kebijakan (policy evaluation), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan.[7] Walaupun demikian, para adsministrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:[8]

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
b. Adanya pengaruh kebiasaan lama Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birikratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-

[7] Chazali Situmorang, *Kebijakan Publik Teori Analisis Implementasi dan Evaluasi Kebijakan*, (Jakarta: SSDI, 2016), 25
[8] Chazali Situmorang, *Kebijakan Publik Teori Analisis Implementasi dan Evaluasi Kebijakan*, (Jakarta: SSDI, 2016), 27

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

B. Penatausahaan Hasil Hutan (PUHH)

1. Pengertian Penatausahaan Hasil Hutan (PUHH)

Penatausahaan hasil hutan adalah kegiatan yang meliputi penatausahaan perencanaan produksi, pemanenan atau penebangan, penandaan, pengukuran dan pengujian, pengangkutan/peredaran dan penimbunan, pengolahan dan pelaporan. Penatausahaan ini dimaksudkan sebagai suatu sistem monitoring peredaran hasil hutan mulai dari hulu sampai ke hilir (sampai dengan tempat tujuan akhir) dengan tujuan mengamankan asset negara. Dalam sistem penatausahaan hasil hutan ini, pada setiap simpul (setiap pemberhentian dalam pengangkutan hasil hutan) dilakukan pemeriksaan oleh petugas yang kompeten dan berwenang sebagai suatu proses verifikasi. Dengan sistem penatausahaan yang dilaksanakan dan mengalir secara konsisten, diharapkan dapat memberikan jaminan legalitas terhadap hasil hutan tersebut. [9]

Tata Usaha Kayu atau Administrasi Hasil hutan kayu biasa disebut dengan Penatausahaan Hasil Hutan (PUHH). Kebijakan terhadap penatausahaan hasil hutan diatur dalam Peraturan

[9] Herdjanto, *Tinjauan Ekonomi Hutan Rakyat*, (Bogor: IPB, 2006), 13

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menteri Kehutanan No. P.55/Menhut-II/2006 jo, Peraturan Menteri Kehutanan No. P.63/Menhut-II/2006 untuk Hutan Negara,[10] dan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.51/Menhut-II/2006.[11] Peraturan Menteri Kehutanan No. P.62/Menhut-II/2006 untuk Hutan Hak. Implementasi kebijakan tersebut telah efektif berlaku sejak 1st Januari 2007. Kebijakan terdahulu (Keputusan Menteri Kehutanan No. 126/Kpts-II/2003 jo P.18/Menhut-II/2005) hanya berlaku sampai dengan akhir tahun 2006.[12] Penatausahaan Hasil Hutan ini dilaksanakan seluruh wilayah Indonesia (termasuk Propinsi NAD dan Propinsi Sumatra Utara berserta kabupaten/kota). Penatausahaan Hasil Hutan didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan yang meliputi penatausahaan tentang perencanaan produksi, pemanenan atau penebangan, pengukuran dan pengujian, pengangkutan atau peredaran dan penimbunan, pengolahan dan pelaporan.

Penatausahaan hasil hutan yang berasal dari hutan hak adalah kegiatan yang meliputi pemanenan, pengukuran dan penetapan jenis, pengangkutan/ peredaran. Diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI Nomor P.21/Menlhk-Ii/2015 Tahun 2015 Tentang Penatausahaan Hasil Hutan Yang Berasal Dari Hutan Hak yang mencabut dan menggantikan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.30/Menhut-II/2012 tentang Penatausahaan Hasil Hutan Yang Berasal Dari Hutan Hak.

Dalam rangka ketertiban peredaran hasil hutan hak dan bertujuan untuk melindungi hak privat serta kepastian hukum dalam pemilikan/penguasaan dan pengangkutan hasil hutan yang berasal dari hutan hak dilakukan Penatausahaan hasil hutan pada hutan hak. Deregulasi dan

[10] Peraturan Menteri Kehutanan No.P.55/Menhut-II/2006, tanggal 29 Agustus 2006. Tentang Penatausahaan Hasil Hutan Yang Berasal Dari Hutan Negara.Departemen Kehutanan.

[11] Peraturan Menteri Kehutanan No.P.51/Menhut-II/2006, tanggal 10 Juli 2006. TentangPenggunaan Surat Keterangan Asal Usul (SKAU) Untuk Pengangkutan Hasil Hutan Kayu Yang Berasal Dari Hutan Hak.

