

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mendefinisikan kerusakan hutan atau deforestasi sebagai suatu peristiwa penebangan hutan yang dikonversikan untuk kegiatan di luar bidang kehutanan seperti pemukiman, pertambangan, dan lain sebagainya (Hidayat, 2011). *Food Agricultural Organization (FAO)* menjelaskan bahwa deforestasi merupakan pengurangan jumlah tutupan lahan di bawah ukuran 10% untuk digunakan sebagai lahan pertanian atau pemukiman penduduk. Sedangkan menurut FAO hutan merupakan lahan yang memiliki luas lebih dari 0,5 hektar dengan tutupan lahan minimal 10% (Hidayat, 2011). Kemudian Myes mendefinisikan deforestasi sebagai pembersihan lahan dengan menghilangkan tutupan lahan untuk digunakan sebagai lahan pertanian (Hidayat, 2011).

Nurjaya memandang bahwa kerusakan hutan melonjak signifikan semenjak Pemerintah Orde Baru menerapkan paradigma pembangunan berbasis negara (*state based forest development*). Salah satu upaya yang dilakukan untuk mendorong pembangunan ekonomi nasional adalah eksploitasi sumber daya alam dan sumber daya hutan secara berlebihan dalam rangka meningkatkan pendapatan dan sumber devisa untuk membiayai pembangunan nasional (Nurjaya, 2005).

Nurjaya (2005) mengungkapkan bahwa eksploitasi hasil hutan dimulai dengan dikeluarkannya berbagai instrumen hukum oleh Pemerintah Orde Baru sehingga tercipta konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), dan konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI). Kebijakan tersebut dibentuk agar dapat meningkatkan devisa dan pendapatan negara, tetapi dalam pelaksanaannya pemberian konsesi tersebut dilakukan secara tertutup dan tidak selektif sehingga konsesi hanya dimiliki oleh kelompok atau perusahaan tertentu yang dekat dengan pemerintah. Kebijakan tersebut berdampak pada kerusakan sumber daya hutan akibat eksploitasi tak terkendali dan tak terawasi (Nurjaya, 2005). Kebijakan konsesi HPH, HPHH, dan HTI menggambarkan pengelolaan hutan berbasis negara (*State Based Forest Management*) yang lebih memihak pada pemodal serta tidak mengakui hak-hak hutan adat masyarakat lokal. Hal tersebut mengakibatkan konflik antara pemodal dengan masyarakat lokal sering tak terelakkan. (Nurjaya, 2005).

Tercatat dalam *Food Agricultural Organization (FAO)* bahwa kurang lebih sebanyak 550.000 hektar kayu hutan telah ditebang dengan sengaja setiap tahun antara tahun 1976-1980. Pada tahun 1998, kerusakan hutan akibat konsesi HPH mencapai 16,6 juta hektar (Hidayat, 2011). Data tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan hutan di Indonesia tidak benar-benar menerapkan prinsip lestari, sehingga hutan semakin mengalami deforestasi serta kehidupan masyarakat lokal kian memburuk baik di segi sosial maupun ekonomi.

Konflik antara pemerintah dan pemodal dengan masyarakat lokal menggambarkan bahwa masyarakat mengharapkan adanya akses lebih terhadap hutan. Karenanya, Perum Perhutani mulai menerapkan program PHBM pada tahun 2000. PHBM diperkuat secara hukum dengan dikeluarkannya Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor 136/KPTS/DIR/2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat yang digantikan oleh Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor 682/KPTS/DIR/2009 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Untuk melancarkan program PHBM ini, Perum Perhutani menerapkan PHBM Plus pada tahun 2007 yang dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yakni sosialisasi intern dan ekstern, dialog *multistakeholder*, serta pembentukan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (Mayrowani, Ashari, & Ilham, 2011).

PHBM merupakan suatu sistem pengelolaan sumber daya hutan yang dilakukan dalam bentuk kerja sama antara Perum Perhutani dengan Masyarakat Desa Hutan (MDH). PHBM merupakan bentuk perubahan paradigma pengelolaan sumber daya hutan berbasis negara (*State Based Forest Management*) di mana pengelolaan hutan didominasi oleh peran negara dan pemerintah menjadi berbasis komunitas atau masyarakat (*Community Based Forest Management*) (Rahmina, 2011).

SK Direksi Perum Perhutani Nomor 268/KPTS/DIR/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Plus (PHBM Plus) menjelaskan bahwa PHBM diterapkan agar dapat mengoptimalkan

pemanfaatan hutan dalam rangka meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan pembangunan daerah yang fleksibel, partisipatif, dan akomodatif. Selain itu, PHBM juga bertujuan untuk mengarahkan pengelolaan hutan dengan menggabungkan aspek sosial ekonomi yang selaras dengan kelestarian hutan.

Akan tetapi pada kenyataannya, PBHM yang diterapkan oleh Perhutani bersama Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) masih belum mampu menyentuh hingga ke akar rumput masyarakat. Penerapan PHBM hingga saat ini masih didominasi oleh Perum Perhutani. Dengan kata lain masyarakat belum memiliki ruang yang luas untuk dapat berpartisipasi dalam pengelolaan hutan (Arihadi, Dhiaulhaq, & Saluling, 2014).

