BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Hutan merupakan suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungan, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.[1] Sebagai suatu kesatuan ekosistem hutan memiliki banyak manfaat serbaguna bagi umat manusia, karena itu keberadaan hutan wajib dijaga kelestariannya, serta dimanfaatkan secara optimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun yang akan datang.

Sebagai kesatuan ekosistem hutan memiliki fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi yang seimbang dan lestari. Hutan tidak hanya menyimpan sumberdaya alam berupa kayu, tetapi masih banyak potensi non kayu yang dapat diambil manfaatnya oleh masyarakat melalui budidaya tanaman pertanian pada lahan hutan. Sebagai ekosistem hutan sangat berperan dalam berbagai hal seperti penyedia sumber air, penghasil oksigen, tempat hidup berjuta flora dan fauna, dan berperan dalam penyeimbang lingkungan, serta mencegah timbulnya pemanasan global.[2]

Selain itu hutan memiliki peran penting dalam penyediaan bahan baku industri, sumber pendapatan, menciptakan lapangan dan kesempatan kerja. Hasil

[1] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. (Online) Pasal 1 Hal: 2
[2] http://id.wikipedia.org/wiki/Hutan

hutan merupakan komoditi yang dapat diubah menjadi hasil olahan dalam upaya mendapatkan nilai tambah serta membuka peluang kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Sejalan dengan hal itu, upaya pengolahan hasil hutan tidak boleh mengakibatkan rusaknya hutan sebagai sumber bahan baku industri. Untuk itu ekosistem hutan dapat berjalan dengan baik apabila komponen di dalam hutan baik biotis dan abiotis atau lingkungan dapat berjalan seimbang.

Banyaknya bencana alam seperti banjir, erosi, tanah longsor, pergeseran tanah, perubahan iklim, dan gunung meletus yang mengakibatkan kerugian materi dan juga korban jiwa akhir-akhir ini sering terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Isu mengenai penyebab terjadinya bencana tersebut banyak dikaitkan dengan aktivitas manusia yang berakibat terjadinya ketidakseimbangan ekosistem alam, antara lain disebabkan adanya perambahan dan penggundulan hutan yang sulit dikendalikan di bagian hulu daerah aliran sungai. Selain itu, adanya penebangan hutan secara liar dan penggunaan areal hutan yang tidak sesuai dengan kaidah konservasi lahan sehingga menyebabkan fungsi hutan sebagai penyangga air menjadi rusak.

Pendekatan yang dilakukan dalam pengelolaan hutan harus memperhatikan keberlanjutan ekosistem hutan dan peduli dengan masyarakat miskin sekitar hutan. Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, dan daya-daya alam, hama, serta penyakit; dan mempertahankan serta menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta

perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.[3] Pengelolaan kawasan hutan perlu ditetapkan untuk menjamin keberlangsungan hutan dimasa yang akan datang.

Apabila hutan hanya diambil manfaat dan hasilnya tanpa menjaga keberlangsungan dan kelestariannya maka besar kemungkinan akan menimbulkan kerusakan dan kepunahan. Oleh karena itu hutan secara perlahan dapat terjadi penyusutan eksistensinya, apabila pepohonan ditebang secara terus menerus, terjadi perambahan hutan tanpa ada reboisasi di hutan. Oleh karena itu dibutuhkan pengelolaan hutan yang baik dalam menjaga hutan yang ada karena hutan tidak lepas dari masyarakat hutan di sekitarnya.

Tindakan yang kurang bertanggung jawab dapat mengakibatkan kerusakan dan kepunahan pada sumberdaya alam hayati dan ekosistem yang ada di hutan yang tidak hanya berakibat pada kerugian materiil tetapi juga kerugian pada masyarakat sebagai penerima dampak. Sebab untuk pemulihan dari kerusakan ke dalam kondisi semula memerlukan waktu yang tidak sebentar. Untuk menanggulangi terjadinya kerusakan dan kepunahan pada sumberdaya hutan baik sebagian atau keseluruhan maka pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam rangka mengupayakan kelestarian sumberdaya hayati dan ekosistemnya agar terhindar dari kerusakan dan kepunahan.

Adanya revitalisasi pembangunan hutan pada dasarnya merupakan segala upaya yang dilakukan untuk mengembalikan vitalitas hutan yang rusak akibat kesalahan atau kecerobohan pengelolaan hutan yang pernah dilakukan dimasa lalu

[3] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Online, Pasal 47 Hal: 15

sehingga produktivitas hutan dapat meningkat kembali sehingga dapat dikelola dengan prinsip pengelolaan hutan berkelanjutan *(sustainable forest management)* yang memperhatikan keserasian dan keselarasan nilai ekonomi, ekologi, dan sosial budaya. Keadaan ini dapat dicapai antara lain bila pengelolaan hutan telah memenuhi kriteria dan indikator yang ditetapkan dalam sertifikasi hutan, misalnya dari *Forest Stewardship Council (FSC)* dan produk bersertifikasi ekolabel.[4]

Upaya dalam revitalisasi pembangunan kehutanan berbeda-beda dari tempat yang satu dengan tempat lainnya, antara lain tergantung tingkat dan jenis kerusakan hutan. Oleh sebab itu jenis teknologi yang diterapkan agar berhasil guna dan berdaya guna juga berbeda-beda. Berkenaan dengan hal itu, pengambilan keputusan dalam penerapan jenis teknologi yang akan dikembangkan adalah dengan memahami dan mempertimbangkan terlebih dahulu tingkat dan jenis kerusakan hutan atau berbagai permasalahan kehutanan yang pendekatannya dapat dilakukan melalui survei pendahuluan atau identifikasi permasalahan lapangan.

Luas kawasan hutan di Indonesia berdasarkan SK Menteri kehutanan sampai dengan bulan juli 2011 Indonesia berjumlah 130.786.014,98 Ha.[5] Sedangkan data dari RPPK tahun 2005 bahwa:

> "Pencapaian pembangunan dari sektor kehutanan telah mengalami pertumbuhan yang negatif. Hal tersebut tercermin dari penurunan jumlah unit HPH dari jumlah 560 unit HPH pada tahun 1990 dengan ijin produksi sebesar 27 juta m3, menjadi 270 unit HPH dengan ijin produksi 23,8 juta m3 pada tahun 2002, bahkan ijin produksi pada tahun 2003 jauh menurun menjadi hanya 6,8 juta m3, dan pada tahun 2004 menjadi 5,8 juta m3. Seiring dengan pendapatan negara dari iuran-iuran

[4] Mardiatmoko, Gun. 2008. Konsep Revitalisasi Pembangunan Hutan Rakyat Penghasil Damar Untuk Mencapai Pengelolaan Hutan Berkelanjutan. *Agroforestri*, (Online), Vol. III No. 2, Hal: 2

[5] Luas Kawasan Hutan dan Kawasan Konservasi Perairan Indonesia Berdasarkan SK Menteri Kehutanan s/d Bulan: Juli 2011. (Online), Departemen Kehutanan.

> kehutanan terus menurun. Penerimaan iuran kehutanan tahun 1999 sebesar Rp. 3,33 triliyun, pada tahun 2003 menurun menjadi Rp. 2,72 triliyun. Dari sisi kualitas SDH, terjadi kerusakan hutan yang cukup besar jumlahnya, dengan luas kawasan hutan yang terdegradasi telah mencapai lebih dari 42 juta ha, dengan laju degradasi hutan dalam 3 tahun terakhir rata-rata sebesar 2,82 juta ha."[6]

Selain itu data pemerintah Indonesia dari kementerian kehutanan dan data industri yang resmi diperoleh angka bahwa:

> "Kerugian negara karena korupsi disektor kehutanan tiap tahunnya negara rugi hingga mencapai USD 2 miliar atau senilai Rp 22 triliun. Hal itu berdasarkan jumlah kerugian negara dari hasil pembalakan liar yang begitu besar dan buruknya manajemen terhadap hak asasi manusia, ketegangan sosial dalam sengketa lahan dalam perluasan areal perkebunan yang cenderung menjadi tindak kekerasan. Korupsi di sektor kehutanan yang paling sering dilakukan adalah penjualan izin pengelolaan lahan hutan. Dimana banyak ditemukan adanya izin yang ilegal."[7]

Sistem pengelolaan sumberdaya hutan yang diterapkan pada hutan negara pada masa setelah kemerdekaan masih berkiblat pada sistem pengelolaan kolonial Belanda yang bersifat sentralistik dan feodal. Penerapan sistem pengelolaan sumberdaya hutan yang sentralistik pada jaman demokratisasi saat ini ternyata tidak sesuai dan kontraproduktif dengan upaya pengelolaan sumberdaya hutan lestari. Konflik sosial politik pada masa reformasi pada tahun 1997 yang mengusung semangat keterbukaan dan demokratisasi berimbas pada sistem pengelolaan sumberdaya hutan. Masyarakat sekitar hutan yang selama ini selalu menjadi penonton dan berada di luar sistem pengelolaan sumberdaya hutan berontak. Penjarahan dan perusakan hutan pada masa reformasi tidak terkendali. Pemerintah dan pengelola sumberdaya hutan tidak mampu melindungi sumberdaya hutan dari kerusakan akibat penjarahan yang dilakukan secara serempak.

---

[6] Kebijakan dan Strategi. *Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPKK) 2005*, (Online), Bab III Hal 1

[7] Yurniyanti, Iin. 2013, 07 November. Negara Rugi Rp 22 T per Tahun akibat Korupsi Sektor Kehutanan, (Online), detikNews

Beberapa kajian yang dilakukan menunjukkan bahwa salah satu faktor yang mendorong perilaku masyarakat untuk melakukan penjarahan atau membiarkan hutan dijarah adalah akibat dari sistem pengelolaan selama ini yang sentralistik dan tidak melibatkan partisipasi serta aspirasi masyarakat sekitar hutan. Masyarakat tidak memiliki akses yang cukup untuk turut serta dalam pengelolaan maupun pemanfaatan sumberdaya hutan. Masyarakat sekitar hutan secara konsisten menjadi kelompok masyarakat yang marjinal dan kesulitan mendapatkan akses untuk mendapat manfaat dari kemajuan pembangunan.

Menyadari perubahan kondisi sosial politik maupun ekonomi dalam tata pemerintahan maupun kondisi sosial masyarakat, pengelolaan sumberdaya hutan di Pulau Jawa yang dilaksanakan oleh Perum Perhutani juga dilakukan perubahan mendasar. Sistem pengelolaan hutan sebelumnya yang memisahkan masyarakat sekitar hutan dengan hutan itu sendiri diubah menjadi sistem pengelolaan sumberdaya hutan bersama masyarakat. Masyarakat sekitar hutan memiliki akses yang cukup untuk berinteraksi dengan hutan serta ditempatkan pada posisi sejajar dengan stakeholders lain dalam implementasi pengelolaan sumberdaya hutan.[8]

Pada awal reformasi sebagian masyarakat di sekitar hutan terlibat dalam penjarahan hutan, tetapi pelaku utamanya adalah oknum tertentu yang memiliki kekuasaan, kekuatan, serta kemampuan finansial. Oknum tersebut berperan sebagai penampung hasil jarahan. Penjarahan dilakukan sebagian masyarakat dengan motivasi ekonomi, hal itu terbukti dengan tak seorangpun warga desa yang menjadi kaya dari hasil penjarahan hutan. Perambahan hutan dilakukan

[8] Rianto, Sugeng. Permasalahan Kelembagaan Masyarakat dalam Tata Kelola Kehutanan di Jawa Tengah. *Good Forest Governance Sebagai Syarat Pengelolaan Hutan Lestari*, (Online), Hal: 27

warga dengan tujuan mendapatkan areal garapan, umumnya kelompok yang tidak memiliki lahan/petani dengan luas garapan sempit. Para pelaku penjarahan umumnya bukan hanya warga yang berbatasan langsung dengan areal hutan tetapi juga datang dari daerah lain.

Dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta telah diikuti dengan keluarnya PP No. 25 tahun 2000, maka pemerintah daerah terutama pemerintah kabupaten berusaha untuk menarik kewenangan pengurusan pemerintahan ke daerah terutama yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan cepat, seperti masalah kewenangan pengurusan hutan. Dilain pihak, walaupun UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan sudah ada namun sampai saat ini belum dijabarkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), sehingga pemerintah Kabupaten tidak mempunyai arahan yang jelas dalam menentukan pengurusan hutan yang ada di daerahnya. Pengelolaan hutan dapat dilakukan dengan swakelola oleh UPT Dinas Kabupaten, dan dapat pula diserahkan hak pengelolaannya kepada pihak ketiga dalam berbagai bentuk pengelolaan.[9]

Dinas Kehutanan di daerah sebagaimana dinas-dinas yang lain di daerah, apalagi dinas kehutanan tersebut sudah digabungkan dengan dinas lain, tugasnya relatif hanya bersifat administratif saja. Oleh karena itu perlu dibentuk Unit Pengelolaan Hutan (UPH) yang dapat mengelola hutan secara langsung di lapangan. UPH tersebut sebaiknya dalam bentuk Kesatuan Pemangku Hutan

[9] Sianturi, Apul. 2001. Pengelolaan Hutan Dalam Rangka Otonomi Daerah Menuju Self Regulating Organization. *Info Sosial Ekonomi*, (Online), Vol. 2 No. 1, Hal: 1

(KPH) yang dibagi menjadi Bagian Kesatuan Pemangku Hutan (BKPH) yang dibagi lagi menjadi Resort Polisi Hutan (RPH) dan dilakukan pada semua bentuk/fungsi kawasan hutan yang tidak diserahkan hak pengelolaannya pada pihak ketiga. UPH tersebut membuat segala rencana kegiatan hutan termasuk tebangan tahunan yang dimasukkan ke dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT).

Sesuai dengan RKT maka UPH dapat mengusulkan pemberian ijin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) dari areal tebangan yang ada pada pihak ketiga untuk dimanfaatkan kayunya baik dengan cara lelang maupun dengan pembelian langsung sesuai dengan aturan yang berlaku. Dengan cara ini akan terbentuk berbagai lembaga mandiri *(Self Regulating Organization atau SRO)* di daerah dengan berbagai tugas seperti: SRO pelelangan kerja, SRO penebangan, SRO pembibitan, SRO reboisasi, SRO pemeliharaan hutan, dan lain-lain. Hutan yang diserahkan hak pengelolaannya pada pihak ketiga (perorangan, hak adat, koperasi, swasta, BUMN, maupun BUMD), diserahkan seluruh bentuk pengelolaannya pada pihak ketiga. Pihak Dinas Kehutanan hanya bersifat mengawasi pelaksanaannya apakah telah sesuai dengan aturan atau perjanjian yang telah dibuat serta mengevaluasi keadaan hutan yang dikelola pihak ketiga tersebut.

Dalam menciptakan pengelolaan hutan yang terpadu, Perum Perhutani sebagai BUMN mendapatkan mandat dalam upaya pengelolaan hutan negara dituntut memberi perhatian yang besar terhadap masalah sosial ekonomi di dalam masyarakat, terutama masyarakat pedesaan yang bermukim di sekitar kawasan hutan. Seiring dengan adanya reformasi kehutanan, Perum Perhutani menyempurnakan sitem pengelolaan sumberdaya hutan dengan lahirnya kebijakan

Pengelolan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Kebijakan PHBM tersebut dilaksanakan dengan jiwa bersama, berdaya, dan berbagi yang meliputi pemanfaatan lahan/ruang, waktu, dan hasil dalam pengelolaan sumberdaya hutan dengan prinsip saling menguntungkan, memperkuat dan mendukung serta kesadaran akan tanggung jawab sosial.

Program PHBM dicanangkan mulai tahun 2001 dengan anggaran operasional Perum Perhutani, yang sebenarnya program ini merupakan modifikasi dan tindak lanjut dari program pengelolaan sumberdaya hutan yang pernah diaplikasikan sebelumnya. Proyek *"malu"* (mantri hutan dan lurah) diciptakan tahun 1972, diikuti Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) pada tahun 1982, dan selanjutnya PMDH yang dilengkapi dengan Perhutanan Sosial (PS) / *Social Forestry* pada tahun 1984. Kemudian PMDH dan PS dilengkapi dengan PMDH Terpadu pada tahun 1995, dan PHBM dengan tema "Sukses Tanaman dan Keamanan" tahun 1999.[10]

Latar belakang munculnya PHBM adalah (1) rusaknya kondisi hutan yang dikelola perum perhutani akibat gangguan keamanan diiringi dengan menurunnya produktivitas lahan dan semakin meluasnya tanah kosong; (2) rendahnya rasa memiliki dan kesadaran akan fungsi dan manfaat hutan serta kesadaran hukum diiringi oleh tekanan sosial ekonomi; (3) tidak terkoordinirnya keterpaduan antara kepentingan masyarakat dengan kegiatan perum perhutani; dan (4) adanya budaya lama yang kontra produktif seperti aroganisme dan feodalisme.

[10] Iqbal, M., Nurmanaf, A.R., & Agustian, A. 2008. Fenomena Perambahan Hutan dan Perpektif Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat. *Info Sosial Ekonomi*, (Online), Vol. 8 No. 2, Hal: 81

Inti dari program PHBM adalah untuk meningkatkan rasa memiliki *(sense of belonging)* / *rasa melu handarbeni* melalui kepedulian dan kebersamaan terhadap eksistensi hutan. Hal itu sejalan dengan perubahan paradigma pengelolaan hutan dari aspek orientasi produksi kayu ke aspek sosial ekonomi dan budaya, dan dari aspek bantuan ke aspek partisipasi masyarakat. Program PHBM diharapkan menjadi solusi dalam penanganan pengelolaan hutan yang bertujuan menyelamatkan dan juga dalam rangka melestarikan fungsi kegunaan hutan bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Sampai dengan tahun ke-6 pelaksanaan kebijakan PHBM disadari bahwa masih ditemukan berbagai kendala dan permasalahan, maka tahun 2007 disempurnakan kembali dalam kebijakan PHBM PLUS. Dengan kebijakan PHBM PLUS diharapkan pelaksanaan pengelolaan hutan di Jawa akan lebih fleksibel, akomodatif, partisipatif dan dengan kesadaran tanggung jawab sosial yang tinggi, sehingga mampu memberi kontribusi peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menuju masyarakat desa hutan mandiri dan hutan lestari.[11]

Hasil kajian dari studi terdahulu PHBM di KPH Sukabumi dan KPH Cianjur menunjukkan bahwa:

> "Program PHBM cukup berhasil dalam mengantisipasi, mengendalikan, dan menekan perambahan hutan dalam rangka penyelamatan lingkungan serta sekaligus meningkatkan kesejahterahan masyarakat melalui dukungan berbagai pihak. Hal itu terbukti dengan adanya antusiasme masyarakat mengikuti program PHBM tersebut dimana terjadi peningkatan jumlah desa yang ada di kedua daerah tersebut dari tahun 2005-2006."[12]

---

[11] Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) Kolaborasi antara Masyarakat Desa Hutan dengan Perum Perhutani dalam Pengelolaan Hutan di Jawa. Hal: 1

[12] Ibid. Fenomena Perambahan Hutan dan Perpektif Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat. Hal: 82-83

Studi penelitian di BKPH Parung Panjang KPH Bogor menunjukkan bahwa:

> "PHBM dapat menambah penghasilan, tetapi karena luas lahan garapan sempit menjadikan penghasilan masyarakat relatif kecil sehingga belum dapat menyejahterakan masyarakat. Biofisik sumberdaya hutan menjadi lebih baik, kebakaran hutan lebih jarang terjadi, rehabilitasi hutan semakin baik, keamanan hutan lebih baik dengan berkurangnya pencurian pohon. Tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan evaluasi rendah, sedangkan partisipasi dalam pelaksanaan tergolong tinggi. Terdapat ketidaksetaraan kedudukan antara petani dan perhutani. Kemitraan dalam PHBM cenderung asimetris, sanksi-sanksi yang menekan diberikan kepada petani dan keamanan hutan lebih banyak dibebankan kepada petani. Program pemberdayaan masyarakat belum dapat direalisasikan karena bias dengan misi utama untuk mengamankan hutan dan meredam konflik. Alternatif kebijakan diprioritaskan pada penguatan kelembagaan, akses terhadap sumberdaya hutan, pengelolaan hutan kemitraan yang adil dan demokratis, dan pengembangan usaha produktif." [13]

Selain itu hasil penelitian PHBM di Desa Dampit Kecamatan Bringin Kabupaten Ngawi menunjukkan bahwa:

> "Telah memberikan pengaruh positif terhadap perubahan taraf hidup pesanggem (penggarap). Namun demikian dalam implementasinya PHBM belum efektif, hal ini dipengaruhi faktor belum diimplementasikannya program kerja PHBM dengan baik, rendahnya peran serta LMDH dan pesanggem (penggarap), serta belum luasnya jaringan kerjasama. Kapasitas LMDH masih rendah, hal ini dipengaruhi oleh faktor rendahnya SDM pengurus, rendahnya kapasitas anggota, rendahnya ketaatan pesanggem terhadap norma/aturan yang ada, serta rendahnya kinerja LMDH."[14]
>
> "Kinerja LMDH belum mampu menumbuhkembangkan kapasitasnya untuk melayani tuntutan kebutuhan nyata dari pesanggem/penggarap. Hal ini ditunjukkan oleh rendahnya kualitas pelayanan LMDH, pengurus LMDH belum mampu mengelola organisasi LMDH dengan baik, kepemimpinan LMDH belum mampu mencerminkan keterwakilan seluruh unsur yang ada dalam LMDH, manajemen LMDH belum menerapkan prinsip-prinsip manajemen dengan baik. Berdasarkan identifikasi masalah bersama disimpulkan bahwa permasalahan pokok yang dihadapi adalah rendahnya kapasitas LMDH dan belum efektifnya program PHBM. Melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan penyusunan program

[13] Ansori, M., Soetarto, E., Darusman, D., & Sundawati, L. Pengelolaan Hutan Kemitraan untuk Menyejahterakan Rakyat (Kasus PHBM di Perhutani BKPH Parung Panjang, KPH Bogor). (Online), Hal: 193

[14] Nugroho, Sigit S. 2011, 2 September. Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) Melalui Penguatan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH). *Sosial*, (Online), Vol. 12. No. 2, Hal: 105

> secara partisipatif yang melibatkan unsur pesanggem (penggarap), LMDH, Perangkat Desa, dan Perum Perhutani."[15]
>
> "Upaya penguatan kapasitas LMDH dapat dilakukan melalui restrukturisasi kelembagaan LMDH dan pelatihan manajemen bagi pengurus dan anggota LMDH. Sedangkan peningkatan efektivitas PHBM dapat dilakukan melalui penataan struktur akses dan kontrol SDA hutan, serta pengawasan manajemen LMDH. Berbagai langkah pembaharuan di atas diharapkan mampu membawa program PHBM dan LMDH Desa dampit dalam pengelolaan hutan menjadi mandiri dan dapat digunakan sebesar-besarnya untuk perubahan taraf hidup pesanggem (penggarap)."[16]