[12] Peraturan Menteri Kehutanan No.P.18/Menhut-II/2005, tanggal 13 Juli 2005.
Tentang Perubahan Ketiga SK Menteri Kehutanan No. 126/Kpts-II/2003, Tentang Penatausahaan Hasil Hutan. Departemen Kehutanan, Jakarta.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

debirokratisasi Tata usaha kayu yang bersal dari hutan hak ini tentu diharapkan dapat menggairahkan masyarakat untuk menanam Pohon, karena kemudahan perizinan pemanfaatan penebangan dan pengangkutan kayu nya. Tapi bagi saya hal ini sangat menimbulkan kegelisahan dan kekhawatiran penyalahgunaan kemudahan perizinan, dan menjadi modus untuk menggunakan dokumen SKAU yang mudah dibuat atau diduplikasi ini untuk melegalisasi praktek illegal loging.[13]

Dalam usaha pemanfaatan hutan pemerintah memberikan izin usaha yang disebut dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) yang sebelumnya disebut Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Pemberian izin tersebut dapat diberikan kepada pihak BUMS, BUMN, BUMD, dan Koperasi. Setiap pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK), mempunyai hak seperti yang tercantum dalam izin yang diberikan yaitu untuk mengambil hasil hutan berupa kayu, dengan syarat-syarat tertentu seperti dengan tidak melakukan penebangan hutan di luar rencana kerja tahunan. Selain hak yang dimilikinya, setiap pemegang izin pemanfaatan hutan juga mempunyai kewajiban misalnya membuat Rencana Kerja Tahunan (RKT), melaksanakan penataan batas areal kerja, membayar Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), membayar Dana Reboisasi (DR), dan sebagainya. Dengan segala hak dan kewajiban yang melekat terhadap izin pemanfaatan hutan yang diberikan oleh pemerintah, diharapkan tetap menjaga fungsi hutan yakni fungsi ekonomi (produksi), fungsi sosial, dan fungsi ekologi (lingkungan).

Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada dasarnya menyelenggarakan fungsi produksi dengan melaksanakan pengelolaan hutan di tingkat operasional dalam wilayah izinnya, yaitu: (1) melakukan tata hutan dan menyusun rencana pengelolaan hutan (2)

[13] Syahadat E, *Kajian Penyempurnaan Tata Usaha dan Tata Niaga Kayu Rakyat,* Makalah Presentasi Konsultasi Publik Project, Bandung

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melaksanakan pemungutan hasil hutan (3) melakukan rehabilitasi hutan dan (4) melakukan perlindungan hutan. Dalam pelaksanaan fungsi tersebut, maka tugas dan fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan fungsi regulator. [14]

Pengelolaan hutan diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan kemudian dijabarkan lebih lanjut pada PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Rencana Pengelolaan Hutan Serta Pemanfaatan Hutan. Hak dan kewajiban pada pemilik IUPHHK diatur dalam Pasal 70 PP No. 6 Tahun 2007 yang salah satu kewajibannya menyusun Rencana Kerja Tahunan Pengelolaah Hasil Hutan Kayu (RKT-PHHK) dan Rencana Kerja Usaha Pengelolaan Hasil Hutan Kayu (RKU-PHHK). Rencana Kerja Tahunan Pengelolaah Hasil Hutan Kayu (RKT-PHHK) memuat rencana kerja menyangkut kewajiban dan hak pemilik IUPHHK dalam menyelenggarakan kegiatan pengelolaan hutan selama 1 (satu) tahun kegiatan, dalam RKT ditetapkan jatah volume tebang dan luas areal tebangan yang meliputi blok dan petak tebangan untuk tahun berjalan. Secara teknis RKT ditetapkan berdasarkan daya dukung dan potensi sumber daya hutan dan menjadi pedoman atau acuan kerja setelah mendapat pengesahan dari pejabat berwenang. Pemilik IUPHHK wajib menyampaikan RKT dan tidak diperkenankan melakukan aktivitas kegiatan pengelolaan hutan di luar yang tercantum dalam RKT.

Rencana pengelolaan IUPHHK mengacu pada potensi dimiliki menurut izin kawasan kelola hutan yang diberikan, di dalamnya telah dikaji aspek kelestarian hutan berdasarkan prinsip pengelolaan hutan lestari. Rencana pengelolaan tersebut dijabarkan kedalam bentuk Rencana Kerja Usaha Pengelolaan Hasil Hutan Kayu (RKU-PHHK) dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun dan Rencana Kerja Tahunan Pengelolaan Hasil Hutan Kayu (RKT-PHHK) dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Dengan demikian asas pengelolaan hutan lestari merupakan substansi

[14] Hardjanto, *Tinjauan Ekonomi Hutan Rakyat*, (Bogor: IPB, 2006), 6

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

teknis kehutanan yang termuat dalam RKU-PHHK dan RKT-PHHK. Penebangan kayu yang tidak sesuai dengan RKT merupakan bentuk pelanggaran terhadap asas pengelolaan hutan lestari dan perlindungan hutan.[15]

2. Prinsip-prinsip Penatausahaan Hasil Hutan

Prinsip legalitas hasil hutan yang barasal dari hutan negara adalah bahwa suatu komoditas hasil hutan dapat secara bebas diperdagangkan atau dimanfaatkan setelah melalui suatu proses verifikasi secara utuh dan dinyatakan memenuhi ketentuan (compliance), mulai dari: legalitas perizinan (Izin pemanfaatan), legalitas izin pemanenan (RKT), legalitas pemanenan (kebenaran blok dan petak tebangan), legalitas pengukuran dan pengujian untuk menetapkan hak-hak negara, legalitas pemenuhan kewajiban kepada negara (PSDH dan DR) dan legalitas pengangkutan hasil hutan. Jadi, legalitas harus dilihat secara utuh mulai dari hulu sampai ke hilir. Dokumen yang diterbitkan mulai dari hutan sampai di tempat tujuan akhir, pada dasarnya merupakan suatu dokumen yang menggambarkan mekanisme yang dapat dipakai untuk proses lacak balak (pembuktian mundur ke asal-usul).