PHBM belum berjalan optimal karena masih banyaknya penebangan liar (*illegal logging*) dan penebangan kayu untuk memenuhi kebutuhan kayu bakar dalam lingkup rumah tangga maupun industri kecil sering kali terjadi tanpa memerhatikan kelestarian hutan. Selain itu, alih fungsi lahan, reboisasi yang kurang baik serta pengetahuan dan kesadaran masyarakat yang masih rendah akan kelestarian hutan juga merupakan ancaman tersendiri dalam menjaga kelestarian hutan di Kabupaten Magelang (Anom, 2006).

Kabupaten Magelang memiliki kawasan hutan yang terdiri atas hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi, dan hutan rakyat yang telah menerapkan PHBM. Desa Pucungroto, Desa Bangsri, Desa Krinjing, Desa Pring Ombo, Desa Sidorejo, dan Desa Ampeldento merupakan beberapa desa

di Kabupaten Magelang yang telah berhasil menerapkan konsep PHBM. Di bawah binaan LMDH Wana Hijau Lestari, desa-desa tersebut menerapkan konsep PHBM dalam pembudidayaan tanaman kopi robusta yang dapat ditanam di bawah tegakan baik di hutan negara maupun hutan rakyat. Karena keberhasilan pembudidayaan kopi bawah tegakan tersebut, LMDH Wana Hijau Lestari kerap kali mendapatkan penghargaan Kalpataru baik dari Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Magelang maupun Provinsi Jawa Tengah (Sambak, 2016).

Meski sama-sama berada di bawah binaan LMDH Wana Hijau Lestari, PHBM di Desa Sambak yang memiliki 3 kelompok Pesanggem (Tabel 1) belum berjalan optimal. Hal ini karena kurangnya pengetahuan masyarakat desa dalam pemanfaatan hutan lestari. Masyarakat Desa Sambak sebagian besar bekerja sebagai petani, namun rata-rata hanya mengolah sawah dan tegal (Budiantoro, 2008). Masyarakat Desa Sambak belum mampu menangkap potensi hutan yang ada sehingga keinginan masyarakat untuk mengelola hutan masih rendah. Selain itu pandangan generasi muda Desa Sambak yang lebih memilih untuk merantau di Ibu Kota mengakibatkan kurangnya sumber daya manusia yang fokus terhadap usaha pemanfaatan hutan (Sambak, 2016). Sehingga budidaya kopi yang dirintis mulai tahun 2010 dengan konsep PHBM ini masih belum terlaksana dengan optimal. Hal tersebut berdampak pada tingkat kesejahteraan finansial masyarakat sekitar hutan yang berprofesi sebagai petani hutan masih rendah (Aini, 2007).

Tabel 1.1
Kelompok Pesanggem Hutan Potorono

No.	Kelompok
1	Kelompok Sedahan
2	Kelompok Kebon Legi
3	Kelompok Sigaung

Sumber: LMDH Wana Hijau Lestari

Grafik 1.1
Jumlah Rumah Tangga Miskin Menurut Kecamatan Tahun 2016



Sumber: BPS Kabupaten Magelang (2016)

Berdasarkan grafik di atas, Kecamatan Kajoran memiliki tingkat kemiskinan yang tergolong tinggi di mana total rumah tangga miskin mencapai 7868 jiwa atau sebesar 5,52 % dari jumlah rumah tangga miskin di Kabupaten Magelang. Kecamatan ini memiliki wilayah hutan yang cukup subur untuk dimanfaatkan sebagai sumber penghasilan rakyat. Sebagian

hutan di Kecamatan Kajoran yakni Hutan Potorono berada di Desa Sambak seluas 110 hektar yang berupa hutan rakyat dan 86,4 Ha berupa Hutan Negara (Anom, 2006). Karenanya, PHBM yang dilaksanakan LMDH diharapkan mampu membantu meningkatkan kualitas pembangunan di Desa Sambak.

Dengan demikian, penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pembangunan desa sekitar hutan dalam implementasi PHBM di Desa Sambak. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan perbaikan dalam rangka meningkatkan pembangunan desa di Kabupaten Magelang. Melangkah dari uraian di atas, penulis merumuskan **“Implementasi Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat di Desa Sambak RPH Temanggal BKPH Magelang KPH Kedu Utara Tahun 2016”** sebagai judul penelitian ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat diambil suatu rumusan masalah sebagai berikut:

Bagaimana implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat di Desa Sambak pada tahun 2016?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana implementasi konsep Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat di Desa Sambak;

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan agar dapat memberikan manfaat, antara lain:

1. Sebagai saran dan masukan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang dan Perum Perhutani KPH Kedu Utara dalam mengimplementasi kebijakan PHBM;
2. Agar dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa yang lebih lanjut;
3. Sebagai bahan perbandingan dan sumbangan informasi bagi peneliti lain yang meneliti permasalahan yang sama.

