



Policy Brief

Volume 6 No. 6 Tahun 2012

Mengurai Kompatibilitas Rencana & Program Kehutanan¹

Ketidaksesuaian rencana dan program kehutanan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 telah menyebabkan tidaktercapainya pelaksanaan berbagai kegiatan prioritas. Kegiatan prioritas yang sesuai dengan RPJMN dan visi dan misi Kementerian Kehutanan sebesar 57%, sedangkan 43% hanya terkait dengan program-program pendukung. Kedepan, program kerja yang kurang rasional harus diperbaiki sehingga dapat diimplementasikan (*implementable* dan perbaikan ketidaksesuaian hendaknya tidak hanya menyangkut program kerja, tetapi juga perlu revisi perencanaan (misalnya: revisi target RPJMN, Renstra, atau RKTN)

Kehutanan dan Rencana Pembangunan Nasional

Program kehutanan tidak berjalan sendiri di ruang hampa. Kesuksesan pembangunan sektor kehutanan tidak hanya ditentukan oleh program kerja Kementerian Kehutanan (Kemenhut) tetapi juga sangat ditentukan oleh sektor-sektor lainnya dalam kerangka pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010–2014, yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program presiden terpilih. RPJMN memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintas kementerian/lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan serta kerangka ekonomi makro, yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja, baik berupa kerangka regulasi maupun kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJMN mengamanatkan Kemenhut untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi (*tupoksi*) yang mendukung pelaksanaan prioritas pembangunan dalam hal reformasi birokrasi dan tata kelola (khususnya penataan, pembinaan dan harmonisasi regulasi) serta ketahanan pangan dan infrastruktur (khususnya terkait pemanfaatan tanah untuk

kepentingan umum dan pengelolaan tata ruang secara terpadu). RPJMN menggariskan tiga kegiatan prioritas yang menjadi tanggung jawab langsung Kemenhut, yaitu:

1. Kegiatan yang terkait perubahan iklim.
2. Pengendalian kerusakan lingkungan.
3. Penanggulangan bencana.

Dalam hal perubahan iklim, kegiatan prioritas yang menjadi *tupoksi* Kemenhut adalah peningkatan keberdayaan pengelolaan lahan gambut dan peningkatan hasil rehabilitasi lahan kritis (seluas 500 ribu ha per tahun). Kegiatan prioritas dalam rangka pengendalian kerusakan lingkungan mencakup: 1) penekanan laju deforestasi serta optimalisasi dan efisiensi sumber pendanaan seperti dana Iuran Hak Pemanfaatan Hutan (IHPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR), 2) pengurangan jumlah *hotspot* kebakaran hutan sebesar 20% per tahun, dan 3) penghentian kerusakan lingkungan di 13 Daerah Aliran Sungai (DAS) yang rawan bencana. Sedangkan kegiatan prioritas untuk penanggulangan bencana adalah peningkatan kapasitas aparat pemerintah dan masyarakat dalam usaha pengurangan risiko, mitigasi dan penanganan bencana dan bahaya kebakaran hutan di 33 provinsi.

¹ Disusun oleh Dodik Ridho Nurrochmat, Tatang Triyana dan Meti Ekayani

Menakar Kesesuaian Rencana Strategis Kementerian Kehutanan dengan RPJMN

Kemendhut mengemban tiga tupoksi utama yang diamanatkan dalam RPJMN, yaitu: mitigasi perubahan iklim, pengendalian kerusakan lingkungan, dan penanggulangan bencana. Dalam lingkup Kemendhut, ketiga tupoksi RPJMN tersebut terkait langsung dengan program dan kegiatan di lingkup Ditjen Bina Pengelolaan Aliran Sungai dan Perhutanan Sosial (BPDAS-PS) dan Ditjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHKA). Bidang-bidang selain BPDAS-PS dan PHKA bukan berarti tidak perlu, melainkan lebih berperan sebagai *supporting system* bagi terlaksananya program-program pembangunan nasional yang sifatnya lintas sektoral/kementerian/ lembaga. Misalnya, program pengembangan daerah memerlukan pengaturan tata ruang wilayah secara terpadu yang melibatkan Ditjen Planologi dalam hal pengaturan kawasan hutan.