Permasalahan dalam implementasi PHBM di Propinsi Jawa Tengah terdapat beberapa permasalahan, yang meliputi:

> "Masih kurangnya pemahaman PHBM terutama di tingkat lapangan dalam hal komunikasi lintas sektoral, pemahaman kebijakan pengelolaan SDH terkait implementasi sistem PHBM; Pembentukan desa PHBM melalui LMDH-nya masih sangat membutuhkan pendampingan dan dukungan dari semua pihak guna terwujudnya Desa PHBM yang benar-benar terintegrasi dalam konsep pengembangan kewilayahan sebagai ekosistem dan SDM-nya; Manajemen pengelolaan LMDH dalam implementasi sistem PHBM belum mantap; LMDH belum menjadi organisasi yang mengakar bagi Masyarakat Desa Hutan; Mayoritas LMDH belum mempunyai inti usaha produktif yang menjadi sarana untuk meningkatkan taraf perekonomian anggotanya; Sharing masih menjadi prioritas LMDH; Dana sharing belum sepenuhnya digunakan sesuai harapan; Hak dan Kewajiban belum sepenuhnya dilaksanakan; Sebagian besar kegiatan LMDH masih terfokus di dalam kawasan hutan; Peningkatan kinerja Forum Komunikasi PHBM melalui pembagian peran antar forum di tingkat propinsi dan kabupaten belum maksimal."[17]

Hutan di Kabupaten Blora merupakan bagian dari wilayah kerja Perum Perhutani Divisi Regional Jawa Tengah, di wilayah Kabupaten Blora sendiri permasalahan yang ada dalam PHBM adalah:

> "Keputusan Direksi Perhutani tentang PHBM Nomor 682 tahun 2009 dan Bagi Hasil Hutan Kayu Nomor 436 Tahun 2011 menimbulkan gejolak dalam masyarakat desa hutan. Kebijakan tersebut dilain sisi menguntungkan Perhutani, tetapi juga merugikan masyarakat desa hutan. Masyarakat tidak dilibatkan dalam perumusannya. Dalam hal itu belum ada pedoman tentang pembagian hasil hutan

---

[15] Ibid. Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) Melalui Penguatan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH). Hal: 105

[16] Ibid. Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) Melalui Penguatan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH). Hal: 105

[17] Refleksi 10 Tahun Implementasi PHBM di Provinsi Jawa Tengah, Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Tengah, Semarang, Juni 2012, Hal: 14

non kayu, usaha produksi dan wisata, tarif upah ditentukan sepihak oleh perhutani yang seharusnya LMDH dilibatkan. Keputusan direksi Perhutani tentang PHBM Nomor 682 tahun 2009 dan Bagi Hasil Hutan Kayu Nomor 436 Tahun 2011 berganti-ganti seiring perubahan pimpinan direksi Perhutani serta orientasi Perhutani saat ini pada pengembangan usaha kehutanan baik dalam dan luar kawasan dalam rangka memulihkan kondisi keuangan perusahaan yang cenderung bangkrut. Kedua keputusan tersebut tidak melibatkan masyarakat desa hutan, LMDH, dan Paguyuban LMDH. Kebijakan cenderung merugikan masyarakat desa hutan yang akhirnya dapat mengancam keberlangsungan program PHBM itu sendiri. Ketidaksepahaman antara LMDH dan Perhutani masih terus berlangsung, bisa jadi kekisruhan hutan Jawa di tahun 1998-2002 terulang kembali. "[18]

Secara lebih spesifik bahwa Implementasi PHBM di KPH Blora menunjukkan bahwa:

"PHBM di KPH Blora merupakan ajang baru pengelolaan hutan, pengelolaan sentralistik tetap berlangsung meskipun kebijakan bertemakan *community based.* Dimana pada kasus di LMDH Padaan bahwa MDH menyimpan kepentingan yang tidak dapat disuarakan melalui lembaga yang tersedia. Upaya merubah paradigma supaya MDH lebih banyak mendapatkan manfaat kelestarian terjaga belum terwujud. Campur tangan Perhutani dalam proses implementasi masih mendominasi. Sebagai pemegang mandat, Perhutani melakukan kontrol penuh terhadap semua kebijakan yang terkait pengelolaan hutan. Ditambah pihak pemerintah daerah menunjuk Dinas Kehutanan berperan penting dalam pengambilan keputusan dalam lembaga sinergitas implementor PHBM bernama Forkom."[19]

"Pembuatan kebijakan PHBM merupakan kebijakan dengan logika *top-down*. Watak dominasi dimulai saat kebijakan hanya mengartikulasikan kepentingan pemegang kebijakan, mengacu pada kepentingan Perhutani untuk menyelamatkan penjarahan hutan dan nama baik Perusahaan di mata masyarakat desa hutan. Dalam formulasi kebijakan Perhutani tidak menggandeng masyarakat untuk menyatakan aspirasi dalam pengelolaan hutan. MDH tidak memiliki akses yang dijanjikan dalam substansi kebijakan PHBM, dikarenakan dominasi lembaga yang dirancang Perhutani. Pengambilan keputusan selalu berada di aras pusat. Masyarakat hanya sebagai kaki tangan Perhutani dalam menjalankan program, patuh menerima rancangan program, bantuan, dan bimbingan yang ditujukan untuk mendisiplinkan kegiatan implementasi. Diberikan keleluasaan namun tetap dikontrol monitoring. Gerak masyarakat terbatas serta tak dapat menentukan manfaat yang di dapat. Dominasi implementasi ada di tangan Perhutani, Perhutani memiliki sumberdaya yang diinginkan masyarakat, tetapi tidak mekanisme dalam masyarakat untuk menjadikan sumberdaya itu hak milik. Kebijakan PHBM sekalipun mengusung

[18] http://arupa.or.id/ketidakadilan-phbm/

[19] http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDYQFjAD&url=http%3A%2F%2Fetd.ugm.ac.id%2Findex.php%3Fmod%3Ddownload%26sub%3DDownloadFile%26act%3Dview%26typ%3Dhtml%26file%3D280300.pdf%26ftyp%3Dpotongan%26tahun%3D2014%26potongan%3DS1-2014-280300-chapter5.pdf&ei=H0IjVLXTK9jnuQTUjYLABQ&usg=AFQjCNH370m3MrdnxGSVjtu_rE_fV3cJqA, Hal: 70

> kepentingan Perhutani memberikan akses MDH untuk memanfaatkan lahan hutan. Jika dahulu MDH ditakuti dengan penanganan militeristik, maka sekarang siapa saja yang tidak patuh dan masuk dalam lembaga yang dibuat Perhutani maka tidak akan mendapat manfaat dari pengelolaan SDH. Pada akhirnya dominasi baru menunjukkan ketergantungan MDH terhadap Perhutani sebagai pemilik resmi SDH. Kepentingan berbeda untuk tujuan bersama saling menyejahterakan masing-masing serta mengharap hutan lestari belum ada mekanisme dalam menyerap kepentingan MDH dalam memberikan manfaat lebih. Kebijakan harusnya tidak hanya mengakomodir kepentingan satu pihak jika slogan yang digaungkan adalah jiwa berbagi."[20]

Tujuan pengembangan perhutanan sosial adalah melibatkan masyarakat yang mendiami sekitar dan di dalam kawasan hutan untuk turut serta memberdayakan sumber daya hutan yang ada. Pengembangan model perhutanan sosial di Indonesia tidak terlepas dari kendala dan persoalan konkrit yang mempengaruhi tingkat keberhasilannya. Pada berbagai aras dan tujuan, aktor pengelola dan masyarakat justru saling klaim ketidakmampuan serta saling berhadapan sebagai dua aktor yang saling memperebutkan sumber daya hutan. Program Hutan Kemasyarakatan (HKm) yang semula ditujukan sebagai reduksi bagi konflik perambahan kawasan hutan, justru memunculkan jenis konflik baru, akibat adanya konflik kepentingan antara pengelolanya, perijinan dan prosedur pengurusannya, serta kewajiban membayar provisi sumberdaya hutan oleh masyarakat. Demikian pula halnya yang terjadi pada pengelolaan Hutan Rakyat (HR), berbagai persoalan turut berperan, diantaranya akses pengelolaan yang sangat tergantung pada pemilik lahan, persoalan teknis penanaman dan

---

[20] Ibid. http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDYQFjAD&url=http%3A%2F%2Fetd.ugm.ac.id%2Findex.php%3Fmod%3Ddownload%26sub%3DDownloadFile%26act%3Dview%26typ%3Dhtml%26file%3D280300.pdf%26ftyp%3Dpotongan%26tahun%3D2014%26potongan%3DS1-2014-280300-chapter5.pdf&ei=H0IjVLXTK9jnuQTUjYLABQ&usg=AFQjCNH370m3MrdnxGSVjtu_rE_fV3cJqA, Hal: 71

pemeliharaan, serta pengendalian eksploitasi/penebangan hasil hutan oleh masyarakat.[21]

Perspektif konflik program perhutanan sosial yang berada di kawasan hutan mengandung lebih banyak unsur bagi terciptanya konflik yang antara lain adanya dua atau lebih aktor yang terlibat, situasi stuktur sosial yang terjadi, aspek kelangkaan SDA serta domain dan sikap pihak-pihak yang terlibat, satu sisi menganggap pihak masyarakat sekitar hutan sebagai musuh perusak hutan, di sisi lain menganggap pihak negara sebagai pihak yang merebut tanah-tanah masyarakat dan membatasi gerak dalam interaksinya dengan kawasan hutan.

Pengembangan HKm dan HTR dan program-program perhutanan sosial di dalam kawasan hutan selalu melibatkan sedikitnya dua aktor utama, yakni pemerintah (Departemen Kehutanan) dan masyarakat sekitar hutan. Sementara dalam pengembangan HR, aktor utama yang terlibat adalah masyarakat, sedangkan peran pemerintah sebagai pendukung program. Dominasi pihak pengelola terhadap pembatasan gerak dan perkembangan masyarakat sekitar hutan seringkali menimbulkan efek resisten pada masyarakat berupa penolakan dan perlawanan terhadap kebijakan program kehutanan tersebut. Kewenangan pengelolaan kawasan hutan sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah (pusat atau daerah), namun di sisi lain eksistensi kawasan hutan juga berdampingan dengan eksistensi masyarakat di sekitar atau di dalamnya. Masyarakat juga membutuhkan kawasan hutan dalam mendukung kehidupannya. Oleh karena itu penerapan

[21] Sumanto, Slamet Edi. 2009, April. Kebijakan Pengembangan Perhutanan Sosial Dalam Perspektif Resolusi Konflik. *Analisis Kebijakan Kehutanan,* (Online), Vol. 6 No. 1, Hal: 14

aturan-aturan yang jelas dan berimbang menjadi pilar keberhasilan pengelolaan hutan.