1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian yang pernah dilakukan terkait Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) antara lain adalah:

1. Awal Budiantoro, 2008, penelitian ini berisi tentang pelaksanaan PHBM di Desa Sambak pada tahun 2008 di mana hutan dikelola untuk memberikan manfaat ekologi seperti hutan sebagai tempat menyimpan air, mencegah erosi, banjir serta tanah longsor. Selain itu hutan dikelola untuk mengembangkan agrowisata. Persamaan dengan penelitian ini terletak pada lokasi dan fokus penelitian yakni PHBM. Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada waktu penelitian dan jenis pengelolaan hutan di mana penelitian terdahulu fokus pada pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga desa dalam bidang agrowisata sedangkan penelitian ini

fokus pada implementasi PHBM dalam penanaman kopi di bawah tegakan (agroforestri).

2. Adi Winata & Ernik Yuliana, 2012 penelitian ini berisi tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program PHBM berdasarkan karakteristik petani hutan. Dalam penelitian tersebut, karakteristik petani hutan yang digunakan antara lain adalah umur, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, jumlah tanggungan keluarga dan pengalaman bertani. Penelitian ini memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan evaluasi program masih rendah, sedangkan pada proses pelaksanaan program partisipasi masyarakat sudah berada pada level sedang. Persamaan penelitian terletak pada fokus penelitian yakni PHBM sedangkan perbedaannya dapat dilihat pada metode penelitian, lokasi dan waktu penelitian.
3. Noorlia Farika, 2013, penelitian ini mengemukakan bahwa PHBM telah berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat di Desa Gandusari Kecamatan Bandongan sebanyak 85-139% sejak tahun 2004 hingga 2009. Peningkatan pendapatan tersebut diperoleh dari kegiatan penyadapan getah pinus dan penanaman kopi dengan program PHBM. Penelitian tersebut fokus pada peningkatan jumlah pendapatan sebelum dan sesudah implementasi program PHBM sedangkan penelitian ini akan fokus pada bagaimana proses implementasi PHBM di Desa Sambak.

1.6 Kerangka Dasar Teori

1.6.1 Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Secara etimologis, implementasi diartikan sebagai suatu kegiatan yang berkaitan dengan penyelesaian pekerjaan menggunakan sarana (alat) untuk mendapatkan hasil yang diinginkan (Tachjan, 2006). Sedangkan secara istilah yang berkaitan dengan kebijakan publik, implementasi merupakan kegiatan pelaksanaan kebijakan publik yang telah disepakati dengan menggunakan suatu sarana (alat) tertentu untuk meraih hasil yang diinginkan (Tachjan, 2006).

Pressman dan Wildavsky (dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2015) mengungkapkan bahwa implementasi diartikan dalam beberapa kata kunci seperti: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji seperti yang tertulis di dalam dokumen (*to fulfill*), untuk menghasilkan *output* sesuai dengan tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan realisasi tujuan kebijakan (*to complete*).

Purwanto dan Sulistyastuti (2015) melihat implementasi kebijakan publik dari sudut pandang instrumental merupakan alat yang digunakan untuk mencapai target dalam rangka mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*public value*) seperti keadilan, keterbukaan, persamaan, dan lain-lain. Grindle (dalam Akib, 2010) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan suatu tindakan administratif pada program

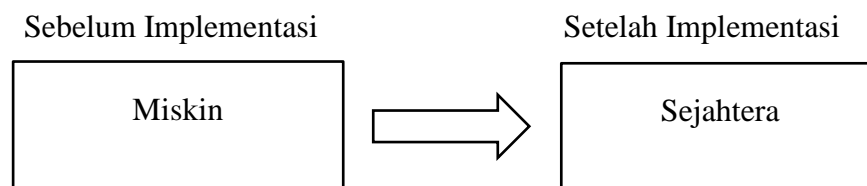
tertentu yang dimulai saat tujuan dan sasaran program telah ditentukan serta anggaran telah disalurkan untuk mencapai tujuan tersebut.

Edward III (dalam Akib & Tarigan, 2008) menjelaskan implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkannya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Quade (dalam Akib & Tarigan, 2008) menambahkan bahwa di dalam proses implementasi yang ideal terdapat interaksi dan reaksi dari organisasi implementer, kelompok sasaran dan faktor lingkungan sehingga menciptakan kondisi yang memanas (*tensional*) dan kemudian diikuti tindakan tawar-menawar (*transaksi*). Transaksi tersebut merupakan umpan balik dari kelompok sasaran yang akan digunakan implementer dalam memformulasikan kebijakan selanjutnya.

Sedangkan Goggin et.al (dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2015) mengemukakan bahwa implementasi merupakan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan menggunakan pendekatan komunikasi yang memadukan model *top-down* dan *bottom-up*. Goggin berpandangan bahwa implementasi kebijakan yang ideal dapat mengubah kondisi masyarakat menjadi lebih baik sesuai dengan dokumen kebijakan yang telah dirancang sebelumnya. Suatu implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti faktor *compliance* (pemenuhan atau ketaatan prosedur), faktor strategis (kesesuaian dengan dokumen kebijakan), faktor dampak yang akan

dihasilkan kebijakan, dan faktor efisiensi yakni terkait penggunaan biaya dalam penyelenggaraan program (Purwanto & Sulistyastuti, 2015).

