoh

| Tahun | PSDH | | | DR | | |
|----------------------------|----------------|-----------------|--------------|------------------|-------------------|----------------|
| | Kewajiban (Rp) | Pembayaran (Rp) | Selisih (Rp) | Kewajiban (US\$) | Pembayaran (US\$) | Selisih (US\$) |
| PT. SBK (Blok Katingan) | | | | | | |
| 2011 | 3.1 miliar | 2.8 miliar | 291 juta | 864.6 ribu | 785.0 ribu | 80.6 ribu |
| 2012 | 1.7 miliar | 1.7 miliar | - | 388.7 ribu | 388.7 ribu | - |
| 2013 | 2.6 miliar | 2.6 miliar | - | 742.7 ribu | 742.7 ribu | - |
| 2014 | 3.9 miliar | 3.9 miliar | - | 1.0 juta | 1.0 juta | - |
| PT. DJU | | | | | | |
| 2011 | 3.3 miliar | 3.3 miliar | - | 904.6 ribu | 904.6 ribu | - |
| 2012 | 6.6 miliar | 6.6 miliar | - | 1.3 juta | 1.3 juta | - |
| 2013 | 5.9 miliar | 5.9 miliar | - | 1.6 juta | 1.6 juta | - |
| 2014 | 6.3 miliar | 6.3 miliar | - | 1.6 juta | 1.6 juta | - |
| PT. IUC | | | | | | |
| 2011 | 144.9 juta | 144.9 juta | - | 38.3 ribu | 38.3 ribu | - |
| 2012 | 1.8 miliar | 1.6 miliar | 199.3 juta | 489.8 ribu | 437.1 ribu | 52.7 ribu |
| 2013 | 1.9 miliar | 1.9 miliar | - | 508.2 ribu | 508.2 ribu | - |
| 2014 | 3.9 miliar | 3.9 miliar | - | 906.2 ribu | 906.2 ribu | - |

Sumber: laporan PNBPD Dishut Prov. Kalteng (2011, 2012, 2013, 2014)

³Suplesi adalah kekurangan pembayaran akibat perhitungan ulang seperti adanya kesalahan karena perubahan tarif, dasar tarif, dsb.

Tabel 3. Jumlah transaksi, frekuensi tepat waktu, frekuensi keterlambatan dan pengenaan denda pembayaran PSDH–DR

| Tahun | Total transaksi (kali) | Frekuensi tepat waktu (kali) | Frekuensi terlambat (kali) | Frekuensi denda (kali) |
|----------------------------------|------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------|
| PT.SBK (Blok Katingan) | | | | |
| 2011 | 17 | 14 | 3 | - |
| 2012 | 11 | 11 | - | - |
| 2013 | 22 | 17 | 5 | 3 |
| 2014 | 30 | 20 | 10 | 7 |
| PT.DJU | | | | |
| 2011 | 28 | 26 | 2 | - |
| 2012 | 15 | 10 | 5 | - |
| 2013 | 34 | 30 | 4 | 1 |
| 2014 | 27 | 21 | 6 | 1 |
| PT.IUC | | | | |
| 2011 | 3 | 3 | - | - |
| 2012 | 12 | 8 | 4 | - |
| 2013 | 15 | 14 | 1 | - |
| 2014 | 19 | 19 | - | - |

Sumber: diolah dari laporan PNBPD Dishut Prov. Kalteng (2011, 2012, 2013, 2014)

GANISPHPL–PKB–R telah efektif mendorong IUPHHK–HA membayar PSDH–DR.

2. Pengendalian produksi kayu bulat

Pengendalian produksi hasil hutan dinilai dari dua hal yaitu: 1) kesesuaian antara target rencana kerja tahunan (RKT), realisasi produksi, dan penggunaan alat berat (Tabel 4); dan 2) perspektif

informan kunci terhadap keberadaan G A N I S P H P L – P K B – R dan WAS–GANISPHPL–PKB–R dalam kegiatan produksi kayu (Tabel 5).