Kompatibilitas Program Kerja Eselon I dengan Kebijakan Prioritas Kementerian Kehutanan

Dalam tataran operasional, visi dan misi Kemendhut dijabarkan lebih lanjut dalam enam kebijakan prioritas, yaitu: 1) Pemantapan kawasan hutan, 2) Rehabilitasi hutan dan peningkatan daya dukung Daerah Aliran Sungai (DAS), 3) Pengamanan hutan dan pengendalian kebakaran hutan, 4) Konservasi keanekaragaman hayati, 5) Revitalisasi pemanfaatan hutan dan industri kehutanan, dan 6) Pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan. Sejauh mana kemungkinan keenam kebijakan prioritas tersebut terlaksana? Untuk menjawabnya diperlukan evaluasi, bagaimana keterkaitan program kerja Eselon I Kemendhut dengan keenam kebijakan prioritas tersebut.

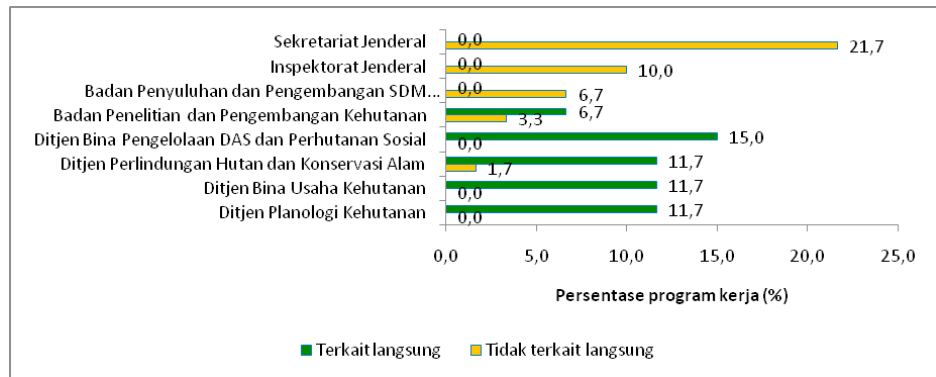
Program kerja Ditjen Planologi Kehutanan pada umumnya terkait langsung dengan kebijakan prioritas pemantapan kawasan hutan. Implementasi kebijakan prioritas rehabilitasi hutan dan peningkatan daya dukung DAS melibatkan peran serta Ditjen BPDAS-PS dan Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (Balitbanghut). Kebijakan prioritas pengamanan hutan dan pengendalian kebakaran hutan terkait erat dengan program-program kerja Ditjen Perlindungan Hutan & Konservasi Alam (PHKA). Kebijakan prioritas konservasi keanekaragaman hayati sebagian besar terkait dengan program-program kerja Ditjen PHKA dan sebagian lainnya dengan Balitbanghut. Kebijakan prioritas revitalisasi pemanfaatan hutan dan industri kehutanan sebagian besar tercermin dalam program kerja Ditjen Bina Usaha Kehutanan (BUK) yang juga didukung oleh Balitbanghut dalam hal pengembangan dan penelitiannya. Sedangkan kebijakan prioritas pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan tertuang dalam program kerja Ditjen BPDAS-PS. Adapun kegiatan-kegiatan pada Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Kehutanan, Inspektorat Jenderal dan Sekretariat Jenderal secara garis