Gambar 1.1
Perubahan Kondisi Kelompok Sasaran dalam Pencapaian Implementasi Kebijakan



Sumber: Purwanto & Sulistyastuti, 2015

Kata miskin memiliki definisi sebagai kondisi relatif atau absolut dari individu atau kelompok suatu wilayah yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar sesuai tata nilai dan norma yang berlaku di kalangan masyarakat di suatu wilayah. Kondisi tersebut disebabkan karena faktor natural, kultural atau struktural (Nugroho & Dahuri, 2012). Sehingga kemiskinan masyarakat di suatu wilayah akan berbeda dengan wilayah lainnya.

Menurut UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, kesejahteraan masyarakat didefinisikan sebagai suatu kondisi warga negara yang dapat memenuhi kebutuhan material, spiritual dan sosialnya. Hal tersebut digunakan agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Implementasi kebijakan, digunakan dalam rangka merubah kondisi

suatu masyarakat dari kondisi miskin ke dalam kondisi yang lebih baik yakni kondisi sejahtera.

Berdasarkan pendapat di atas, implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai kegiatan pelaksanaan kebijakan yang berupa pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah agar dapat mewujudkan tujuan atau target kebijakan. Hal tersebut dilakukan guna mengubah kondisi masyarakat ke dalam kondisi baru yang lebih baik.

Menurut Abdullah (dalam Tachjan, 2006), implementasi kebijakan harus memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Unsur Pelaksana, yaitu unit-unit administratif atau unit-unit birokratik pada setiap tingkatan pemerintahan;
2. Program, yakni rencana terpadu yang menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar, dan anggaran kebijakan yang akan diimplementasikan agar dapat ditentukan pemecahan masalah yang sesuai.
3. Kelompok Sasaran, yaitu subjek yang akan menerima dampak dari kebijakan yang diimplementasikan.

b. Indikator Implementasi Kebijakan Publik

Quade (dalam Akib, 2010) berpendapat jika dalam analisis implementasi kebijakan publik, terdapat empat variabel yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi idaman agar implementer dapat mewujudkan tujuan kebijakan;
2. Kelompok target, yaitu subjek yang akan mengadopsi pola interaksi baru dari kebijakan agar subjek dapat memenuhi kebutuhannya;
3. Organisasi yang melaksanakan, yaitu berupa satuan kerja birokrasi pemerintah atau unit yang bertanggung jawab sebagai implementer;
4. Lingkungan yaitu elemen sistem dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Edward III (dalam Akib & Tarigan, 2008) berpendapat bahwa implementasi dipengaruhi oleh 4 variabel, yakni:

1) Komunikasi

Implementasi dapat berjalan efektif apabila ukuran dan tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam mewujudkan tujuan kebijakan. Hal tersebut didapatkan dari komunikasi yang efektif, tepat, jelas dan akurat antara implementer dengan kelompok sasaran seperti sosialisasi menggunakan berbagai media informasi;

2) Sumber Daya

Sumber daya berkaitan dengan anggaran, fasilitas, dan tenaga kerja yang dibutuhkan dalam implementasi program;

3) Disposisi atau Sikap Pelaksana

Upaya-upaya sistematis yang diberikan pelaksana untuk meningkatkan kemampuan berkerja secara optimal kepada masyarakat;

4) Struktur Birokrasi

Organisasi atau petugas (implementer) yang terlibat dalam suatu program yang memiliki struktur organisasi sebagai mekanisme formal untuk mencapai tujuan program;

Ripley (dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2015) menyebutkan implementasi dapat dikatakan berhasil apabila para implementer patuh terhadap *Standart Operating Procedur* dalam melaksanakan kebijakan (*compliance prespective*). Namun hal tersebut bukanlah satu-satunya ukuran suatu kebijakan berhasil diimplementasikan karena suatu keberhasilan implementasi harus menggambarkan adanya perubahan nasib kelompok sasaran ke dalam kondisi yang lebih baik dari sebelumnya.

Purwanto dan Sulistyastuti menambahkan bahwa keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti:

1. Kualitas Kebijakan

Kebijakan dengan kualitas yang baik tercipta dari perumusan kebijakan yang demokratis di mana kebijakan sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran. Adapun kualitas kebijakan yang dimaksud adalah kejelasan tujuan, kejelasan implementator dan penanggung jawab kebijakan dan lain-lain;

2. Kecukupan Input Kebijakan

Input kebijakan yang dimaksud adalah anggaran. Besar kecilnya anggaran yang diberikan untuk suatu kebijakan menunjukkan seberapa besar *political will* pemerintah dalam menangani permasalahan kelompok sasaran yang akan dihadapi;

3. Ketepatan Instrumen

Suatu kebijakan memerlukan instrumen yang tepat untuk dapat mencapai keberhasilan implementasi kebijakan;

4. Kapasitas Implementator

Struktur organisasi yang terlalu hirarkis akan menghambat proses implementasi;

5. Karakteristik dan Dukungan Kelompok Sasaran

Karakteristik kelompok sasaran meliputi gender, pendidikan dan lain lain akan sangat mempengaruhi dukungan kelompok sasaran terhadap proses implementasi kebijakan;

6. Kondisi Lingkungan

Kondisi lingkungan baik secara geografis, sosial, politik, dan ekonomi yang tidak kondusif akan menghambat upaya pencapaian tujuan kebijakan meski kebijakan tersebut memiliki kualitas yang baik.