Kasus kegagalan program HKm di beberapa tempat, mengindikasikan bahwa penerapan aturan-aturan tidak berjalan dengan baik, disebabkan oleh:

> "Kesulitan implementasi, transparansi, dan ketidaktegasan sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar. Pada kasus pengembangan HR di Amarasi, Kabupaten Kupang NTT aturan yang dibuat bersama sangat sulit untuk diimplementasikan di lapangan dan memberatkan pihak masyarakat karena sanksi-sanksi yang diterapkan sangat berat jika dibandingkan dengan kondisi masyarakat dan hasil yang hendak dicapai."[22]

Keberhasilan kebijakan program perhutanan sosial tidak hanya tergantung dari seberapa banyak/luas program tersebut dibangun, tetapi bagaimana pihak-pihak yang terlibat dapat saling bahu-membahu, bersinergi dan berkolaborasi dalam mencapai keberhasilan program dan tidak tergantung pada pemerintah sepenuhnya.[23] Program perhutanan sosial bertujuan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat sekitar hutan menjadi lebih baik dengan bersama-sama memanfaatkan sumberdaya hutan sekaligus mereduksi gejolak dan ketimpangan sosial yang ada sehingga perselisihan atau konflik pengelolaan hutan dapat dihindari.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui dan melakukan penelitian mengenai pelaksanaan PHBM dalam rangka meningkatkan keberlanjutan fungsi hutan dan memberdayakan masyarakat hutan di sekitarnya dalam bentuk sebuah penulisan deskriptif.

---

[22] Ibid. Slamet Edi Sumanto, Hal: 20
[23] Ibid. Slamet Edi Sumanto, Hal: 20

I.2 Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian merupakan suatu hal yang sangat penting karena diperlukan guna memberi kemudahan penulis dalam membatasi permasalahan yang akan diteliti, sehingga dapat mencapai tujuan dan sasaran yang jelas serta memperoleh jawaban sesuai dengan yang diharapkan. Berdasarkan uraian dan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dalam rangka pelestarian hutan?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dalam rangka pelestarian hutan?

I.3 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian harus memiliki tujuan yang jelas agar tepat mengenai sasaran yang dikehendaki dan dapat pula memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian tersebut. Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis melalui penelitian ini adalah:

- Menggambarkan proses implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dalam rangka pelestarian hutan di KPH Blora dengan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dalam Rangka Pelestarian Hutan di KPH Blora.

I.4 Manfaat Penelitian

Dalam suatu penelitian pasti ada manfaat yang diharapkan dapat tercapai. Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

   Memberikan sumbangan bagi perkembangan studi Ilmu Administrasi Negara khususnya berkaitan dengan kajian implementasi kebijakan publik. Penelitian ini berusaha melihat implementasi kebijakan dari segi pelaksana maupun kelompok sasaran, karena pada dasarnya implementasi kebijakan publik terdiri dari 3 hal yaitu kebijakan itu sendiri, pelaksana, serta kelompok sasaran. Dengan demikian, penelitian ini memberikan sumbangan akademis yang komprehensif untuk mengaplikasikan serta menjembatani antara kajian teoritis dalam studi implementasi dengan fenomena empiris di lapangan.

2. Manfaat Praktis

   Memberikan gambaran dan informasi tentang pelaksanaan implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dalam rangka pelestarian hutan di KPH Blora, serta mendeskripsikan tentang faktor-faktor determinan dalam implementasi kebijakan tersebut. Maka penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan berharga bagi KPH Blora dan instansi terkait dalam melaksanakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Desa Hutan. Serta memberikan sumbangan bagi peneliti berikutnya yang akan mendalami permasalahan serupa di daerah-daerah lain.

I.5 Kerangka Teori

Di dalam menyelesaikan masalah maka perlu kiranya dipelajari terlebih dahulu tentang teori-teori yang berhubungan sebagai landasan atau kerangka dasar pemikiran. Tujuan pembahasan pokok-pokok pemikiran ini adalah untuk memecahkan masalah dalam hubungannya dengan permasalahan penelitian. Untuk itu secara berturut-turut dikemukakan teori-teori serta pendapat para ahli yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian.

I.5.1 Kebijakan Publik

Kebijakan didefinisikan dengan berbeda oleh para ahli, tetapi pada intinya definisi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli memiliki arti yang sama. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan ini merupakan bagian dari keputusan politik. Keputusan politik itu sendiri merupakan keputusan yang mengingat pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah.[24] George C. Edward III dan Sharkansky yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dikatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Charles O Jones (1977 : 4) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atas permasalahan publik, yang di dalamnya terkandung komponen-komponen:

[24] Ekowati, Mas Roro Lilik. 2009. *Perencanaan Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau Program.* Surakarta: Pustaka Cakra. Hal: 1

1. Goals atau sasaran-sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai.
2. Plans/proposals atau rencana-rencana atau proposal yang merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Programs atau program-program yang merupakan alat formal untuk mencapai tujuan.
4. Decisions atau keputusan-keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Efek atau dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan program, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan baik dampak utama ataupun dampak sampingan.[25]

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai "whatever government choose to do or not to do" maksudnya adalah sesuatu yang diputuskan atau tidak diputuskan untuk tidak dilakukan oleh pemerintah termasuk suatu kebijakan, karena apa yang dipilih untuk tidak dilakukan akan berdampak sama besarnya dengan apa yang dipilih untuk dilakukan.[26]

Menurut Thomas R. Dye (1992), kegiatan di dalam proses kebijakan publik meliputi:

a. Identifikasi masalah kebijakan *(identification of policy problem).*

   Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan *(demand)* atas tindakan pemerintah.

b. Penyusunan agenda *(agenda setting)*

   Penyusunan agenda *(agenda setting)* merupakan aktifitas yang memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

[25] Triana, Rochyati Wahyuni. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik.* Surabaya: Departemen Ilmu Administrasi FISIP-Universitas Airlangga. Hal: 9
[26] Ibid. Rochyati Wahyuni Triana, Hal 10

c. Perumusan kebijakan *(policy formulation)*

Perumusan *(formulation)* merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.

d. Pengesahan kebijakan *(legitimating of policies)*

Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan konggres.

e. Implementasi kebijakan *(policy implementation)*

Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktifitas agen eksekutif yang terorganisasi.

f. Evaluasi kebijakan *(policy evaluation)*

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat.

Rouke (1976) bahwa desain kebijakan seharusnya mencerminkan antara kebutuhan dan keinginan warga negara dan diaplikasikan berdasarkan saran ahli dan skill teknikal dalam memenuhi aspirasi masyarakat.

I.5.2 Kebijakan Kehutanan

Hutan menjadi begitu penting dalam skala ekonomi dalam fase-fase perkembangannya yang terus meningkat. Sebagai gambaran bahwa pada 10.000 tahun yang lalu, sekitar 50 persen dari daratan bumi ditutupi oleh hutan, sementara sekarang jumlah hutan di dunia telah menyusut menjadi 29 persen saja

dari daratan. Penyusutan jumlah cadangan hutan berjalan terus seiring dengan tingkat kebutuhan atas hutan. Faktor-faktor penyebab penyusutan demikian digolongkan kepada 2 (dua) hal, yakni karena faktor alam dan faktor aktivitas manusia.[27]

Pertumbuhan penduduk yang berakibat kepada tuntutan ekstensifikasi lahan pertanian dan perkembangan perkotaan yang semakin pesat dibarengi dengan kebutuhan areal lapangan yang luas untuk industri *(industrial estate)*, juga tidak kalah dampaknya bagi pengurangan jumlah hutan di dunia. Tuntutan demikian, memaksa hutan di berbagai bagian dunia menjadi korban penebangan dan pembersihan, tanpa berpikir secara jernih mengenai keberlanjutannya ke masa depan *(perpetuating forests afterward).*

Hutan telah menjadi konsumsi kebutuhan pembangunan, dimulai terutama setelah Indonesia membuka kebijakan ekonomi di bidang investasi dalam skala yang lebih besar. Melalui paket perundangan investasi dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA) dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), kebijakan investasi dibuka secara nasional.[28]

Investasi yang terutama dikejar dan diarahkan pemerintah ialah di bidang penggarapan sumber-sumber alam, dengan alasan potensialitas yang cukup tinggi dimiliki negara kita, terutama untuk sektor pertambangan dan kehutanan. Di

[27] Siahaan, N.H.T. 2007. *Hutan, Lingkungan dan Paradigma Pembangunan.* Jakarta: Pancuran Alam. Hal: 17-30

[28] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 18

bidang kehutanan, investasi dibuka secara besar-besaran terhadap investor asing, setelah diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan.

Pola-pola prinsipil investasi diletakkan khususnya supaya modal asing masuk dengan lancar. Dalam tujuan itulah kemudian UU Kehutanan ini ditindak-lanjuti dengan kebijakan peraturan organiknya. Produk hukum itu ialah Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pungutan Hasil Hutan (HPHH). Selanjutnya berbagai pengaturan pengusahaan hutan secara teknis, dikeluarkan oleh institusi yang membawahi sektor kehutanan.

Atas dasar kebijakan hukum melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1967, para investor di bidang kehutanan berlomba-lomba secara pesat terutama setelah tahun 1972, menjadikan hutan sebagai investasi industri yang berskala besar. Hal demikian terlihat dari banyaknya investor asing yang memiliki izin pengelolaan hutan, yang disebut sebagai pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan). Para investor berasal dari Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Amerika Serikat, Malaysia, bahkan Pilipina. Jika produksi kayu bulat yang pada tahun 1967 hanya sekitar 2 juta meter kubik, tetapi pada tahun 1970 sudah meningkat menjadi 11 juta meter kubik, dan pada tahun 1978 telah mencapai sekitar 20 juta meter kubik. Investasi kehutanan dilakukan secara praktis, karena yang dikerjakan dalam investasi tersebut adalah menebang kayu dari hutan, lalu kemudian dijual ke luar negeri dalam bentuk kayu bulat *(log),* yang di luar negeri diolah menjadi bahan kayu lapis.

Investasi di sektor kehutanan, selain membawa hasil yang cukup berarti bagi pembangunan nasional, ternyata juga membawa dampak negatif bagi kelestarian kehutanan. Terdapat fenomena bahwa bila hanya melihat dari segi fungsi ekonomis hutan itu saja, dengan menjamin masuknya pendapatan jangka panjang, maka tidak dapat dipertahankan lagi. Namun bukan berarti bahwa destruksi hutan yang dihadapi Indonesia semata-mata bersumber dari eksploitasi industri kayu dan hutan. Faktor-faktor non-industrialisasi hutan juga memberi andil tersendiri bagi deforestasi

Shannon L Smith mencatat terdapat 7 (tujuh) faktor yang menjadi sumber tekanan perusakan hutan, yakni:

1. Pembalakan *(logging)* komersial, baik dilakukan secara legal maupun ilegal *(illegal logging);*
2. Pertambangan, baik dilakukan oleh penambang kecil dengan teknologi tradisional maupun oleh penambang besar dengan teknologi canggih;
3. Transmigrasi, termasuk juga pemukiman kembali penduduk lokal perambah hutan sekaligus dengan pencetakan areal pertanian menetap;
4. Perkebunan dan hutan tanaman industri *(timber estate);*
5. Perladangan berpindah;
6. Eksploitasi hutan nonkayu; dan,
7. Berbagai proyek pembangunan infrastruktur besar yang kebanyakan dibiayai oleh Bank Dunia, termasuk juga sektor pariwisata.[29]

Secara relasi dan interaksi terdapat mekanisme hubungan dan umpan balik antara lingkungan hutan dengan faktor-faktor kehidupan. Hutan sering kali dipandang secara terbatas hanya sebagai media kontribusi pembangunan ekonomi. Makna hutan itu terlihat secara terbatas kepada kebutuhan industri (perumahan, furniture, bangunan, dan sebagainya) atau menjadi alat penggerak nilai devisa. Tidak pernah lebih cermat dipertimbangkan bahwa hutan juga merupakan sarana

[29] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 20

kehidupan penting, baik sebagai basis ekosistem lingkungan hidup yang sangat kaya, di samping sebagai *community base* bagi masyarakat yang secara dependensial terhadap hutan. Padahal apabila mau dipertimbangkan secara cermat, justru fungsi pertama dan utama dari hutan adalah fungsi ekologis atau fungsi ekosistem bagi berbagai rangkaian kehidupan alam secara berkelanjutan.

