

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN PADA TINGKAT TAPAK

Hanosoan Daulay, Sujianto, dan Rahima Erna

Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau
Kampus Bina Widya Jl. H. R. Soebrantas, Km. 12,5 Panam Pekanbaru

Abstract: Implementation of Forest Management Policy at Site Level. This study aims to find out how the implementation of forest management policies at the level of site in Production Forest Management Unit (KPHP) Unit Unit XVIII Kampar Kiridan what factors become obstacles facing toward actual condition as an independent KPH. Informant research is the people who are considered to know things related to research problems. This research is included in case study research. The method used in this research is qualitative descriptive, data collection by interview, observation and studying regulation. The results show that the implementation of forest management policy at the site level in KPHP Unit Model XVII Kampar Kiri not in accordance with the policy which narrated in the form of regulation which have been issued by Ministry of Environment and Forestry (LHK) and still not fully get support from Local Government of Kampar Regency. The activities undertaken in KPHP Unit Model XVII Kampar Kiri have not entirely refer to the Long Term Management Plan (RPJP) for 10 years (2015-2024).

Keywords: implementation, policy, forest management, topic level

Abstrak: Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Pada Tingkat Tapak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Model Unit XVIII Kampar Kiri dan faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala yang dihadapi menuju kondisi aktual sebagai KPH yang mandiri. Informan penelitian adalah orang-orang yang dianggap mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan masalah penelitian. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian studi kasus (*case study*). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dengan cara wawancara, observasi dan mempelajari peraturan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri belum sesuai dengan kebijakan yang dinarasikan dalam bentuk peraturan yang telah diterbitkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) dan masih belum sepenuhnya mendapat dukungan dari Pemda Kabupaten Kampar. Kegiatan yang dilaksanakan di KPHP Model Unit XVII Kampar Kiri belum seluruhnya mengacu Rencana Pengelolaan Jangka Panjang (RPJP) kurun waktu 10 tahun (2015-2024).

Kata kunci: implementasi, kebijakan, pengelolaan hutan, tingkat topik

PENDAHULUAN

Kebijakan pemerintah sejak awal pengelolaan hutan diluar pulau Jawa telah membuka peluang bagi pengusaha konglomerat yang memiliki modal kuat dan pihak-pihak yang mempunyai jaringan dengan kekuasaan (*web of power*) untuk mendominasi pemegang ijin konsesi dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman Industri (HTI). Pemberian Konsesi di hutan-hutan di luar pulau Jawa dilakukan secara massif, utamanya untuk HPH. Pengelolaan hutan terutama diluar

Pulau Jawa pada umumnya masih berorientasi keuntungan (*profit*) dan sistem pelayanan kurang efisien serta pemanfaatan sumber daya hutan yang eksploitatif. Bentuk pengelolaan hutan yang dikembangkan lebih menitikberatkan pada pengelolaan hutan oleh pemegang ijin, sehingga Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Pemda) tidak memiliki informasi, mekanisme kontrol maupun dasar penetapan alokasi pemanfaatan hutan secara menyeluruh dan memadai.

Kondisi kebijakan tersebut baik secara struktural maupun psikologis telah melemahkan penyelenggaraan kebijakan maupun pelaksanaan pengelolaan hutan serta menimbulkan dampak yang tidak diharapkan di lapangan. Data Statistik Kehutanan Tahun 2013 dijelaskan bahwa berdasarkan hasil penafsiran citra satelit Landsat7 ETM+ tahun 2011 dan 2012, total daratan Indonesia yang ditafsir adalah sebesar \pm 187.840,9 Juta ha, areal berhutan seluas 98.072,7 juta Ha (52,2%) dan areal tidak berhutan seluas 89.768,9 juta Ha (47,8%). Total luas daratan kawasan hutan Indonesia hanya tersisa 124.022.848,67 Ha dengan tingkat kerusakan hutan (*deforetasi*) sebesar 613.480,7 Ha/tahun. Hampir separuhnya kawasan hutan negara (46,5%) tidak dikelola secara intensif. Di antara kawasan itu seluas 30 juta Ha hutan dibawah wewenang Pemda. Baru sekitar 64,37 juta Ha (53,5%) hutan yang dikelola dengan cukup intensif.