Grindle menggambarkan bahwa suatu keberhasilan implementasi kebijakan publik ditentukan oleh variabel isi kebijakan dan variabel konteks atau lingkungan implementasi (Akib & Tarigan, 2008).

Variabel isi mencakup:

1. Sejah Mana Kepentingan Kelompok Sasaran Termuat dalam Isi Kebijakan

Kebijakan yang tidak merugikan salah satu pihak baik implementer maupun kelompok sasaran akan lebih mudah diimplementasikan;

2. Jenis Manfaat yang Akan Dihasilkan

Kebijakan yang dapat memberikan manfaat untuk banyak orang akan mendapat dukungan dari kelompok sasaran sehingga lebih mudah untuk diimplementasikan;

3. Jangkauan Perubahan yang Diinginkan

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan, akan semakin sulit suatu kebijakan tersebut diimplementasikan;

4. Kedudukan Pengambil Keputusan

Kebijakan yang melibatkan banyak instansi (pengambil keputusan tersebar baik secara organisatoris maupun geografis) akan sulit untuk diimplementasikan;

5. Pelaksana Program

Kemampuan pelaksana program menentukan tingkat keberhasilan program;

6. Sumber Daya yang Dikerahkan

Sumber daya meliputi sumber daya manusia dan sumber daya nonmanusia seperti sarana dan prasarana serta sumber daya alam yang mumpuni akan mempermudah pelaksanaan program.

Variabel konteks (lingkungan) meliputi:

1. Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor yang Terlibat

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan ditentukan oleh strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementator. Apabila strategi disusun karena adanya kepentingan pribadi atau kelompok maka hanya implementator yang akan menikmati outputnya;

2. Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Kepatuhan dan daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan

Tipologi implementasi yang menentukan suatu keberhasilan atau kegagalan pencapaian tujuan menurut Goggin *et al* (dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2015) antara lain adalah:

1. Penyimpangan (*defiance*)

Yaitu, adanya pengunduran atau pembatalan implementasi yang disertai perubahan tujuan maupun mekanisme implementasi sehingga tujuan kebijakan tidak dapat tercapai.

2. Penundaan (*delay*)

Implementator melakukan penundaan tanpa mengubah isi kebijakan.

3. Penundaan strategis (*strategic delay*)

Penundaan ini dimaksudkan untuk memperbesar kemungkinan keberhasilan kebijakan dengan melakukan perubahan-perubahan pada isi kebijakan.

4. Taat (*compliance*)

Implementasi tetap dijalankan tetapi tidak dilakukan modifikasi-modifikasi pada isi kebijakan.

1.6.2 Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM)

a. Pengertian PHBM

SK Direksi Perhutani Nomor 682/KPTS/DIR/2009 Tentang Pedoman Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat mendefinisikan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat sebagai:

“Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) adalah suatu sistem pengelolaan sumberdaya hutan yang dilakukan bersama oleh Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan dan atau Perum Perhutani dengan pihak lain yang berkepentingan (stakeholder) dengan jiwa berbagi, sehingga kepentingan bersama untuk mencapai keberlanjutan fungsi dan manfaat sumberdaya hutan dapat diwujudkan secara optimal dan proporsional”.

PHBM merupakan bentuk pergeseran paradigma pengelolaan sumber daya hutan berbasis negara (*state based forest management*) di mana pengelolaan hutan didominasi oleh peran negara dan pemerintah menjadi berbasis komunitas atau masyarakat (*community based forest management*). PHBM merupakan suatu pola kelembagaan agar masyarakat memiliki akses lebih untuk mengelola hutan dengan cara bagi hasil yang ditentukan oleh Perum Perhutani bersama masyarakat desa (Rahmina, 2011).

SK Direksi Perhutani Nomor 682/KPTS/DIR/2009 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat menyatakan bahwa PHBM diterapkan agar dapat mengoptimalkan pemanfaatan hutan

dalam rangka meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan pembangunan daerah yang fleksibel, partisipatif, dan akomodatif. Selain itu, PHBM juga bertujuan untuk mengarahkan pengelolaan hutan dengan menggabungkan aspek sosial ekonomi yang selaras dengan kelestarian hutan.