Apa yang diterima berbagai negara, termasuk Indonesia, dari pertemuan Internasional seperti pada KTT Rio, dengan jargon pembangunan berkelanjutan, hanya masih dalam retorika. Dalam implementasi politik, ekonomi dan sosialnya masing-masing belum menjadi aksi nyata, karena dominannya pikiran ekonomi, profit atau pertumbuhan.

Salah satu aspek penting dari hutan adalah aspek manusia. Manusia menjadi relasi mitra *(Partnership)* yang tidak bisa dilepaskan dari keberadaan hutan. Dengan demikian, melihat hutan berarti harus pula melihat tiga aspek sekaligus: lingkungan hidup dan jaringan ekosistem, sumberdaya, dan manusia. Manusia, baik yang terdapat di dalam hutan maupun di sekitarnya, merupakan faktor yang bersifat interdependen kepada kondisi kualitas hutan. Atau bila dijelaskan lebih lanjut, faktor manusia memiliki arti penting sebagai media pembinaan lingkungan hidup hutan.

Dalam menelaah permasalahan tersebut turut diungkapkan pula oleh CIFOR bahwa:

> "Kurang lebih 48,8 juta orang tinggal disekitar kawasan hutan, dan sekitar 10,2 juta orang di antaranya miskin. Penduduk yang bermata pencaharian langsung dari hutan sekitar 6 juta orang, dan 3,4 juta orang di antaranya bekerja di sektor swasta kehutanan. Data lain memperlihatkan, khusus di pulau Jawa, sebagaimana menurut

> Perum Perhutani, terdapat 21 juta orang yang kehidupannya langsung ditopang oleh hutan Jawa, dan sekitar 60 juta orang terlibat secara tidak langsung dalam kehutanan di pulau Jawa.[30]

Hutan memiliki aset yang sangat berharga terutama dikaitkan dengan nilai-nilai ekosistem dan lingkungan yang sifat kegunaannya bukan saja dalam konteks lokalistik atau regional, tetapi merupakan persoalan global, persoalan semua umat manusia di bumi. Hutan dapat menyerap konsentrasi karbon yang makin pekat di atmosfer. Produk karbon dari berbagai kegiatan di bumi (industri, asap kendaraan, pembakaran *fuel oil*) makin lama makin menimbun lapisan atmosfer, yang berakibat kepada pemanasan global atau terjadinya perubahan iklim yang secara signifikan akibat kenaikan suhu bumi. Hal demikian menjadikan sifat hutan tidak hanya lagi menjadi milik suatu bangsa yang mendiami wilayah geografis, tetapi dalam pengertian kepentingan global hutan telah menjadi milik kepentingan dunia *(global domain).*

Globalisasi kepentingan dunia tercermin dalam keputusan konferensional tingkat Internasional mengenai kehutanan dan aspek-aspeknya. PBB melalui Konferensi Tingkat Tinggi mengenai lingkungan, yang terkenal dengan *Earth Summit* atau Konferensi Tingkat Tinggi Bumi yang diselenggarakan di Rio de Janeiro pada tanggal 3 sampai dengan 14 Juni 1992 *(United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED*)*, yang lazim disebut dengan KTT Bumi atau KTT Rio, menghasilkan serangkaian deklarasi, yang dikenal dengan

[30] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 25

Deklarasi Rio yang mengadopsi Prinsip Pembangunan Berkelanjutan *(Sustainable Development).*[31]

Prinsip Pembangunan Berkelanjutan ini kemudian menjadi begitu penting, karena menjadi acuan pokok dari berbagai kebijakan berbagai bangsa dan negara dalam mencapai kesejahteraan rakyat dan bangsanya yang selalu berhadapan dengan kepentingan lingkungan. Selain deklarasi tersebut, KTT Rio juga berhasil merumuskan mengenai hutan beserta isu-isu lingkungan yang kait-mengait dengan aspek hutan seperti prinsip-prinsip tentang Persetujuan Hutan, Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati, dan Konvensi tentang Perubahan Iklim. Pokok-pokok program dan strategi pengelolaan lingkungan oleh KTT Rio tersusun dalam agenda 21. Agenda 21 pada dasarnya menggambarkan kerangka kerja dari suatu rencana kerja yang telah disepakati oleh masyarakat internasional, bertujuan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan pada abad 21. Pada agenda 21 Chapter 11 dirumuskan tentang tindakan-tindakan yang perlu memberantas deforestasi hutan *(Combating Deforestation).*

Dalam agenda 21 perlu ditindaklanjuti dengan prinsip kemitraan global *(global partnership).* Seperti dikatakan Maurice F. Strong, Sekretaris Jenderal UNCED, bahwa:

> "Secara fakta tidak ada negara dengan kemampuan sendiri mengelola dan melindungi ekosistem dengan meningkatkan kesejahteraan yang lebih baik. Dengan demikian selayaknya sangat penting, bila dicapainya dengan prinsip kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan."[32]

[31] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 27
[32] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 28

Dokumen ini bersifat komprehensif, sehingga dapat digunakan berbagai komponen, baik oleh pemerintah, organisasi internasional, kalangan industri maupun masyarakat lainnya dalam mendukung kebijakan pengintegrasian lingkungan ke dalam seluruh kegiatan sosial ekonomi. Selain itu, Agenda 21 membahas pula dampak kegiatan manusia terhadap lingkungan dan kesinambungan sistem produksi. Agenda 21 bertujuan pada dasarnya untuk mengentaskan kemiskinan, kelaparan, pemberantasan penyakit, dan buta huruf di seluruh dunia, selain menghentikan kerusakan ekosistem penting bagi kehidupan manusia. Agenda 21 ini perlu ditindaklanjuti oleh masing-masing negara di negerinya.

Indonesia telah menjabarkan Agenda 21 tersebut dengan membuat rumusan Agenda 21 Indonesia (Nasional), Agenda 21 tingkat Propinsi dan seterusnya ke daerah-daerah pemerintahan yang lebih bawah. Salah satu prinsip persetujuan global mengenai hutan adalah resminya disebut dengan *Non-Legally Binding Authorative Statement of Principles for a Global Consesus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forest.* Produk persetujuan global ini lazim dikenal *Forestry Principles,*[33] yang mengakui hak negara untuk memilih sarana, yang dengannya negara harus memanfaatkan, mengelola, dan memberlanjutkan fungsi hutan secara optimal.

Selanjutnya, negara berkewajiban untuk memberlanjutkan fungsi hutan dunia yang masih ada. Sedapat mungkin memulihkan kembali tanah yang asal muasalnya adalah hutan. Dengan penekanan prinsip seperti ini, semua negara

[33] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 29

khususnya pemilik hutan dunia, hendaknya memandang bahwa hutan merupakan aset amat bernilai bagi faktor-faktor kehidupan umat manusia, baik dalam konteks lokalistik maupun secara globalistik. Karena hutan dalam fungsinya yang begitu bernilai, telah berkembang menjadi *the common heritage of mankind,* dalam perpektif ekologi dan sistem biosferik. Sehingga dengan demikian, negara harus membatasi setiap konversi hutan primer atau hutan alami lain pada kegunaan yang berkelanjutan, dan langsung memenuhi kebutuhan nyata manusia yang tak dapat dipenuhi dengan cara lain.

I.5.3 Kebijakan Kehutanan Berbasis Komunitas

Sistem pengelolaan kehutanan di Indonesia, secara normatif telah mengakomodasikan dimensi sosial, sebagai bagian terpadu dari pembangunan kehutanan. Dimensi sosial dalam manajemen pembangunan kehutanan, dimasukkan dengan mengakui eksistensi komunitas sosial, serta memberi peran partisipatif pada masyarakat melalui landasan hukum dalam peraturan perundang-undangan lingkungan, maupun secara khusus di sektor kehutanan.

Pasal 5 hingga Pasal 7 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, menciptakan landasan hukum bagi eksistensi sosial dan partisipasinya. Kemudian pasal 67 hingga pasal 70 UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, memberikan landasan hukum pengakuan Masyarakat Hukum Adat, serta eksistensi peran serta masyarakat dalam kerangka ekosistem hutan. Bahkan secara khusus, masyarakat memiliki kekuatan penegakan hukum *(legal enforcement power)* melalui mekanisme *class action,* yang kemudian dikenal

dengan gugatan perwakilan, dan *legal standing,* yang diistilahkan dengan kedudukan gugat.[34]

Tetapi pada tingkat permukaan atau secara empiris, di Indonesia, kehutanan dalam pola pengelolaannya lebih dominatif pada prinsip ekonomi, dan belum berpadu kepada kepentingan ekologi dan kaidah-kaidah lingkungan serta aspek-aspek sosial yang melekat pada dimensi kehutanan *(sosial forestry).* Hakikat pembangunan kehutanan, sebaiknya perlu diserasikan melalui prinsip pembangunan berkelanjutan dalam dua arah:

1. Pengelolaan kehutanan hendaknya berpadukan antara pertimbangan lingkungan dan ekonomi;
2. Pengelolaan kehutanan memerlukan pendekatan yang berdimensi sosial dan *public participative* dari berbagai pihak, yang ditujukan dengan jaminan perlindungan dan dukungan masyarakat, dan hal demikian tercermin pula dari setiap pengambilan keputusan.

Dalam banyak hal selama ini masyarakat belum dipandang secara penuh sebagai bagian integral dari pengelolaan kebijakan. Jika pada kebijakan hukum yang berskala level lebih tinggi, masyarakat dilegitimasikan dalam eksistensinya dan diperankan dalam kedudukan subyek dalam kerangka pengambilan keputusan. Namun seringkali terdapat *juridical gap* yakni nilai-nilai hukum ditingkat atas demikian tidak selamanya dielaborasi atau diteruskan dalam skala peraturan perundang-undangan yang sifatnya aplikatif. Tidak jarang terdapat

[34] Ibid. *Hutan, Lingkungan dan Paradigma Pembangunan.* Hal: 317-324

kesenjangan antara apa yang seharusnya dituju atau menjadi obyek sasaran, dengan apa yang ternyata di dalam produk-produk pelaksanaannya secara elaboratif. Dengan perkataan lain, peraturan-peraturan yang sifatnya organik dan teknis tidak selamanya konsisten dengan filosofi, kehendak dan tujuan dari peraturan perundang-undangan yang menjadi batas yuridisnya.

Elemen masyarakat, khususnya masyarakat yang memiliki pola habitual dengan ekosistem hutan *(traditional community)*, tidak memiliki peran semestinya sebagaimana yang dinilaikan oleh UU Kehutanan dan UU Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Bahkan sebagaimana akan dipaparkan selanjutnya di bawah, masyarakat dengan segala kepentingannya diabaikan, dipinggirkan bahkan dipandang sebagai penghalang bagi kegiatan-kegiatan bisnis kehutanan pada khususnya maupun dalam kerangka aktivitas-aktivitas pengelolaan hutan pada umumnya.