Hutan mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia dan pengelolaan hutan karena termasuk kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak (*publik*) baik ditinjau dari fungsi ekologis, sosial dan ekonomis. Namun sayangnya, tata kelola hutan di Indonesia sangat lemah, karena secara *de facto* tidak ada organisasi pemerintah sebagai pengelola hutan yang menyebabkan sebagian besar kawasan hutan di Indonesia merupakan *open acces*. Kelembagaan merupakan prasyarat kecukupan agar manajemen hutan dapat berlangsung dan berkembang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Hal yang mendesak untuk dilakukan adalah pembentukan organisasi pengelolaan hutan secara fungsional di tingkat tapak atau lapangan. Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak diperlukan kelembagaan melalui pembentukan organisasi baru. Sampai Januari 2014, wilayah yang telah ditetapkan melalui KPH Model secara nasional seluas 16.358.276 ha terdiri dari 42 unit KPHL seluas 3.990.456 ha dan 78 unit KPHP seluas 12.367.820 ha. Target RPJMN 2015-2019 juga dicanangkan ope-

rasionalisasi KPH sebanyak 529 unit yang terdiri dari KPHP sebanyak 347 unit, KPHL sebanyak 182 unit dan KPHK sebanyak 50 unit. Sebagai upaya operasionalisasi KPH, telah ditetapkan 120 unit KPHL dan KPHP Model. Sampai dengan saat penelitian ini, KPHP dan KPHL yang sudah ditetapkan organisasinya di Provinsi Riau baru 4 unit atau 12,5% dari 32 unit yang dicadangkan yaitu KPHP Model Tasik Serkap Besar, KPHP Model Minas Tahura, KPHP Model Tebing Tinggi dan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri.

Wilayah KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri yang terletak di Kabupaten Kampar seluas 143.783 Ha yang terdiri dari 24.028 Ha hutan lindung dan 119.755 Ha hutan produksi terbatas ditetapkan dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.640/Menhut-II/2011 tanggal 7 November 2011. Sedangkan organisasi KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri baru ditetapkan berdasarkan Peraturan Bupati Kampar Nomor 1 Tahun 2013 tanggal 7 Januari 2013 tentang Penetapan Struktur Organisasi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas Wilayah IV yang merangkap sebagai KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri pada Dinas Kehutanan Kabupaten Kampar. Implementasi kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional dan pembangunan daerah. KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri sebagai sebuah kelembagaan yang baru disamping memerlukan proses dan sumber daya (*resources*), juga diperlukan penyamaan pemahaman persepsi untuk menyamakan kepentingan setiap pemangku kepentingan (*stake holder*). Fenomena yang ada, sejak tahap awal proses implementasi KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri sebagai unit terkecil pengelolaan hutan pada tingkat tapak atau lapangan masih menemui berbagai tantangan atau kendala. Kendala administratif dan adanya perbedaan kepentingan berbagai pemangku kepentingan menyebabkan implementasi kebijakan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri berjalan lambat, maka diajukan

pertanyaan penelitian bagaimana “implementasi kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Model Unit XVIII Kampar Kiri Kabupaten Kampar Provinsi Riau” ?.

Handayani (2014) dalam Sylistya (2014), mendefinisikan Kesatuan Pengelolaan Hutan diartikan sebagai manajemen kawasan hutan berdasarkan kelestarian hutan dan sekaligus kelestarian usaha/ekonomi. Kementerian Kehutanan mendefinisikan Kesatuan Pengelolaan Hutan sebagai wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari. Filosofi dibangunnya KPH sebenarnya adalah pengelolaan hutan di tingkat tapak, karena munculnya permasalahan kehutanan ditenggarai akibat ketiadaan pengelola di tingkat tapak, sehingga dibaca oleh masyarakat sebagai kawasan *open acces*. Muhadjir Darwin (2003) bahwa implementasi suatu kebijakan publik merupakan proses yang *inherent* dengan kebijakan publik itu sendiri. Artinya implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang (hendaknya) dirancang bersamaan dengan perancangan kebijakan publik yang bersangkutan.

Terkait dengan tema penelitian, maka dalam penelitian ini model yang digunakan adalah model yang dikembangkan Marilee S. Grindle (1980). Keberhasilan implementasi menurut Marilee S. Grindle (1980) dalam Subarsono (2013) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVII Kampar Kiri.

METODE

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian studi kasus (*case study*). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dengan cara wawancara, observasi dan dokumentasi. Dalam menentukan informan

ditentukan dengan metode *snowball sampling*. Analisis data menggunakan metode interaktif mulai dari pengumpulan data, reduksi data dan verifikasi data.