Sardjono (dalam Budiantoro, 2008) menyebutkan prinsip-prinsip PHBM antara lain sebagai berikut:

1. Masyarakat lokal memiliki kewenangan untuk mengelola kawasan dan hasil hutan;

Kewenangan masyarakat dalam mengelola PHBM tertuang dalam Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor 268/KPTS/DIR/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat Plus (PHBM Plus) dan Akta Perjanjian kerja sama antara LMDH dengan Perum Perhutani yang telah disepakati kedua belah pihak. Dalam pedoman PHBM Plus tersebut masyarakat diberi kewenangan untuk mengelola wilayah di dalam kawasan hutan serta di luar kawasan hutan (Kurniawan, 2011).

2. Masyarakat lokal dapat berpartisipasi dalam setiap tahap kegiatan pengelolaan hutan;

Partisipasi dalam PHBM terbagi menjadi 3 tahap yakni partisipasi dalam perencanaan, partisipasi dalam pelaksanaan program, dan partisipasi dalam monitoring-evaluasi (Evtasari, 2012). Partisipasi masyarakat dalam perencanaan meliputi kehadiran rapat, diskusi,

keterlibatan ide dan tanggapan atau sanggahan terhadap program agar dapat mencapai mufakat. Sedangkan partisipasi dalam pelaksanaan merupakan pelaksanaan dari rencana kegiatan yang telah dimusyawarahkan sebelumnya. Partisipasi dalam pelaksanaan meliputi partisipasi tenaga, keahlian, dan sumbangan harta benda untuk kelancaran program (Evtasari, 2012). Adapun partisipasi dalam monitoring-evaluasi bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan program yang telah berjalan (Evtasari, 2012).

3. Masyarakat lokal memperoleh keuntungan dari kegiatan pengelolaan hutan;

Suatu program yang dilaksanakan haruslah memberikan keuntungan bagi masyarakat lokal. Keuntungan yang diperoleh dari program PHBM antara lain adalah keuntungan ekonomi, keuntungan ekologi, dan keuntungan sosial (Budiantoro, 2008). Keuntungan ekonomi meliputi peningkatan lapangan kerja baru dan manfaat lain yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Keuntungan ekologi merupakan keuntungan bagi kelestarian dan fungsi hutan yang diperoleh dari pola tanam yang sesuai dengan karakteristik wilayah (Kurniawan, 2011). Sedangkan keuntungan sosial adalah manfaat khusus yang diperoleh dari pengelolaan hutan seperti terciptanya lapangan pekerjaan baru dan peningkatan teknologi bagi masyarakat (Kurniawan, 2011).

Sutopo (2005) PHBM dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti:

1. Sumber Daya Manusia (*Men*)

Sumber daya manusia merupakan unsur utama suatu kebijakan.

Dalam program PHBM sumber daya manusia yang dimaksud adalah petani;

2. Peralatan (*Materials*)

Peralatan sangat mempengaruhi kualitas, jumlah dan kecepatan proses implementasi kebijakan. Peralatan dalam PHBM antara lain adalah peralatan pertanian, bibit tanaman, pupuk, dan lain sebagainya;

3. Cara (*Methods*)

Petunjuk dan prosedur kerja yang harus dilakukan petani dalam PHBM;

4. Biaya (*Money*)

Biaya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan PHBM;

5. Lokasi / Lingkungan

Jarak pemukiman dengan lahan pertanian PHBM menentukan efisiensi pelaksanaan PHBM.

Pomeroy dan William menetapkan 10 kunci keberhasilan PHBM yaitu (Budiantoro, 2008):

1. Batas Wilayah yang Jelas

Batas fisik suatu kawasan yang akan dikelola harus dapat ditetapkan dan diketahui oleh masyarakat;

2. Kejelasan Keanggotaan

Pengguna yang memiliki hak memanfaatkan sumber daya hutan harus jelas sehingga mempermudah proses komunikasi dan koordinasi;

3. Keterikatan dalam Kelompok

Masyarakat yang terlibat semestinya tinggal dalam satu wilayah yang sama sehingga mempermudah proses pengelolaan;

4. Manfaat Harus Lebih Besar dari Biaya

5. Pengelolaan yang Sederhana

Agar proses monitoring dan penegakan hukum dapat dilakukan secara terpadu;

6. Legalisasi Pengelolaan

Agar masyarakat lokal memiliki hak dan kewajiban yang terlindungi;

7. Kerja sama dengan kepemimpinan masyarakat agar pengelolaan hutan berjalan dengan optimal karena adanya kemitraan antar stakeholder dalam setiap aktivitas ekonomi, sosial, keamanan dan lain sebagainya;

8. Desentralisasi dan Pendelegasian Wewenang

Tanggung jawab pengelolaan merupakan tanggung jawab seluruh stakeholder;

9. Koordinasi antara Masyarakat dan Pemerintah

Agar mempermudah monitoring dan pemecahan masalah;

10. Pengetahuan, Kemampuan dan Kepedulian Masyarakat

Dalam rangka memberikan kepastian bahwa masyarakat mempunyai kemampuan dan pengetahuan dalam pengelolaan sumber daya alam maka diperlukan suatu upaya yg mampu memberikan peningkatan ketrampilan dan kepedulian masyarakat untuk turut serta aktif, responsif dan efektif dalam proses PHBM.