Selanjutnya, kehadiran hukum dalam pola kehutanan yang berdimensi basis masyarakat, tidak selamanya pula memberikan kekokohan sistem kedudukan masyarakat adat *(community powerful).* Terdapat suatu paradigma yang memandang masyarakat tradisional dalam kehutanan, sebagai komunitas yang tidak perlu dilestarikan peradapannya, karena dalam kebijakan negara yang ditempuh melalui landasan hukum, institusi hukum yang menjadi dasar kedudukan masyarakat adat terhadap hutan diperlemah, sehingga pada saatnya secara alamiah menjadi tidak lagi eksis atau binasa. Ini terjadi, dimana di satu pihak dengan memandang hak-hak atas kawasan hutan oleh masyarakat tradisional, yang disebut dengan hutan adat atau lazim disebut dengan Hak Ulayat

kehutanan, dikategorikan dalam status hutan negara. Dipihak lain, tidak memberikan dasar hukum administratif pertanahan di dalam kawasan hutan yang dikuasai masyarakat sebagai hak ulayat kehutanan.

Pola kebijakan dan paradigma hukum di atas, dapat mempengaruhi kondisi manajemen sosial, khususnya kepada yang berdimensi kehutanan. Di satu sisi, masyarakat tidak lagi dapat diharapkan secara efektif sebagai mitra dan sumber daya dalam pengelolaan sosial, karena eksistensinya terhambat dalam memberi keterlibatan *(participative)* secara baik dalam suatu perencanaan atau aktivitas yang bertujuan dalam pembangunan kehutanan. Padahal seperti dikatakan L.G. Smith, Kemitraan seharusnya dilakukan lebih awal dalam proses perencanaan, sehingga anggota masyarakat dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang lebih awal dan penting.[35]

Dipihak lain, setiap orang yang terabaikan hak-hak dan martabatnya, dapat menciptakan apatisme, rasa frustasi, dan bertindak anormatif serta cenderung destruktif pada tatanan hukum. Sudah lama diyakini bahwa pembangunan, termasuk dalam bidang kehutanan, harus memperhatikan dan memajukan harkat dan martabat pribadi manusia dengan cara-cara antara lain, mendorong partisipasi masyarakat secara keseluruhan, baik dimulai dari tingkat perencanaan, pelaksanaan sampai pada perolehan hasil secara adil dan merata.

Sebenarnya, masyarakat tidak dengan begitu saja dipandang sebagai tidak akomodatif terhadap interaksi-interaksi eksternal, berupa arus perubahan yang

[35] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 320

terjadi dari pihak pengambil keputusan, para investor dan berbagai produk kebijakan yang diambil dari atas terhadapnya. Dalam berbagai momen, masyarakat justru malahan bisa dijadikan sebagai sumber daya bagi pembangunan dengan sumbangsih partisipasi positif yang ada padanya. Seperti dikatakan Bruce Mitchell bahwa:

> "Aspek-aspek kunci pembangunan berkelanjutan meliputi pemberdayaan masyarakat lokal, swasembada dan keadilan sosial. Untuk mencapainya adalah berpindah dari bentuk tradisional pengelolaan lingkungan dan sumber daya yang didominasi oleh ahli profesional sektor pemerintah dan swasta, menuju pendekatan yang mengkombinasikan pengalaman, pengetahuan, dan pemahaman berbagai kelompok masyarakat."[36]

Sebaliknya bisa menjadi kendala dan cenderung melawan perubahan, bilamana masyarakat tidak dipandang sebagai komponen integral dari program pembangunan. Lebih-lebih jika dengan itu menyangkut dan melibatkan aspek kehidupan phisik, lingkungan sosial, kultural, dan lingkungan hidupnya. Dalam kurun waktu sejak dikenalnya industrialisasi kehutanan, potret yang dapat dilihat mengenai nasib masyarakat adalah peniadaan hak-hak kultural masyarakat, baik secara kebijakan hukum, maupun dalam pelaksanaan di lapangan; pendudukan hutan secara paksa; marjinalisasi masyarakat adat; pengusiran masyarakat lokal dari hutan; atau peniadaan partisipasi masyarakat dalam pengusahaan hutan.

Kecenderungan konflik yang bersifat tenurial atas pengelolaan sumber daya hutan terjadi seiring dengan perjalanan sejarah eksploitasi hutan, dimulai sejak dibukanya hutan sebagai aset devisa negara dalam pembangunan. Konflik pengelolaan hutan, baik di hutan produksi, hutan lindung maupun konservasi meningkat secara drastis tajam, baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif.

[36] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 321

Hal demikian bukan saja dalam bentuk vertikal (negara versus masyarakat), tetapi juga secara horisontal (antar masyarakat).

Menurut Rimbo Gunawan konflik berdimensi tenurial memiliki model-model kompleks,[37] yang umumnya berasal dari para interventor, yakni pelaku bisnis perkayuan terhadap masyarakat adat di tengah-tengah hutan yang dieksploitasi. Model aksi demikian, dilakukan dengan cara terang-terangan mengusir penduduk dari tanah hutan miliknya hingga aksi stigmaisasi. Memperburuk penilaian berdimensi kultural dengan stigma berupa perambah liar, peladang liar atau pengacau, hal demikian berdampak kepada pemojokan, bahkan penghilangan hak-hak sipil masyarakat lokal.

Konflik-konflik seperti di atas secara hakiki berangkat dari persepsi yang didasarkan kepada hal-hal sebagai berikut:

1. Kebijakan-kebijakan pemerintah memandang faktor-faktor ekonomi atas sumber-sumber daya lingkungan lebih sebagai tujuan dan belum menyeimbangkan dengan faktor-faktor penting yang bersifat non ekonomi, seperti aspek ekologi, lingkungan hidup, masyarakat sebagai bagian dari ekosistem, kendatipun faktor-faktor yang disebut belakangan justru termasuk sebagai penentu perjalanan hidup bangsa ini ke depan;
2. Negara yang belum memandang masyarakat, khususnya masyarakat adat sebagai titik perhatian pembangunan, terlebih melihatnya secara benar sebagai subyek dalam program pembangunan.
3. Kebijakan-kebijakan yang diambil menciptakan pola ambivalensi, sehingga faktor-faktor yang sering menjadi korban ialah sumber daya lingkungan, masyarakat, dan komponen-komponen pendukung lainnya dalam prinsip pembangunan berkelanjutan.[38]

Tiga hal di atas melahirkan budaya pengelolaan hutan, dimana masyarakat seharusnya menempati posisi penting, tetapi justru dalam pola-pola kebijakan

[37] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 322
[38] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 323-324

yang diambil adalah sebaliknya. Dapat terefleksi dari berbagai kebijakan hukum dan perundang-undangan sebagaimana Rachel Wirangham mencatat, bahwa

> "Sebagian besar regulasi tentang kehutanan, selama tahun 1970-an dan tahun 1980 an merugikan hak-hak dan sumber kehidupan masyarakat tradisional, karena kayu secara komersial lebih dipentingkan daripada pemanfaatan hutan oleh masyarakat lokal.[39]

Beberapa contoh dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. PP No. 21 Tahun 1970 tantang HPH dan HPHH, yang kemudian direvisi dengan PP No. 34 tahun 2004 diganti menjadi Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK);
2. PP No. 7 Tahun 1990 tentang Hutan Tanaman Industri (HTI), tidak memberikan hak yang sama antara masyarakat adat dengan perusahaan swasta atau perusahaan nasional;
3. PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan meminimalkan peran masyarakat adat melalui sentralisasi fungsi perlindungan hutan sehingga mengurangi ruang lingkup keterlibatan dan tanggungjawab masyarakat setempat;
4. PP No. 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan, tidak memberikan kesempatan bagi partisipasi masyarakat dalam proses penentuan tapal batas dan juga tidak memberikan jaminan ganti rugi untuk lahan yang diambil alih.[40]

I.5.4 Implementasi Kebijakan

Menurut Lester dan Steward Implementasi dipandang secara luas memiliki makna pelaksanaan undang-undang dimana aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.[41] Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran *(output)*, maupun sebagai suatu dampak *(outcome)*. Misalnya implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan

[39]Ibid. *Hutan, Lingkungan dan Paradigma Pembangunan.* Hal: 324
[40] Ibid. N.H.T Siahaan, Hal: 324
[41] Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori & Proses*. Jakarta: PT Buku Kita. Hal: 144

yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Akhirnya, pada tingkat abstasi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik, dan keputusan yudisial.

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan *(benefit)* atau suatu jenis keluaran yang nyata *(tangible output)*.[42]

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mendefinisikan implementasi sebagai:

> "Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengindikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.[43]

Menurut Van Metter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan:

> "Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan."[44]

Menurut Merrile Grindle keberhasilan implementasi dapat diukur dari:

---

[42] Ibid. *Kebijakan Publik Teori & Proses*. Hal: 145
[43] Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik.* Bandung: Alfabeta. Hal: 139

[44] Ibid. Leo, Agustino, Hal: 139

> "Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai."[45]

Pressmann & Wildavsky (1984, pp. xiv-xv) menyatakan bahwa:

> "Implementasi kebijakan adalah menjalankan program kerja yang disusun setelah hipotesis permasalahan ditemukan dan diterjemahkan ke dalam bentuk-bentuk tindakan yang telah disyahkan."[46]

I.5.4.1 Proses Implementasi Kebijakan Publik

Operasionalisasi proses implementasi kebijakan mencakup:

a. *Tahap interpretasi* yaitu tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional.
b. *Tahap pengorganisasian* yaitu mengarahkan pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan (penentuan lembaga organisasi mana yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya); penetapan anggaran (berapa besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakannya, dan mempertanggungjawabkan); penetapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak, juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.
c. *Tahap aplikasi* yaitu tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata.[47]

I.5.4.2 Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan dipahami melalui dua pendekatan yaitu: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Dalam bahasa Lester dan Stewart (2000:108) istilah itu dinamakan dengan:

a. *The command and control opproach* (pendekatan control dan komando, yang mirip dengan *top down approach*).
b. *The market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*).[48]

---

[45] Ibid. Leo Agustino, Hal 139
[46] Ibid. Rochyati Wahyuni Triana, Hal: 24
[47] Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik.* Malang: Bayumedia Publishing. Hal: 90-94

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusan diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi, inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Sedangkan *bottom up* memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan dilevel warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi, intinya pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada ditingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

I.5.4.3 Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi

Menurut Van Metter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik adalah:

---

[48] Ibid. Leo Agustino, Hal: 140

a. Ukuran dan tujuan kebijakan
b. Sumberdaya
c. Karakteristik Agen Pelaksana
d. Sikap/kecenderungan *(Disposition)* para pelaksana
e. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
f. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.[49]

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, bahwa kemampuan dalam mendefinisikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruan proses implementasi meliputi:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap meliputi:
   a. Kesukaran-kesukaran teknis.
   b. Keberagaman perilaku yang diatur.
   c. Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran.
   d. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki.
2. Kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi secara tepat dengan:
   a. Kecermatan dan kejelasan perpanjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.
   b. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan.
   c. Ketepatan alokasi sumber dana.
   d. Keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan di antara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana.
   e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan pelaksana.
   f. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang.
   g. Akses formal pihak-pihak luar.
3. Variabel-variabel di luar UU yang mempengaruhi implementasi.
   a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi.
   b. Dukungan publik.
   c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat.
   d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.[50]

Menurut Edward III Beberapa hal yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yaitu:

1. *Communication* (Komunikasi)
2. *Resources* (Sumberdaya)
3. *Disposition* (Disposisi)
4. *Bureaucratic Structur* (Struktur Birokrasi)[51]

[49] Ibid. Leo Agustino, Hal: 142-144
[50] Ibid. Leo Agustino, Hal: 144-148
[51] Ibid. Leo Agustino Hal: 149

Pertama, *komunikasi* implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan.