HASIL

Hasil penelitian berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa Pejabat Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) dan Pemda Kampar menunjukkan bahwa konten (isi) kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri Kabupaten Kampar Provinsi Riau telah memadai. Kementerian LHK yang merupakan pembuat kebijakan (*policy maker*) berharap dengan adanya KPHP sebagai organisasi pemerintah di tingkat tapak maka penyelenggaraan pengelolaan hutan produksi akan tepat lokasi, tepat sasaran dan tepat kegiatan sehingga dapat memperbaiki tata kelola kehutanan. Kementerian LHK telah menjadikan pengelolaan hutan di tingkat tapak dalam wujud KPH sebagai pengungkit perbaikan tata kelola kehutanan pada hutan produksi dimasa yang akan datang. Namun sayangnya kepentingan Pemda Kabupaten Kampar dengan terbentuknya KPHP Unit XVIII Kampar Kiri hanya sekedar untuk memenuhi kewajiban saja dan memperoleh anggaran dari Kementerian LHK.

Manfaat dan perubahan yang diharapkan dalam tata kelola hutan dengan terbentuknya KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri masih berupa konseptual yang dituangkan dalam RPJP (2015-2024). Berdasarkan program dalam RPHJP 2015-2019 telah diimplementasikan selama 2 tahun (2015 dan 2016) maka KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri akan mengalami kesulitan untuk dapat mandiri atau membiayai kegiatan operasionalisasi pada tahun 2024. Masyarakat sekitar hutan juga belum merasakan manfaat dibentuknya KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri.

Anggaran KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri sudah tersedia namun Kepala KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri belum mampu memanfaatkan dan mengoptimalkan sumber daya (*resources*) yang

ada. Untuk menjadikan KPHP Model Unit XVIII Kampar dapat menerapkan praktik bisnis dan mandiri secara pendanaan masih memerlukan proses dan waktu yang cukup lama.

Sementara berdasarkan lingkungan (konteks) kebijakan belum mendukung implementasi Kebijakan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri. Komiten dan dukungan Pemda Kampar yang rendah menyebabkan Kebijakan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri belum dapat berjalan sesuai dengan RPHJP. Kepala KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri juga belum mampu mengimplementasi RPHJP dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang nyata di lapangan untuk menghasilkan produk HHBK unggulan. Kepala KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri belum mampu membuat kegiatan yang melibatkan masyarakat dan kearifan lokal dalam pengelolaan hutan.

Kendala yang merupakan tantangan implementasi Kebijakan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri setidaknya mencakup dua faktor, yaitu faktor didalam yaitu terbatasnya jumlah dan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), data dan informasi yang dimiliki KPHP, infrastruktur atau alat-alat kerja, manajemen dan kepemimpinan. Faktor di luar yaitu peraturan perundang-undangan, dukungan politik (*political will*), kegiatan dan anggaran dari Pemerintah dan Pemda Kabupaten Kampar, transformasi kelembagaan kehutanan yang sudah ada baik di Pusat maupun daerah, serta dukungan swasta, LSM, perguruan tinggi dan masyarakat.

PEMBAHASAN

Kementerian LHK telah menetapkan KPHP menjadi salah satu sasaran strategis sub sektor kehutanan dalam RPJMN Tahun 2015-2019. Menteri LHK telah membuat komitmen dengan Direktur Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) melalui perjanjian kinerja sebagai bukti keseriusan perbaikan tata kelola hutan produksi yakni peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan, peningkatan jenis dan volume komoditas hasil hutan, peningkatan

PNBP, peningkatan tutupan lahan hutan produksi, menurunnya konflik tenurial dan menurunnya angka perambahan atau angka gangguan kerusakan hutan. Keseriusan Kementerian LHK tidak mendapat respon yang positif dari Pemda Kampar. Bupati Kampar dalam menetapkan organisasi KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri masih merupakan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Kampar. Kewenangan Kepala KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri menjadi sangat terbatas. Beberapa ketentuan pelaksanaan terkait kewenangan Kepala KPHP juga belum diterbitkan Kementerian LHK sehingga menghambat implementasinya di lapangan, diantaranya pelaksanaan pola kemitraan pengelolaan hutan bersama masyarakat sekitar hutan. Kepala KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri belum optimal melibatkan dan memberdayakan masyarakat dalam pengelolaan dan pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) terutama madu sialang dan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat yang sudah dicadangkan dalam areal KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri.

Manfaat dan perubahan yang diharapkan dengan terbentuknya KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri akan dapat dibuktikan setelah implementasi atau operasionalisasi di lapangan dalam kurun waktu 10 tahun ke depan. Masih terlalu dini untuk dapat menilai apakah pembangunan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri selama 10 tahun akan mampu memberikan kontribusi kepada pendapatan negara berupa PNBP dan retribusi serta lapangan kerja dan kesejahteraan bagi masyarakat. Program dalam RPHJP 2015-2019 telah diimplementasikan selama 2 tahun (2015 dan 2016) namun hanya 1% saja kegiatan yang dapat dianggarkan dan dilaksanakan di lapangan. Oleh sebab itu, KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri akan mengalami kesulitan untuk dapat mandiri atau membiayai kegiatan operasionalisasi pada tahun 2019.