Hasil pengukuran dan pengujian yang dilakukan GANISPHPL–PKB–R menjadi instrumen bagi *agent* untuk memonitor jumlah dan

Tabel 4. Perbandingan target dan realisasi RKT serta penggunaan alat pada 3 unit contoh

| Tahun | Target RKT (ribu m3) | Realisasi RKT (ribu m3) | Pencapaian (%) | Kebutuhan alat (unit) | Kepemilikan alat (unit) |
|----------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------|-----------------------|-------------------------|
| PT.SBK (Blok Katingan) | | | | | |
| 2011 | 133.3 | 98.8 | 74 | 13 | 53 |
| 2012 | 126.1 | 70.2 | 56 | 13 | 53 |
| 2013 | 77.7 | 48.0 | 62 | 9 | 53 |
| 2014 | 105.3 | 65.6 | 62 | 11 | 48 |
| PT.DJU | | | | | |
| 2011 | 76.9 | 76.5 | 99 | 9 | 10 |
| 2012 | 125.0 | 123.3 | 99 | 12 | 15 |
| 2013 | 100.0 | 98.9 | 99 | 10 | 19 |
| 2014 | 100.0 | 100.3 | 100 | 10 | 22 |
| PT.IUC | | | | | |
| 2011 | 40.0 | 4.3 | 11 | 6 | 24 |
| 2012 | 31.8 | 30.7 | 96 | 4 | 19 |
| 2013 | 48.0 | 31.8 | 66 | 6 | 27 |
| 2014 | 45.0 | 59.7 | 133 | 6 | 30 |

Sumber: diolah dari laporan RKT Dishut Prov. Kalteng (2011, 2012, 2013, 2014)

Tabel 5. Perspektif informan kunci terhadap keberadaan GANISPHPL–PKB–R dan WAS–GANISPHPL–PKB–R dalam kegiatan pengendalian produksi kayu

| Informan kunci | Keberadaan Ganis | Keberadaan Wasganis |
|------------------|--|---|
| <i>Principal</i> | Penting. Untuk menghitung kuantitas dan kualitas kayu bulat | Penting. Sebagai kendali pemerintah dalam mengoptimalkan pungutan negara dan pengabsah terhadap kebenaran fisik dan administrasi kayu bulat |
| <i>Agent</i> | Sangat penting. Untuk menentukan perolehan produksi kayu bulat sehingga dapat memprediksi laba rugi perusahaan. Di samping itu administrasi menjadi lebih rapi dan tertib, hasil pengukuran lebih akurat, dan pencapaian target produksi bisa termonitor | Penting. Sebagai aspek legalitas atas hasil pengukuran yang telah diperoleh ganis |

volume kayu yang telah diproduksi. Sementara *principal* mengandalkan hasil kerja GANISPHPL–PKB–R untuk memperoleh informasi produksi kayu bulat oleh *agent*. WAS–GANISPHPL–PKB–R berperan sebagai aspek legalitas terhadap kebenaran administrasi dan fisik kayu bulat. Pencapaian target produksi pada umumnya tidak melampaui *allowance* 10%, kecuali pada PT.IUC yang tiba-tiba melonjak pd tahun 2014. Ini disebabkan hasil produksi tahun sebelumnya masuk pada laporan tahun berikutnya. Dari perbandingan ketiga unit contoh terlihat bahwa jumlah ketersediaan alat yang lebih banyak tidak menjamin pencapaian target produksi secara maksimal. Jika diasumsikan ketersediaan alat dua kali dari jumlah alat yang dibutuhkan⁴ telah mampu mendukung kegiatan produksi, maka semestinya kondisi alat yang sangat memadai dapat mencapai atau paling tidak mendekati target produksi. Hal ini terlihat pada PT.DJU yang selama empat tahun terakhir mampu mencapai target produksinya. Penggunaan alat dengan perencanaan yang baik

akan membuat kegiatan produksi menjadi lebih efektif dan efisien.

Penggunaan alat seringkali luput dari pengawasan karena memang tidak diatur dalam kegiatan PUHH, hanya dicantumkan pada usulan RKT. Berpijak pada asumsi tersebut di atas, jumlah alat yang melebihi kebutuhan dan posisi alat yang tidak diketahui secara pasti di areal konsesi dapat menimbulkan potensi penyimpangan perilaku *agent*. Di satu sisi perspektif informan kunci baik *principal* maupun *agent* sama-sama menganggap penting keberadaan GANISPHPL–PKB–R dan WAS – G A N I S P H P L – P K B – R . GANISPHPL–PKB–R berperan memproduksi informasi kuantitas dan kualitas kayu yang dihasilkan namun tidak memiliki kewenangan untuk memastikan kebenaran lokasi penebangan dan penggunaan alat berat. Sementara WAS–GANISPHPL–PKB–R bagi *principal* merupakan kendali untuk memastikan pembayaran PSDH–DR oleh *agent*. *Agent* sendiri memanfaatkan fungsi legalitas WAS–GANISPHPL–PKB–R untuk melindungi

⁴Mengingat ada alat yang rusak atau dalam kondisi maintenance.

kayu yang telah dipanen. Baik GANISPHPL–PKB–R maupun WAS–GANISPHPL–PKB–R telah melakukan pengukuran dan pengujian namun masih terdapat potensi penyimpangan pada titik ini. Dengan demikian fungsi GANISPHPL–PKB–R dan WAS–GANISPHPL–PKB–R dalam pengendalian produksi kayu dapat dikatakan cukup efektif.