Kedua, *sumberdaya* merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksananya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumberdaya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat terwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Ketiga, *disposisi* adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik.

Keempat, *struktur birokrasi* merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Di dalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhi salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar *(Standard Operating Procedur* atau *SOP).* SOP merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Jika dalam pendekatan Top-Down oleh George C. Edward menekankan pada 4 Aspek besar yaitu Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi maka beda halnya dengan pendekataan Bottom-Up yang dipakai oleh David C. Korten, dimana model Korten menekankan bahwa:

> "Implementasi kebijakan lebih sebagai cara untuk men*delivery*kan layanan-layanan pemerintah pada masyarakat. Dalam model ini proses implementasi dipandang sebagai proses belajar sosial yang bersifat kolaboratif antara birokrasi di tingkat lokal dengan kelompok sasaran atau komunitas, dengan tujuan agar komunitas mampu menolong dirinya sendiri dan mencapai *self-sustaining capacity*."[52]

Konsep ini pertama kali digagas oleh David C. Korten yang ia sebut sebagai *People-Centere*d Deve*lopment*, yang ide dasarnya adalah penempatan masyarakat sebagai fokus utama sekaligus pelaku utama pembangunan, bukan sekedar pemaksimum manfaat. Sementara itu peran pemerintah bukan lagi semata sebagai penyedia manfaat dan layanan namun lebih pada *enabler/fasilitator* yang memungkinkan tumbuhnya prakarsa dan kemandirian masyarakat.

Secara pokok ada 3 komponen utama yang saling berinteraksi dalam proses implementasi program dengan pendekatan *Community-based resource management*; yakni Masyarakat, Program dan Organisasi Pelaksana Program, yang harus saling berinteraksi secara kolaboratif dalam proses saling belajar untuk mencapai kesesuaian satu sama lain. Strategi yang digunakan untuk mencapai kualitas masyarakat tersebut secara teoritik, menurut Korten ditempuh melalui pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas (*community-based resource management*), dengan cara:

[52] Ibid. Rochyati Wahyuni Triana, Hal: 97-98

1. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri;
2. Fokus utamanya adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin untuk mengelola, memobilisasi dan mengawasi sumber-sumber yang terdapat dalam komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri;
3. Pendekatan ini menghargai perbedaan dan mentoleransi variasi lokal karenanya implementasi program bersifat amat fleksibel menyesuaikan dengan kondisi lokal;
4. Menekankan pada *social learning process,* yang di dalamnya terjadi interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan program, implementasi sampai pada evaluasi proyek dengan mendasarkan diri pada saling belajar;
5. Budaya kelembagaan ditandai adanya organisasi yang mengatur diri sendiri dan lebih terdistribusi yang berinteraksi satu sama lain guna memberikan umpan baik yang membantu tindakan koreksi diri. Dengan demikian keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertikal dan struktur horizontal dapat diwujudkan;
6. Pembentukan jaringan (*networking)* antara birokrat, LSM dan satuan lembaga-lembaga tradisional yang mandiri, baik untuk meningkatkan kemampuan komunitas maupun untuk mencapai keseimbangan antara struktur vertikal dan horizontal dalam masyarakat (Korten dalam Moeljarto: 86).[53]

I.5.5 Implementasi Kebijakan PHBM

Diskursus tentang PHBM atau CBFM *(Community Based Forest Management)* memang sangat kencang di Indonesia.[54] Adalah tidak berlebihan jika dikatakan bahwa peran FKKM (Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat) dan semua anggota jaringan serta LSM-LSM dan beberapa lembaga Internasional lainnya yang mula-mula mengangkat ke permukaan wacana ini sebagai model alternatif sistem pengelolaan SDAH di Indonesia. Namun demikian patutlah pula dicatat bahwa kegiatan kehutanan yang bernuansa kemasyarakatan bukan tidak pernah dilakukan, sebab sejak tahun 1870-an ketika sistem tumpangsari

[53] Ibid. Rochyati Wahyuni Triana, Hal: 99
[54] Awang, San A. 2003. *Politik Kehutanan Masyarakat.* Yogyakarta: Kreasi Wacana. Hal: 88-91

dikenalkan oleh Buurman[55] pada pembangunan hutan jati di Jawa, maka sejak saat itu persoalan kemiskinan rakyat pedesaan sudah dalam bingkai yang tidak lepas dalam proses pembangunan hutan di Jawa. Sayangnya sejauh ini teknologi tumpangsari tetap belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat buktinya kemiskinan struktural masih belum dapat diselesaikan di Jawa. Kegiatan *Social Forestry*, Penghijauan, PMDH Terpadu, Bina Desa Hutan, PHPMT, LDTI Lampung Barat, HKm, dan lain-lain, adalah cikal bakal dari CBFM yang konsepnya dibangun sepihak atas kepentingan pemerintah/PT. Perhutani. Banyaknya istilah yang menggambarkan paradigma *Social Forestry* (Kehutanan Sosial) tersebut membuat setiap orang kebingungan. Apakah PHBM mampu memayungi semua istilah yang berkembang selama ini untuk menggambarkan aspek kemasyarakatan dari pembangunan hutan di Indonesia, itu berpulang kepada kesepakatan para penggiat kehutanan masyarakat di Indonesia sendiri.

Sebagaimana halnya Philipina, sejarah penggunaan istilah CBFM juga didasari oleh semakin simpang siurnya istilah untuk menggambarkan aspek kemasyarakatan, aspek sosial dalam pembangunan hutan. Lebih dari 15 istilah di Philipina untuk menggambarkan tentang peran serta masyarakat dalam pembangunan hutan dan kehutanan. Namun lebih dari itu, Philipina memang memiliki hal khusus terutama berkaitan dengan kelompok etnis minoritas yang tinggal di pegunungan dan sulit terjangkau dengan hukum model negara modern. Philipina juga mengklaim sebagian besar hutan menjadi milik negara, termasuk hutan adat kelompok minoritas tersebut. Tentu saja muncul penolakan di dalam

[55] Ibid. San A. Awang, Hal: 89

masyarakat, dan hal seperti ini juga terjadi di Indonesia khususnya luar Jawa. Kasus di Gunung Halimun Jawa Barat (masyarakat Kasepuhan) juga mucul penolakan dari rakyat ketika hutan cadangan dan hutan larangan mereka diklaim oleh Perhutani atau oleh Pemerintah.[56] Philipina berhasil membuat instrumen kebijakan untuk penyelesaian konflik lahan adat dengan pemerintah, dan disebut dengan istilah sertifikat lahan berdasarkan domain keturunan *(CADC = Certificate of Ancestral Domain Claim).* Dengan analogi yang sama jika ada keinginan untuk menyelesaikannya maka Indonesia juga akan mampu membuat instrumen kebijakan persoalan lahan dan kawasan hutan yang dapat menyelesaikan masalah-masalah di Gunung Halimun dan di daerah Indonesia lainnya seperti Taman Nasional Lore Lindu, masyarakat To Wana di BKSDA Morowali Sulawesi Tengah, masyarakat Moronene disekitar Taman Nasional Rawa Opa Sulawesi Tenggara.

PHBM atau CBFM yang akan dikembangkan di Indonesia hendaknya bertumpu pada filosofi sebagai berikut:

(a) Penyelesaian masalah konflik lahan hutan antara masyarakat dengan Perhutani, masyarakat Magersaren dengan Perhutani, masyarakat adat dengan HPH, masyarakat adat dengan pemerintah, apakah akan menggunakan model *land reform* atau menggunakan model sewa selama 50 tahun kemudian dapat diperbaruhi kembali;
(b) Menjamin dan membangun keadilan sosial dan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin di pedesaan, terutama mereka yang tidak memiliki lahan untuk kehidupan;
(c) PHBM sebagai instrumen untuk mewujudkan model desentralisasi dan devolusi pengelolaan SDAH di Indonesia untuk mencapai kemandirian daerah dalam menyelesaikan banyak hal tentang hutan, lahan dan lain-lain;

[56] Ibid. San A. Awang, Hal: 89

(d) PHBM hendaknya dijadikan pintu masuk "pembuka" untuk memulai dialog kebijakan yang interaktif, terbuka, adil dan demokratis tentang pengelolaan SDAH di Indonesia.[57]

Agar sinergis dengan wacana yang ditawarkan di atas, maka peran dari pemerintah sebenarnya hanya pada tiga hal saja yaitu:

(a) Sebagai fasilitator semua stakeholders;

(b) Sebagai penyedia informasi IPTEK bagi semua stakeholders yang memerlukan.

(c) Mendukung semua kebijakan yang berkaitan dengan PHBM/CBFM.

Peran fasilitator dalam arti pemerintah atau Departemen Kehutanan hanya memfasilitasi kebutuhan yang diperlukan oleh pelaku-pelaku pengelola hutan (Masyarakat, BUMN, dan BUMS). Informasi IPTEK artinya pemerintah harus selalu siap menyediakan berbagai informasi yang diperlukan oleh pengguna jasa kehutanan, oleh semua stakeholder, apabila mereka memerlukan informasi. Misalnya tentang model pengaturan hasil yang baik dan menjamin kelestarian, cara-cara *inventory* untuk kepentingan ekosistem, hewan, potensi kayu, rotan dan non-hutan lainnya.

Pengelolan Hutan Berbasis Masyarakat jangan sampai menimbulkan masalah baru lagi.[58] PHBM hanya dapat berjalan dengan sangat baik jika didukung oleh semangat yang ada dalam konsep otonomi dan devolusi pengelolaan sumber daya hutan. Namun demikian yang harus diingat oleh setiap pemerintah daerah dan masyarakat adalah bahwa hutan itu memiliki karakteristik

[57] Op.cit. San A. Awang, Hal: 90
[58] Op.cit. San A. Awang, Hal: 97

khas yang tidak dapat dibatasi oleh batasan wilayah administrasi. Konflik batas wilayah ini harus diselesaikan oleh lembaga pemerintah yang lebih tinggi hierarkinya, tetapi tetap melibatkan unsur masyarakat dalam pengambilan keputusan.