Menteri Dalam Negeri akhirnya Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Ta-

hun 2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja KPHL dan KPHP, Organisasi KPHL dan KPHP di Daerah bahwa dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi di daerah kabupaten/kota dibentuk KPHP yang merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota. Namun dalam implementasinya, organisasi KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri yang terbentuk merupakan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Kampar. Pola pikir atau *mindset* pejabat struktural dan pegawai yang terlibat dalam implementasi kebijakan atau operasionalisasi KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri masih berorientasi proyek atau berupaya penyerapan anggaran yang tinggi. Bentuk kegiatan belum berorientasi output, outcome dan dampak untuk perbaikan tata kelola hutan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kementerian LHK dan Pemda Kabupaten Kampar masih ada perbedaan kepentingan dan belum adanya komitmen bersama untuk menjadikan pembangunan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri sebagai salah satu prioritas pembangunan subsektor kehutanan dalam rangka perbaikan tata kelola kehutanan. Perbedaan kepentingan dan belum adanya komitmen bersama tersebut telah menyebabkan implementasi kebijakan KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri dalam rangka perbaikan tata kelola hutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan belum berjalan sebagaimana yang tertuang dalam RPHJP yang telah disahkan (2015-2024). Implementasi kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri belum terlihat adanya upaya yang serius dan difokuskan untuk multi bisnis bersama masyarakat lokal sekitar hutan dengan memanfaatkan kearifan lokal (*wisdom local*).

Kapasitas KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri yang belum sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagaimana diamanatkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2011 dan

rendahnya kemampuan manajerial, teknis, kompetensi, pengalaman, inovasi dan jiwa entrepreneur Kepala KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri menyebabkan implementasi program kegiatan 'pada KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri belum optimal. Implementasi program kegiatan KPHP di lapangan belum melibatkan pakar akademisi, praktisi sesuai kompetensi, perguruan tinggi dan memperhatikan kearifan lokal (*local wisdom*). Akibatnya implementasikan RPHJP dan RPHJpd dalam bentuk kegiatan menjadi tidak fokus dalam upaya mandiri secara bertahap di lapangan.

SIMPULAN

Implementasi kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri ditinjau dari konten kebijakan sudah cukup memadai, namun masih terdapat beberapa hal yang belum sesuai dengan kebijakan yang dinarasikan dalam bentuk peraturan. Program kegiatan yang dilaksanakan di lapangan belum sepenuhnya mengacu RHJP 2015-2024. Kegiatan yang dilaksanakan masih berorientasi proyek dan belum fokus orientasi hasil serta masih belum optimal melibatkan masyarakat terutama masyarakat sekitar hutan. Kementerian LHK telah melakukan berbagai upaya untuk mendorong implementasi atau operasionalisasi KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri namun sayangnya, pejabat eksekutif Pemda Kampar (Bupati, Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda, Badan Kepegawaian Daerah) dan legislatif (DPRD Kabupaten Kampar) kurang mendukung kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri. Perubahan yang diharapkan dengan adanya kebijakan pengelolaan hutan pada tingkat tapak di KPHP Model Unit XVIII Kampar Kiri masih dalam konseptual yang dituangkan dalam RPHJP 2015-2024.

DAFTAR RUJUKAN

- AG. Subarsono, 2013. Analisis Kebijakan Publik: Konsep Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Muhadjir Darwin, 2003. Pengantar Analisa Kebijakan Publik Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Riant Nugroho, 2012. *Public Policy: Teori Kebijakan Analisis Kebijakan Proses Kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management Dalam Kebijakan Puplik Kebijakan Sebagai The Fifth Estate Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Gramedia.
- Riant Nugroho, 2014. *Kebijakan Publik Di Negara - Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Riant Nugroho, 2014. *Metode Penelitian Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sulistya Ekawati, Hariadi Kartodihardjo, Dodik Ridho Nurrochmat Hardjanto Hariyatno Dwiprabowo, 2012. *Analisis Diskursus dan Implikasinya Bagi Perbaikan Kebijakan*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan.
- Sulistya Ekawati, 2014. *Terobosan Penting Melembagakan KPH Dalam Pengelolaan Hutan Di Indonesia*. Yogyakarta: PT. Kanisius.