Untuk mendukung pembangunan sektor kehutanan, Kemendhut menjabarkan lebih lanjut tupoksi RPJMN tersebut ke dalam Rencana Strategis (Renstra) Tahun 2010–2014 yang memuat visi, misi, dan kebijakan prioritas pembangunan kehutanan. Visi Kemendhut adalah “Hutan Lestari untuk Kesejahteraan Masyarakat yang Berkeadilan” yang dijabarkan dalam tujuh misi pembangunan kehutanan, yaitu: 1) Memantapkan kepastian status kawasan hutan serta kualitas data dan informasi kehutanan, 2) Meningkatkan Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL), 3) Memantapkan penyelenggaraan perlindungan dan konservasi sumberdaya alam, 4) Memelihara dan meningkatkan fungsi dan daya dukung daerah aliran sungai (DAS), 5) Menyediakan teknologi dasar dan terapan, 6) Memantapkan kelembagaan penyelenggaraan tata kelola kehutanan Kementerian Kehutanan, dan 7) Mewujudkan sumberdaya manusia kehutanan yang profesional.

besar tidak terkait langsung dengan kebijakan prioritas, tetapi mungkin program-program kerja tersebut berfungsi sebagai *supporting system* bagi implementasi kebijakan-kebijakan prioritas tersebut. Hasil analisis menunjukkan bahwa **57% dari program-program kerja Eselon I terkait langsung dengan kebijakan prioritas**, sedangkan sisanya (43%) tidak terkait langsung atau bersifat sebagai program-program kerja pendukung (**Gambar 1**).

Walaupun proporsi program kerja lingkup Eselon I Kemendhut yang telah sejalan dengan kebijakan prioritas cukup besar (57%), namun apabila dicermati ternyata program kerja Eselon I yang tidak terkait langsung dengan kebijakan prioritas Kemendhut jumlahnya mendekati setengah (43%) dari total program kerja.

Meskipun ada kemungkinan program-program kerja Eselon I yang tidak terkait langsung dengan kebijakan prioritas memainkan peran sebagai sistem pendukung (*supporting system*) program-program kerja lainnya dalam menjalankan kebijakan prioritas, namun **tidak tertutup kemungkinan adanya program-program kerja Eselon I yang tidak sejalan dengan kebijakan prioritas Kemendhut**. Oleh karena itu, evaluasi yang lebih mendalam terhadap kesesuaian, fungsi dan efektivitas dari program-program kerja di unit-unit kerja dibawah Eselon I mutlak diperlukan. Hal ini dimaksudkan agar jika terjadi ketidaksesuaian program kerja baik lingkup maupun implementasinya dapat segera diketahui dan dilakukan koreksi atau penyesuaian.



Gambar 1. Persentase program kerja Eselon 1 Kemenhut yang terkait langsung dan tidak langsung dengan kebijakan prioritas

Potret Beberapa Dimensi Ketidaksesuaian Rencana dan Program Kerja Kehutanan

Ketidaksesuaian isi dokumen rencana dan program kerja

Ada tiga dimensi ketidaksesuaian suatu rencana dan program kerja, yaitu:

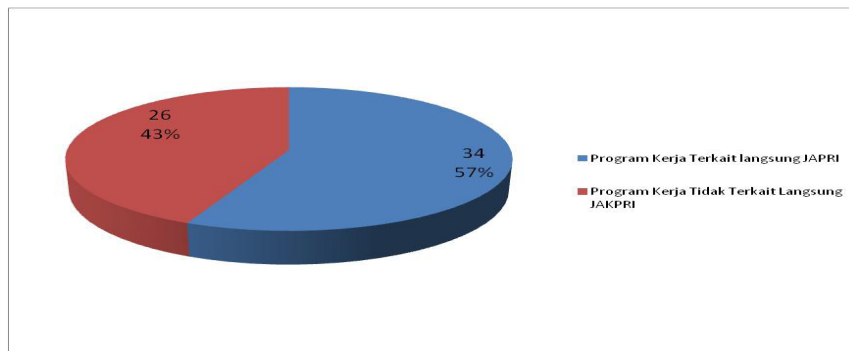
1. Ketidaksesuaian isi dokumen rencana dan program kerja

2. Ketidaksesuaian rasionalitas target perencanaan dan realitas sumber daya.

3. Ketidaksesuaian rencana sektoral dan tujuan pembangunan.

Berdasarkan hasil sinkronisasi antara enam kebijakan prioritas yang merupakan penjabaran visi dan misi dengan renstra Kemenhut, diketahui bahwa program kerja yang sesuai dengan kebijakan prioritas relatif

lebih banyak dibandingkan dengan program kerja kemenhut yang tidak sesuai atau tidak terkait langsung dengan kebijakan prioritas (**Gambar 2**).