I.5.6 Pelestarian Hutan

Hutan merupakan kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Pelestarian hutan merupakan upaya untuk melindungi hutan dari kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit. Selain itu pelestarian hutan dimaksudkan untuk mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.[59]

Upaya pelestarian hutan dapat dilakukan melalui upaya Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan. Rehabilitasi dimaksudkan untuk memulihkan, mempertahankan, dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas, dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga. Upaya rehabilitasi hutan diselenggarakan melalui kegiatan reboisasi, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanaman, atau penerapan teknik konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis dan tidak produktif. Kegiatan rehabilitasi dilakukan di semua hutan dan

[59] Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Pasal 47 Hal: 14

kawasan hutan kecuali cagar alam dan zona inti taman nasional dan dilaksanakan berdasarkan kondisi spesifik biofisik. Sedangkan reklamasi merupakan usaha untuk memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi hutan yang rusak agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya. Kegiatan reklamasi meliputi inventarisasi lokasi, penetapan lokasi, perencanaan, dan pelaksanaan reklamasi.[60]

I.6 Definisi Konsep

Konsep adalah salah satu unsur penelitian yang berisi tentang suatu ide yang dijalin ke dalam satu acuan dengan menggunakan satu istilah. Hal tersebut lebih pada abstraksi dari suatu fakta ataupun fenomena yang menjadi perhatian dalam penelitian. Meskipun fenomena yang dijumpai sama tetapi setiap orang akan berbeda dalam mengkonsepsikannya. Hal tersebut tergantung pada banyak faktor yang menyebabkannya. Menurut peneliti, konsep yang perlu didefinisikan antara lain:

1. Kebijakan Publik dibidang Kehutanan merupakan keputusan-keputusan yang sengaja dibuat oleh pemerintah yang memiliki maksud dan tujuan untuk menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi tercapai secara optimal dan lestari.
2. Kebijakan Kehutanan Berbasis Komunitas merupakan sistem pengelolaan hutan yang mengakui eksistensi komunitas sosial serta memberi peran partisipasi kepada masyarakat melalui landasan hukum.

[60] Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Pasal 40-45 Hal: 13-14

3. Implementasi Kebijakan PHBM merupakan penerapan sistem pengelolan sumberdaya hutan dengan pola kolaborasi sinergi antara Perum Perhutani dan Masyarakat Desa Hutan dan atau pihak yang berkepentingan *(stakeholder)* dengan jiwa berbagi guna mencapai keberlanjutan fungsi dan manfaat sumberdaya hutan yang optimal.
4. Pelestarian hutan merupakan upaya yang dilakukan untuk mencegah, melindungi, dan mempertahankan keberlangsungan/keberadaan hutan agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan untuk generasi sekarang maupun yang akan datang.

I.7 Rincian Data Yang Dibutuhkan

1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat
   - Keterpaduan antara tujuan dengan pelaksanaan di lapangan dilihat dari sisi:
     - ✓ LMDH yang masuk dalam KPH Blora
     - ✓ Rencana desa model KPH Blora.
     - ✓ Perkembangan usaha produktif LMDH.
     - ✓ Realisasi sharing produksi yang diterima LMDH di KPH Blora.
     - ✓ Gangguan keamanan baik itu kebakaran hutan ataupun pencurian kayu di KPH Blora
   - Perubahan perilaku dan pola pikir *(mindset)* Masyarakat Desa Hutan
   - Kualitas hidup masyarakat dilihat dari aspek ekonomi, ekologi, & sosial.

2. Faktor-Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat.

I.8 Metode Penelitian

I.8.1 Tipe Penelitian

Keabsahan ilmu sosial ditentukan oleh ketetapan metodologi dan kejernihan dasar teoritis, tetapi perkembangannya sangat ditentukan oleh ketetapan pertanyaan yang diajukan. Pertanyaan tersebut bertolak dari keprihatinan terhadap masalah sosial, bukan semata-mata dirumuskan oleh keingintahuan saja. Metode penelitian merupakan serangkaian cara yang digunakan dalam penelitian yang bertujuan agar penelitian tersebut dapat tersusun secara sistematis sehingga nantinya mudah dipahami. Dengan memperhatikan perumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metodologi yang akan digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Agar dapat memecahkan masalah atau mengamati suatu masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif. Dengan metode ini, maka nantinya akan dapat diketahui hasil analisis secara kritis mengenai permasalahan penelitian.

I.8.2 Lokasi Penelitian

Penelitian tentang implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) ini mengambil lokasi di Kota Blora meliputi Dinas

Kehutanan Kabupaten Blora, KPH Blora, BKPH Kalisari, BKPH Ngapus, BKPH Ngrangkang, LMDH Hargomulyo, LMDH Rimbajaya, LMDH Wono Makmur, Masyarakat Desa Hutan Klopoduwur, Masyarakat Desa Hutan Padaan, Masyarakat Desa Hutan Sambonganyar. Dalam menentukan lokasi penelitian adalah karena pertimbangan metodologis. Lokasi penelitian dipilih karena merupakan *stakeholders* terkait yang menjadi pelaksana kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Sehingga dapat diketahui secara langsung proses implementasi kebijakan yang dihasilkan baik itu dari sisi pemerintah dan juga sisi masyarakat.

I.8.3 Teknik Penetapan Informan Penelitian

Dalam rangka menjawab permasalahan yang ada maka diperlukan data atau informasi yang akurat dan aktual dari berbagai sumber yang dapat dipercaya. Selain sumber-sumber tersebut, selanjutnya akan dicari data-data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Data yang dibutuhkan tersebut meliputi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang berasal dari informan, sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang berasal dari instansi. Untuk memperoleh data primer dari penelitian maka ditetapkan terlebih dahulu beberapa informan. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang suatu situasi dan kondisi lingkungan. Keseluruhan informan dalam penelitian ini disajikan dalam tabel berikut:

No	Nama	Jabatan	Instansi
1	Endah Sri Wulandari	Kasubbag Program	Dinas Kehutanan Kab. Blora
2	Sukarno	Kabid Perlindungan dan Pengembangan Usaha Kehutanan	Dinas Kehutanan Kab. Blora
3	Purwo Utomo	Kasi Pengamanan Hutan dan Mutasi Kawasan dan KSDA	Dinas Kehutanan Kab. Blora
4	Gatot Heru Prakoso	Kasi Bina Lembaga & Pengembangan Aneka Usaha Kehutanan	Dinas Kehutanan Kab. Blora
5	Parmanto	Kasi PSDHL	Perhutani KPH Blora
6	Maryanto	KSS/Kepala Sub Seksi PHBM	Perhutani KPH Blora
7	Suratno	Staf PHBM	Perhutani KPH Blora
8	Dedi Suparman	Asper/KBKPH Kalisari	Perhutani KPH Blora
9	Joko Sasmito	Asper/KBKPH Ngrangkang	Perhutani KPH Blora

Tabel I.1

Daftar Informan Penelitian

10	Susanto	Asper/KBKPH Ngapus	Perhutani KPH Blora
11	Akhmad	KRPH Kalisari	Perhutani KPH Blora
12	Ngalono	KRPH Sambonganyar	Perhutani KPH Blora
13	Kusman	KRPH Krocok	Perhutani KPH Blora
14	Sugeng Kurniawan	Ketua LMDH Hargomulyo	Kecamatan Banjarejo, Desa Klopoduwur
15	Mulyono	Ketua LMDH Rimbajaya	Kecamatan Japah, Desa Padaan
16	Sukirno	Ketua LMDH Wono Makmur	Kecamatan Ngawen, Desa Sambonganyar
17	Lasiyo	Petani Desa Hutan	Kecamatan Banjarejo, Desa Klopoduwur
18	Sutikno	Petani Desa Hutan	Kecamatan Japah, Desa Padaan
19	Parmin	Petani Desa Hutan	Kecamatan Ngawen, Desa Sambonganyar

Sumber: Data diolah dari wawancara

Informan tersebut adalah informan yang bisa memberikan informasi tentang permasalahan penelitian dengan dasar *purposive sampling*, dimana peneliti menentukan informasi yang dianggap sebagai informan kunci dan pilihan akan berakhir setelah tak terdapat indikasi variasi atau informan baru.

I.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini dibutuhkan data-data atau informasi yang akurat dengan sumber data yang dapat dipercaya untuk menjawab permasalahan yang ada. Untuk tujuan memperoleh data tersebut digunakan beberapa teknik pengumpulan data yang antara satu dengan lainnya saling melengkapi. Data yang diperoleh dapat dikategorikan dalam dua jenis data, yaitu:

Pertama, *data primer* yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu dengan mewawancarai dan melakukan observasi lapangan. Informasi yang diperoleh dari tokoh kunci dikembangkan kepada responden lainnya dan digunakan untuk melanjutkan wawancara dengan orang-orang yang dianggap mengetahui tentang permasalahan penelitian.

Observasi lapangan berguna bagi peneliti untuk menggunakan pendekatan induktif, tidak dipengaruhi oleh konsep-konsep sebelumnya. Peneliti dapat menemukan hal-hal di luar persepsi responden. Sehingga akan diperoleh gambaran yang lebih lengkap dan data yang faktual, cermat dan terinci mengenai permasalahan penelitian. Kedua, *data sekunder* yaitu data yang diperoleh melalui dokumen yang ada. Dengan memanfaatkan data-data berupa dokumen-dokumen yang ada di Kantor Kesatuan Pemangku Hutan (KPH) Blora dan pihak lain yang berhubungan dengan topik penelitian. Data sekunder nantinya akan digunakan untuk melengkapi hasil wawancara dan observasi di lapangan.

I.8.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Menurut Moleong, untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas kriteria-kriteria tertentu. Untuk itu peneliti menggunakan triangulasi sebagai teknik pemeriksaan. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Denzin (1978) membedakan triangulasi menjadi 4 macam, yaitu triangulasi sumber data, triangulasi metode, triangulasi penyidik, dan triangulasi teori.[61]

Teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber data. Triangulasi sumber data adalah membandingkan dan mengecek

[61] Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal: 178

kembali derajat suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda, dilakukan dengan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan informan atau responden dengan data hasil wawancara.
3. Membandingkan keadaan dalam perpektif seseorang dengan pendapat dan pandangan orang lain.
4. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen.

Pemilihan triangulasi sumber data ini disesuaikan dengan karakteristik masalah, dimana dalam penelitian ini peneliti akan melakukan pengumpulan data dengan pengamatan dan wawancara terhadap semua aspek yang mampu menggambarkan mengenai permasalahan penelitian.

I.8.6 Teknik Analisa Data

Setelah memperoleh data yang diperlukan maka langkah berikutnya adalah menganalisa data yang akan dilakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang tertulis. Analisa data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola kategori dan satuan uraian dasar. Sementara itu Bogdan dan Toylor mendefinisikan analisa data sebagai proses yang merinci usaha formal untuk menentukan tema dan merumuskan tema dan

ide seperti yang disarankan oleh data, dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan kepada tema dan ide tersebut.[62]

Berdasarkan data-data yang diperoleh selanjutnya dalam penelitian ini dilakukan analisa data secara kualitatif, artinya data-data yang diperoleh akan dilakukan pemaparan atau interpretasi secara mendalam. Data-data akan dianalisa secara detail sehingga mampu memperoleh kesimpulan yang memadai mengenai permasalahan penelitian.

Menurut Miles dan Huberman, proses data pada penelitian kualitatif terdiri dari 3 alur, yaitu:

1. Reduksi Data

   Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan yaitu suatu analisa yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara yang sedemikian rupa sehingga kesimpulan finalnya dapat ditarik dan diverifikasikan.

2. Penyajian Data

   Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

[62]Ibid. *Metode Penelitian Kualitatif.* Hal: 179

3. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Ketiga tahap ini saling terkait/jalin-menjalin pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar serta merupakan proses siklus dan interaktif.

Analisa data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang, dan terus-menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling susul-menyusul.[63] Analisa data dilakukan secara terus-menerus sejak awal sampai akhir penelitian, atau dengan kata lain digunakan model interaktif yang menurut Miles dan Huberman merupakan proses siklus seperti yang digambarkan sebelumnya.

[63] Miles, Mathew J dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode Baru.* Jakarta: UI Press. Hal: 16-20