3. Pengurangan biaya transaksi

Biaya transaksi merupakan biaya yang timbul akibat adanya informasi yang tidak sepadan (Yustika 2012). Dalam penelitian ini biaya transaksi dinilai dari sisi *agent*. Biaya transaksi yang dimaksud adalah biaya yang harus dikeluarkan diluar biaya produksi, bukan biaya resmi tetapi selalu dimasukkan dalam anggaran rutin tahunan oleh *agent*. Biaya ini meliputi biaya pengawasan dan biaya pos pengangkutan.

Secara logika seharusnya pembiayaan dan sarana yang digunakan dalam melaksanakan fungsi pengawasan disediakan oleh pemerintah selaku *principal*. Tetapi tidak demikian halnya dalam kegiatan PUHH. Sebagian besar pembiayaan dan sarana yang digunakan disediakan oleh *agent* selaku pihak yang diawasi. Hal ini kemudian menciptakan kondisi yang mempengaruhi kualitas kerja WAS–GANISPHPL–PKB–R dalam memberikan penilaian seperti sikap toleransi dan

hanya bersifat membina jika ditemukan adanya pelanggaran. Tunjangan atau insentif yang diberikan dari pemerintah hanya berkisar Rp200 ribu sampai dengan Rp300 ribu/bulan. Dari sisi IUHHK–HA cukup membebani karena harus menganggarkan biaya pengawasan secara rutin. Tingginya biaya pengawasan dan kurangnya insentif serta sarana yang digunakan menyebabkan kinerja menjadi tidak efektif (Yasin et al. 2004).

Demikian halnya biaya pos pengangkutan menunjukkan lemahnya legitimasi terhadap posisi WAS–GANISPHPL–PKB–R sebagai Pejabat Penerbit Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat (P2SKSKB) yang akhirnya berimplikasi pada besarnya biaya pos pengangkutan yang harus dikeluarkan. Insentif yang diperoleh dari “biaya keamanan” ini jauh lebih menarik dibanding pendapatan yang diterima dari tugas penyelidikan oleh aparat penegak hukum (Yasin et al. 2004). Biaya pengawasan yang harus ditanggung oleh IUPHHK–HA menyebabkan keberadaan WAS–GANISPHPL–PKB–R menjadi tidak efektif dalam pengurangan biaya transaksi. Sebaliknya GANISPHPL–PKB–R dalam menurunkan biaya transaksi sudah efektif. GANISPHPL–PKB–R sangat diperlukan oleh IUPHHK–HA dan ada beberapa fungsi WAS–GANISPHPL–PKB–R yang bisa digantikan oleh GANISPHPL–PKB–R sehingga

Tabel 6. Besaran biaya yang dikeluarkan IUPHHK–HA

| Jenis | Besaran biaya (Rp) | Keterangan |
|------------------------|---|---|
| Biaya pengawasan | 2 juta/orang/sekali kegiatan pengawasan | Biaya pengesahan LHP/penerbitan dokumen Surat Keterangan Sahnya Kayu Bulat (SKSKB)/penerimaan kayu bulat. Belum termasuk bonus kubikasi |
| Biaya pos pengangkutan | 70 juta/bulan/pos | Untuk satu jalur pengangkutan terdapat 3–5 pos yang harus dilewati |

IUPHHK–HA menjadi lebih efisien dari segi waktu dan anggaran.

III. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI/PENANGANAN

SI–PUHH online

Bentuk pengawasan secara konvensional yang dilakukan oleh WAS–GANISPHPL–PKB–R dianggap memiliki banyak kelemahan, diantaranya data yang tidak akurat, lamban dalam pembaruan data, tidak akuntabel dan sarat akan praktek kolusi (Dephut 2008). Berkembangnya informasi teknologi mulai dimanfaatkan untuk memantapkan PUHH. Saat ini sistim aplikasi PUHH berbasis *web* yang sedang digalakkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) adalah SI–PUHH *online*. Penggunaan sistim *barcode* pada SI–PUHH *online* memungkinkan setiap batang kayu bulat untuk dilacak asal-usulnya dan diketahui pemenuhan kewajiban PSDH–DR pada unit IUPHHK.