Gambar 2. Program Kerja Terkait dan Tidak Terkait Langsung dengan Kebijakan Prioritas

Dimensi ketidaksesuaian isi dokumen perencanaan (misalnya RPJMN, Renstra, dan Kebijakan Prioritas) dengan Program Kerja Kemenhut dapat diketahui dengan membandingkan dokumen perencanaan dengan program kerja. **Analisis**

ketidaksesuaian pada dimensi ini hanya memotret ketidaksesuaian materi yang tersurat (teks), tetapi belum dapat menggali inkompatibilitas rencana dan program kerja dalam tataran konteks.

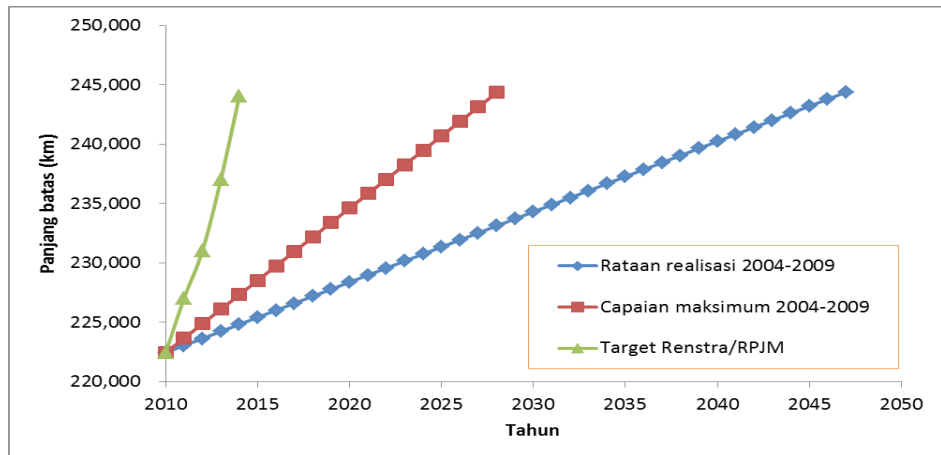
Ketidaksesuaian rasionalitas target perencanaan dan realitas sumber daya

Berdasarkan kesesuaian dokumen secara tekstual, program kerja Ditjen Planologi Kehutanan seluruhnya (100%) sesuai dengan kebijakan prioritas. Namun demikian, **kesesuaian teks tidak menjamin program kerja dapat dilaksanakan.** Misalnya, di dalam Renstra Kemenhut ditargetkan tata batas sepanjang 25.000 km untuk periode 2010–2014, atau rata-rata 5.000 km/tahun. Berdasarkan laporan realisasi kegiatan, panjang total tata batas hingga tahun 2010 baru mencapai 222.452 km. Jika panjang batas pada tahun 2014 ditargetkan mencapai

244.052 km atau 87% dari total panjang batas luar dan antar fungsi kawasan hutan Indonesia yang mencapai 281.873 km menurut RKTN 2010–2030, artinya target tata batas tersebut jauh lebih besar dibanding realisasi kegiatan tata batas selama periode 2004–2009 yang hanya mencapai 181,11 hingga 1.216,59 km/tahun atau rata-rata 592,9 km/tahun. Jika realisasi tata batas tersebut diproyeksikan secara linier berdasarkan angka capaian rata-rata tata batas (592,9 km/th), maka target tata batas sepanjang 244.052 km baru akan tercapai pada tahun 2047 (**Gambar 3**).