b. Ruang Lingkup Kegiatan PHBM

1) Objek dan Jenis Kegiatan PHBM

a) Objek kegiatan PHBM dapat dilakukan di dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan. Di dalam kawasan hutan hak pengelolaan dipegang oleh Perhutani. Sedangkan di luar kawasan hutan merupakan wilayah administratif desa yang meliputi Daerah Aliran Sungai (DAS) atau Sub Daerah Aliran Sungai (Sub DAS) (Kurniawan, 2011).

b) Jenis Kegiatan

1. Dalam Kawasan Hutan (Kurniawan, 2011)

a. Kegiatan pengusahaan hutan yang meliputi perencanaan, penanaman, pemeliharaan, perlindungan dan pemanenan hasil.

b. Usaha produktif berbasis lahan

2. Di Luar Kawasan Hutan (Kurniawan, 2011)

- a. Pembinaan masyarakat desa hutan meliputi pemberdayaan kelembagaan Kelompok Tani Hutan dan pengembangan ekonomi kerakyatan;
- b. Perbaiki biofisik desa hutan meliputi pengembangan hutan rakyat serta bantuan sarana dan prasarana desa hutan.

c. Organisasi-Organisasi dalam PHBM

Adapun organisasi-organisasi dalam PHBM menurut SK Direksi Perhutani Nomor 682/KPTS/DIR/2009 Tentang Pedoman Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat adalah:

1) Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH)

LMDH dibentuk untuk melaksanakan kerja sama antara masyarakat desa hutan (MDH) dengan Perum Perhutani dalam sistem PHBM. LMDH berhak mengelola petak hutan pangkuan di wilayah desa. Dalam menjalankan tugasnya LMDH mempunyai peraturan-peraturan yang tertuang dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).

2) Forum Komunikasi PHBM (FK PHBM)

FK PHBM merupakan lembaga pendukung dalam pelaksanaan PHBM yang berada pada setiap tingkat pemerintahan mulai dari pemerintah desa hingga provinsi. FK PHBM ini bertanggung jawab

kepada pemerintah di tingkat forum tersebut dibentuk. FK PHBM bertugas untuk:

- a. Mengkoordinasi dan menjabarkan secara operasional kegiatan PHBM;
- b. Melaksanakan bimbingan, pendampingan, pemantauan dan evaluasi hasil kegiatan dan perkembangan PHBM;
- c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan PHBM sesuai dengan tugas pokok dan fungsi instansi.
- d. Menyampaikan hasil laporan kegiatan kepada semua pihak yang berkepentingan.

1.7 Definisi Konseptual

Definisi Konseptual adalah batasan-batasan konsep agar terhindar dari kesalahpahaman. Berdasarkan kerangka teori di atas maka dapat diuraikan beberapa konsep sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan publik (Goggin et.al) merupakan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan menggunakan pendekatan komunikasi agar dapat mengubah kondisi masyarakat menjadi lebih baik sesuai dengan dokumen kebijakan yang telah dirancang sebelumnya. Suatu implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti faktor *compliance* (pemenuhan atau ketaatan prosedur), faktor strategis (kesesuaian dengan dokumen kebijakan), faktor dampak yang akan dihasilkan kebijakan, dan faktor efisiensi.

2. Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat adalah sistem pengelolaan hutan yang dilakukan oleh Perum Perhutani bersama masyarakat desa hutan dengan jiwa berbagi, sehingga kepentingan bersama untuk mencapai keberlanjutan fungsi dan manfaat sumberdaya hutan dapat diwujudkan secara optimal dan proporsional. PHBM diterbagi atas 2 unit besar yakni pengelolaan di dalam kawasan hutan dan di luar kawasan hutan. Namun pada penelitian ini peneliti akan focus pada pengelolaan di dalam kawasan hutan. Menurut Sardjono (dalam Budiantoro, 2008), PHBM akan dikatakan berhasil apabila:
- a. Masyarakat lokal memiliki kewenangan untuk mengelola kawasan dan hasil hutan;
 - b. Masyarakat lokal dapat berpartisipasi dalam setiap tahap kegiatan pengelolaan hutan;
 - c. Masyarakat lokal memperoleh keuntungan dari kegiatan pengelolaan hutan;

1.8 Definisi Operasional

Definisi operasional digunakan untuk menggambarkan apa saja yang akan diteliti. Definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah indikator keberhasilan PHBM hasil pemikiran Sardjono. Teori keberhasilan PHBM menurut Sardjono di bawah ini dipilih karena memiliki indikator-indikator yang lengkap mulai dari kewenangan pengelolaan hutan hingga

dampak atau manfaat hutan bagi masyarakat yang sesuai untuk digunakan dalam penelitian ini. Adapun indikator-indikator tersebut adalah:

1. Masyarakat lokal memiliki kewenangan untuk mengelola kawasan dan hasil hutan:
 - 1) Perencanaan Program PHBM
 - a) Sosialisasi
 - b) Kelembagaan
 - 2) Pelaksanaan Program PHBM
 - a) Perencanaan kegiatan pengusaha di dalam kawasan hutan;
 - b) Penanaman tanaman bawah tegakan (agroforestri);
 - c) Pemeliharaan tanaman bawah tegakan;
 - d) Pemanenan hasil.
 - 3) Monitoring dan Evaluasi Program PHBM
2. Masyarakat lokal dapat berpartisipasi dalam setiap tahap kegiatan pengelolaan hutan:
 - 1) Partisipasi pesanggem dalam perencanaan PHBM;
 - a) Keterlibatan kehadiran;
 - b) Keterlibatan ide dan pikiran;
 - 2) Partisipasi pesanggem dalam pelaksanaan PHBM;
 - a) Keterlibatan tenaga;
 - b) Keterlibatan biaya;
 - c) Keterlibatan keahlian;

- 3) Partisipasi pesanggem dalam evaluasi PHBM;
Keterlibatan dalam proses evaluasi.
3. Masyarakat lokal memperoleh keuntungan dari kegiatan pengelolaan hutan:
- 1) Keuntungan ekonomi (peningkatan lapangan pekerjaan);
 - 2) Keuntungan ekologi (hutan sebagai penyimpan air, pencegah erosi, dan lain-lain);
 - 3) Keuntungan sosial budaya (menumbuhkan gotong royong);

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Metode kualitatif deskriptif adalah cara penyelesaian masalah dalam penelitian kualitatif dengan menggunakan gambaran-gambaran tentang kondisi subjek maupun objek penelitian seperti individu, lembaga atau kelompok berdasarkan fakta-fakta yang ditemui di lapangan (Nawawi, 1990). Penelitian ini akan mengungkapkan bagaimana implementasi kebijakan PHBM di Desa Sambak.

1.9.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah di Desa Sambak, Kecamatan Kajoran, Kabupaten Magelang.

1.9.3 Unit Analisis Data

Unit analisis dalam penelitian ini diartikan sebagai objek nyata yang diteliti. Untuk mengetahui bagaimana implementasi PHBM di Desa Sambak, maka unit analisis dalam penelitian ini LMDH Wana Hijau Lestari Desa Sambak dan Perum Perhutani KPH Kedu Utara. Pihak-pihak tersebut merupakan pihak yang tepat untuk dijadikan sumber data sesuai dengan permasalahan penelitian ini.

1.9.4 Jenis Data

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait. Data primer dalam penelitian ini berkaitan dengan proses implementasi, monitoring dan evaluasi program PHBM di Desa Sambak khususnya dan di KPH Kedu Utara pada umumnya.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan keperluan utama dalam penelitian ini karena berkaitan dengan data yang digunakan seperti peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian.

1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada pihak-pihak yang relevan dengan permasalahan penelitian ini. Wawancara akan dilakukan dengan menemui narasumber dan mengadakan tanya jawab secara langsung dengan pihak-pihak (narasumber) yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian. Narasumber yang akan diwawancarai adalah:

Tabel 1.2
Narasumber

No.	Narasumber	Jumlah	Metode
1.	Perum Perhutani KPH Kedu Utara	1 Orang	Wawancara
2.	Kepala Desa Sambak	1 Orang	Wawancara
3.	LMDH Wana Hijau Lestari	2 Orang	Wawancara
4.	Ketua Kelompok Pesanggem	3 Orang dari 3 kelompok	Wawancara

b. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengamati langsung setiap kejadian atau perilaku objek penelitian di lapangan. Teknik ini akan menghasilkan data kegiatan, kebiasaan, dan

perilaku yang dilakukan objek penelitian di desa sekitar hutan khususnya Desa Sambak. Observasi dilakukan pada tanggal 21-29 Januari 2017.

c. Dokumentasi

Teknik dokumentasi dilakukan untuk memperoleh data sekunder dengan cara mengambil data dari sumber tertulis berupa laporan, perundang-undangan, dan dokumen lainnya yang berhubungan dengan topik penelitian. Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data-data yang ada di Kantor LMDH Wana Hijau Lestari, Kantor Desa Sambak, dan Kantor Perum Perhutani KPH Kedu Utara.

1.9.6 Teknik Analisis Data

Peneliti akan menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu dengan mengolah data dari informan kemudian data tersebut akan digambarkan dengan menggunakan kata-kata. Penelitian ini akan menggambarkan berbagai hasil peneliti yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi serta akan mendeskripsikan angka yang diperoleh dari analisis data dan dokumen. Angka tersebut kemudian akan diuraikan dengan kata-kata. Hasil tersebut dirangkai untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan penelitian.

Teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah model alir (Salim, 2006). Model alir terdiri atas tahap pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan data dan dokumen di lapangan yang berkaitan dengan penelitian. Sedangkan mereduksi data adalah penyederhanaan data kasar dari lapangan sehingga dapat diperoleh data yang berkaitan dengan penelitian.

Adapun penyajian data adalah penggambaran secara sistematis mengenai kondisi menurut data yang telah diperoleh dan direduksi. Data yang telah dipaparkan selanjutnya disimpulkan dengan cara membandingkan, menghubungkan dan memilih data yang mengarah pada permasalahan dan dapat menjawab permasalahan yang ada.