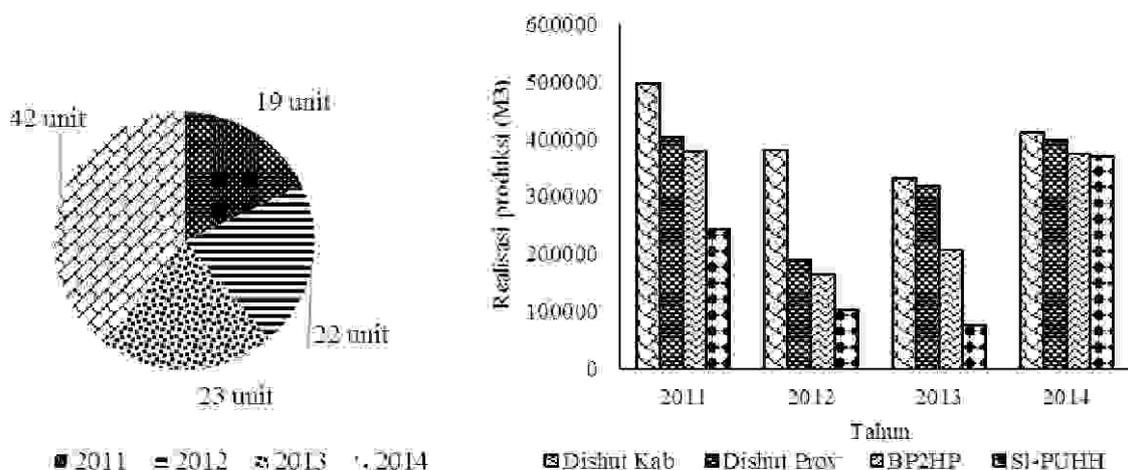
Meningkatnya jumlah IUPHHK yang menerapkan SI–PUHH *online* ikut mempengaruhi konsistensi data. Jika sebelumnya data yang dimiliki pada masing-masing instansi

terkait mulai dari tingkat kabupaten sampai pusat sangat berbeda (dengan kecenderungan semakin ke pusat nilainya semakin kecil), maka dengan penerapan SI–PUHH *online* data yang disajikan sudah hampir sama. Contohnya data realisasi produksi yang disajikan pada Gambar 1.

Penerapan SI–PUHH *online*, cukup baik sebagai salah satu cara peningkatan profesionalisme GANISPHPL–PKB–R dan WAS–GANISPHPL–PKB–R, karena jika salah satu pengguna lalai atau tidak melaksanakan tugasnya maka sistim tidak akan bisa berlanjut ke tahapan berikutnya. SI–PUHH *online* juga merupakan salah satu bentuk jawaban tuntutan publik terhadap transparansi informasi pengelolaan hutan dari sisi pengusaha hutan. Secara keseluruhan penerapan SI–PUHH *online* saat ini cukup baik untuk mengembangkan PUHH.

Post Audit

Saat ini KLHK selaku *principal* mulai menerapkan pengawasan secara *post audit* untuk menguji ketaatan IUPHHK–HA. Dengan sistim ini peran WAS–GANISPHPL–PKB–R ditiadakan. Sebaliknya peran



Gambar1. Jumlah unit IUPHHK dan contoh perbandingan data realisasi produksi antara Dishut Kab. Katingan, Dishut Prov. Kalteng, BP2HP P.Raya dan SI–PUHH *online*

GANISPHPL–PKB–R dioptimalkan. SI–PUHH *online* menjadi data dan informasi awal dalam kegiatan ini dan terintegrasi dengan Sistem Informasi Produksi Hasil Hutan Alam Online (SIPHAO), Sistem Informasi Monitoring dan Evaluasi Kinerja IUPHHK–HA (e–Monev Kinerja) dan sistem pembayaran PNPB *online* pada Kementerian Keuangan (SIMPONI).

Namun perlu diingat bahwa hal yang paling penting dalam pelaksanaan *post audit* adalah kualitas kinerja auditor. Mengacu pada Standar Auditing seksi 150 tahun 2001, seorang auditor harus memenuhi kriteria berikut: a) kompetensi, memiliki keahlian dan pemahaman pada bidang yang diaudit; b) independen, tidak mudah dipengaruhi dan tidak bersikap memihak; dan c) cermat dan seksama dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Kosasih (2000) terdapat empat jenis risiko yang dapat merusak independen auditor, yaitu: 1) *self interest risk*, terjadi apabila auditor menerima manfaat dari auditee; 2) *self review risk*, terjadi apabila auditor membuat pertimbangan yang mempengaruhi informasi yang menjadi pokok bahasan; 3) *advocacy risk*, terjadi apabila tindakan auditor menjadi terlalu erat kaitannya dengan kepentingan auditee; dan 4) *client influence risk*, terjadi apabila auditor mempunyai hubungan yang erat dengan auditee misalnya hubungan kekerabatan atau pertemanan.