Sedangkan jika diproyeksikan menggunakan angka capaian tertinggi (1.216,59 km/th), target tata batas tersebut dapat dicapai pada tahun 2028. Dengan kata lain, target tata batas sepanjang 25.000 km selama 5 tahun (2010–2014) tersebut tidak akan tercapai jika tidak

disertai adanya peningkatan kinerja kegiatan tata batas. Untuk mencapainya, Kemenhut perlu meningkatkan alokasi sumberdaya (biaya, waktu, dan tenaga) untuk kegiatan tata batas minimal 10 kali lipat dibanding periode sebelumnya (2004–2009).



Gambar 3. Proyeksi Pencapaian Target Kegiatan Tata Batas

Ketidaksesuaian rencana sektoral dan tujuan pembangunan

Sungguhpun capaian program kerja telah sesuai dengan sasaran rencana sektoral, namun **dapat terjadi pencapaian program kerja sebenarnya kurang sesuai dengan tujuan pembangunan nasional**. Misalnya, dalam Renstra Dirjen BPDASPS 2010-2014 disebutkan bahwa jumlah penduduk miskin di sekitar hutan berjumlah sekitar 10,2 juta jiwa. Oleh karena itu, dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat sekitar hutan, Kemenhut mengembangkan program Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa, dan Hutan Rakyat Kemitraan. Berdasarkan arahan Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) luas kawasan hutan untuk pengusahaan skala kecil adalah 6,97 juta ha dan 1,81 juta ha diantaranya berada di kawasan hutan lindung. Dengan demikian alokasi untuk pengusahaan hutan skala kecil efektif hanya 3.64 juta ha (2,79%) dari luas total kawasan hutan nasional 130,68 juta ha. Dengan asumsi bahwa alokasi lahan untuk pengusahaan hutan skala kecil

(misalnya melalui HTR) sebesar 15 ha/kk, maka jumlah masyarakat yang akan terlibat sebesar 242,667 kk atau setara dengan 1,21 juta jiwa jika rata-rata jumlah anggota keluarga lima jiwa. Artinya, dari 10,2 juta jiwa penduduk miskin di sekitar hutan diperkirakan paling banyak hanya 1,21 juta jiwa atau 12% saja yang dapat terangkat kesejahteraannya melalui program pengusahaan hutan skala kecil. Padahal realisasi pembangunan HTR, HKm, dan Hutan Desa sampai dengan saat ini diduga tidak lebih dari 10% dari lahan yang dialokasikan, sehingga pada kenyataannya sekarang ini hanya sekitar 1,2% masyarakat miskin sekitar hutan yang telah dapat menikmati peningkatan kesejahteraan dari pengusahaan hutan skala kecil, sementara lebih dari 98% dari mereka tetap miskin dan termarginalkan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa alokasi pengusahaan hutan skala kecil masih sangat kurang dan melenceng jauh dari tujuan pembangunan nasional yakni pemanfaatan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketidaksesuaian rencana sektoral dan tujuan pembangunan

1. Selain kesesuaian “dokumen” antara Tupoksi Kemenhut (RPJMN), Visi-Misi (Kebijakan Prioritas), dan Program Kerja (Renstra) juga harus diperhatikan rasionalitas program kerja. Program kerja yang kurang rasional harus diperbaiki sehingga dapat diimplementasikan (*implementable*).

2. Perbaiki ketidaksesuaian hendaknya tidak hanya menyangkut program kerja, tetapi dapat pula berupa revisi perencanaan (misalnya: revisi target RPJMN, Renstra, atau RKTN).



Kementerian Kehutanan
Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan
Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Jl. Gunung Batu No. 5 Bogor
Telp.: **0251 8633944**; Fax: **0251 8634924**;
Email: **publikasipuspijak@yahoo.co.id**; Website: **www.puspijak.org**