Komoditas hasil hutan kayu yang sudah masuk pasar tidak dapat diketahui asal usulnya antara kayu yang berasal dari hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi atau dari hutan hak, kebun, pekarangan atau lahan rakyat, serta tidak dapat dibedakan antara kayu yang diperoleh secara legal dengan kayu yang didapat secara ilegal karena tidak ada tanda, label, surat atau sertifikat yang dapat membedakannya.[16]

Legalitas komoditas hasil hutan kayu terakhir kali dapat diketahui pada saat kayu tersebut diangkut dari hutan ke alamat tujuan, karena pada saat pengangkutan tersebut harus disertai

[15] Hardjanto, *Tinjauan Ekonomi Hutan Rakyat*, (Bogor: IPB, 2006), 8

[16] Syahadat E, *Kajian Penyempurnaan Tata Usaha dan Tata Niaga Kayu Rakyat*, Makalah Presentasi Konsultasi Publik Project, Bandung

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersama-sama dengan dokumen Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) sebagai bukti legalitas pengangkutan hasil hutan sebagaimana disebutkan Pasal 50 ayat (3) huruf h Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 bahwa setiap orang dilarang mengangkut, menguasai, atau memiliki hasil hutan yang tidak dilengkapi bersama-sama dengan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan, kemudian dalam ketentuan Pasal 16 UU NO 18 tahun 2013 bahwa "Setiap orang yang melakukan pengangkutan kayu hasil hutan wajib memiliki dokumen yang merupakan surat keterangan sahnya hasil hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil hutan kayu dikatakan sah atau legal apabila pada saat diangkut disertai bersama-sama dengan SKSHH dan dikatakan tidak sah atau ilegal apabila pada saat pengangkutan tanpa disertai bersama-sama dengan SKSHH. Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) Surat keterangan sahnya hasil hutan adalah dokumen dokumen yang merupakan bukti legalitas hasil hutan pada setiap segmen kegiatan dalam penatausahaan hasil hutan. (Pasal 1 angka 29 PP No. 6 Tahun 2007). Pengaturan legalisasi pengangkutan hasil hutan kayu silih berganti mengalami dinamika, sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 legalisasi pengangkutan hasil hutan kayu mengacu pada Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 402/Kpts-IV/90 jo. [17]

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 525/Kpts-II/91 yang menyebutkan bahwa dokumen yang menyatakan sahnya hasil hutan adalah Surat Angkutan Kayu Bulat (SAKB) untuk kayu Bulat, Surat Angkutan Kayu Olahan (SAKO) untuk kayu olahan dan Surat Angkutan Hasil Hutan Bukan Kayu (SAHHBK) untuk hasil hutan bukan kayu, dimana pengukuran, pengujian, dan penerbitan SAKB atau SAKO dilakukan sendiri (self approval) oleh pemegang izin, untuk SAKB diterbitkan oleh pemegang izin hak pengusahaan hutan (HPH) atau pemegang izin hak

[17] Syahadat E, *Kajian Penyempurnaan Tata Usaha dan Tata Niaga Kayu Rakyat,* Makalah Presentasi Konsultasi Publik Project, Bandung, 2006

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengusahaan hutan tanaman industri (HPHTI) sedangkan untuk SAKO diterbitkan oleh pemegang izin industri pengolahan hasil hutan (IPHH).

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan melalui Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 132/Kpts-II/2000 tentang Pemberlakuan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) sebagai Pengganti Dokumen Surat Angkutan Kayu Bulat (SAKB), Surat Angkutan Kayu Olahan (SAKO), dan Surat Angkutan Hasil Hutan Bukan Kayu (SAHHBK) maka penerbitan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) dilakukan oleh pejabat kehutanan yang ditunjuk (official approfal). Keputusan Menteri ini kemudian dicabut dan diganti dengan Keputusan menteri kehutanan Nomor 126/KPTS-II/2003 tentang Penatausahaan Hasil Hutan, nama surat legalitas hasil hutan masih tetap yaitu Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH), untuk penerbitnya selain Perum Perhutani dilakukan oleh pejabat kehutanan yang ditunjuk. [18]

Kemudian diakhir tahun 2006 kembali terjadi perubahan pengaturan legalisasi pengangkutan hasil hutan yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.51/Menhut-II/2006 tentang Penggunaan Surat Keterangan Asal Usul (SKAU) Untuk Pengangkutan Hasil Hutan yang Berasal dari Hutan Hak dan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.55/Menhut-II/2006 tentang Penatausahaan Hasil Hutan Yang Berasal dari Hutan Negara.

[18] Syahadat E, *Kajian Pedoman Penatausahaan Hasil Hutan di Hutan Rakyat Sebagai Dasar Acuan Pemanfaatan Hutan Rakyat*, Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan, Bandung, 2006

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id