Bagaimanapun persoalan mendasar yang terjadi dalam hubungan *principal–agent* pada pengelolaan hutan adalah karena adanya asimetri informasi dan pemindahan hak yang bersifat sementara sebagaimana yang dikemukakan oleh Nugroho (2003). Oleh karena itu untuk meminimalisir perilaku sub optimal *agent, principal* harus menguasai informasi terkait sumber daya hutan salah satunya melalui cara pemanfaatan teknologi informasi. Konsekuensinya adalah

principal harus menyediakan sumber daya antara lain biaya, SDM yang terampil dan sarana pendukung.

REFERENSI

- [BP2HP] Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi Wilayah XII. 2014. Laporan GANISPHPL dan WAS-GANISPHPL Lingkup BP2HP Wilayah XII. Palangka Raya.
- Budiono, R. 2007. Fungsi Unit Pelaksana Teknis Pengawasan di Bidang Penatausahaan Hasil Hutan dalam Meningkatkan Ketertiban dan Kelancaran Penatausahaan Hasil Hutan. Tesis. Program Magister Hukum. Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta.
- Callister, D.J. 1999. Corrupt and illegal activities in the forest sector. *Background Paper for The 2002 Forest Strategy*.
- Casson, A., Obidzinski, K. 2002. From new order to regional autonomy: shifting dynamics of illegal logging in Kalimantan, Indonesia. *World Development*, 30(12) 2002: pp 2133–2151.
- [Dephut] Departemen Kehutanan. 2008. Pengalaman dan Pelajaran Uji Coba Penerapan *Barcode* 2D di PT. Dwimajaya Utama. Jakarta.
- [Dishut Prov. Kalteng] Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah. 2014. Laporan Rekapitulasi Total Realisasi Produksi dan Pembayaran PNPB Kehutanan dalam Lima Tahun Terakhir (Tahun 2009–2013). Palangka Raya.
- Dunn, W.N. 1999. Analisis Kebijakan Publik. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.

- Irawan, P. 2006. Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial. Universitas Indonesia: Jakarta.
- Kartodihardjo, H. 1998. Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi Melalui Kebijakan Penataan Institusi. Disertasi. Program Studi Ilmu Pengetahuan Kehutanan. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor: Bogor.
- [Kemenhut] Kementerian Kehutanan. 2012. Statistik Kehutanan Indonesia. Jakarta.
- Kim, PT. 2011. Beyond principal-agent theories: law and the judicial hierarchy. *Northwestern University of Law*, 105(2) 2011: pp 535–575.
- Kosasih, R. 2000. Akuntan publik tidak independen bila terlalu lama menjadi auditor suatu entitas? *Media Akuntansi*, Juni (2000): pp 47–48.
- Muller, R., Turner, J.R. 2005. The impact of principal-agent relationship and contract type on communication between project owner and manager. *International Journal of Project Management*, 23 (2005): pp 398–403.
- Nugroho, B. 2003. Kajian Institusi Pelibatan Usaha Kecil–Menengah Industri Pemanenan Hutan untuk Mendukung Pengelolaan Hutan Produksi Lestari. Program Studi Ilmu Pengetahuan Kehutanan. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor: Bogor.
- Nugroho, B. 2008a. Sistem Kelembagaan Penerapan Multisistem Silvikultur pada Areal Hutan Produksi (IUPHHK) di Indonesia. Prosiding Lokakarya Nasional Penerapan Multisistem Silvikultur pada Pengusahaan Hutan Produksi. Kemenhut: Jakarta.
- Nugroho, R. 2008b. Public Policy; Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan. Elex Media Komputindo: Jakarta.
- Soedomo, S. 2012. Jenis pungutan kehutanan dari perspektif ekonomi sumber daya alam [pemikiran konseptual]. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, XVIII(1) 2012: pp 60–67.
- Yasin, A.N., Wahyudiati, T., Supardi, Satriyo, R., Nugroho B., Sadino B., Sitorus H. 2004. Laporan Studi Penerapan Sanksi Pidana Kehutanan: Telaah Peraturan Perundang-Undangan dan Kelembagaan Penegakan Hukum (Studi Lanjutan). Dephut dan EU–Forest Liaison Bureau: Jakarta.
- Yustika, A.E. 2012. Ekonomi Kelembagaan: Paradigma, Teori dan Kebijakan. Erlangga: Jakarta.
- Zubayr, M. 2014. Implementasi Kebijakan Penggunaan Kawasan Hutan untuk Pertambangan: Perspektif Hubungan *Principal–Agent*. Disertasi. Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan. Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor: Bogor.