

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat (Akib & Tarigan, 2008). Tahap implementasi kebijakan menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output dapat dikatakan sebagai hasil langsung dari kebijakan yang telah ditetapkan. Sedangkan outcome merupakan sebuah dampak dari suatu kebijakan tersebut (Indiahono, 2009).

Hutan Rakyat merupakan salah satu dari bentuk perhutanan sosial yang keberadaannya tertuang dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83 tahun 2016 tentang kehutanan sosial, pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Perhutanan sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan Negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Hutan.

Menurut Harjono (2010) Hutan Rakyat di Indonesia berdasarkan jalannya kebijakan dimulai pada tahun 1952, yaitu dengan dimulainya upaya rehabilitasi lahan dan konservasi tanah yang dikenal dengan istilah penghijauan, dengan program kegiatan Penghijauan Tanah Kering (PTK), perjalanan penghijauan dalam bentuk program Hutan Rakyat pada Orde Lama lebih menitik beratkan pada pemanfaatan lahan kosong yang ada di pulau Jawa yang didorong oleh faktor kebutuhan kayu yang meningkat, pada era Orde Baru pemerintah menitik beratkan pembangunan Hutan Rakyat untuk memulihkan lahan kritis dan masih mengesampingkan penghasilan masyarakat hutan, sedangkan pada era Reformasi yang diiringi dengan pelaksanaan Otonomi Daerah mulailah kewenangan daerah dalam kawasan hutan dikenalkan (Mahrus, 2012)

Hutan Rakyat merupakan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat Lestari maka manfaat yang dirasakan oleh masyarakat tidak hanya keuntungan dari aspek ekonomi saja, juga harus menyadari keuntungan ekologi, sesuai dengan pendapat (Budiantoro, 2008) bahwa masyarakat lokal memperoleh keuntungan dari kegiatan pengelolaan hutan meliputi manfaat ekonomi; yaitu dalam hal peningkatan kesejahteraan dan pendapatan daerah, manfaat ekologi; hutan sebagai penyimpan air, pencegah erosi, dan lain lain, dan manfaat sosial yaitu meningkatnya rasa kolektivitas atau gotong royong.

Dibalik luasnya hutan yang dimiliki Negara Indonesia yaitu seluas 95.480,0 juta ha banyak melewati masalah dalam pengelolaan didalamnya. Bermulai dari pembalakan liar, konflik antar masyarakat dan perusahaan

pengelola hutan atau di sebut Hutan Tanaman Industri (HTI), konflik antar pemegang Hak Penguasaan Hutan (HPH) dengan masyarakat sekitar hutan dan Kebakaran Hutan. 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 konsensi 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.

Pemerintah tentunya mengambil sikap sebagai fungsi legislatifnya dengan mengeluarkan regulasi yang diharapkan dapat membantu peningkatan pengelolaan hutan rakyat diantaranya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (PermenLHK) Nomor 49 Tahun 2016 Tentang : Pedoman Penyelenggaraan Kebun Bibit Rakyat, dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (PermenLHK) Nomor 85 Tahun 2016 Tentang : Penatausahaan Hasil Hutan Hak/ Hutan Rakyat dapat mendukung keberlanjutan eksistensi Hutan Rakyat dan diharapkan meminimalisir terjadinya pembalakan liar serta alih fungsi lahan sehingga mampu meningkatkan penghasilan masyarakat dan penghasilan daerah.

Hutan rakyat di Pulau Jawa dewasa ini telah menjadi sebuah fenomena sosial, ekonomi, budaya dan lingkungan yang sangat luar biasa. Data Ditjen Rehabilitasi Lahan dan Perhuanan Sosial (RLPS), Kementerian Kehutanan menyebutkan bahwa luas total hutan rakyat di seluruh Indonesia mencapai 3.589.343 Ha, dimana 2.799.181 Ha atau 78 Persen diantaranya terdapat di Pulau Jawa. Berdasarkan data BPKH Wilayah XI tahun 2009, komposisi sebaran tersebut adalah: Jawa Barat dan Banten 1,2 juta ha, Jawa Tengah 747.000 Ha, Daerah Istimewa Yogyakarta 111.000 Ha, Jawa Timur 641 ribu ha. (BPKH Wilayah XI, 2010).

Keberadaan hutan rakyat di Daerah istimewa Yogyakarta ataupun disetiap provinsi sangatlah penting disamping sebagai paru-paru kota juga sebagai penyimpan cadangan air untuk keberlangsungan kebutuhan masyarakat. Meski begitu Felix Tri Yuwono, Wakil Ketua Ikatan Penyuluh Kehutanan Indonesia (IPKINDO) menyatakan total luas hutan di Daerah Istimewa Yogyakarta baru 17 Persen dari keseluruhan luas wilayah Yogyakarta, angka tersebut terdiri dari 5 Persen Hutan Negara dan 12 Persen Hutan Rakyat. Jika di kalkulasikan dalam bentuk luas hutan rakyat saat ini mencapai 76.000 Ha dan hutan Negara 18.000 Ha. (Purnandaru, 2017).

Salah satu Kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengelola Hutan Rakyat yaitu Kabupaten Bantul. perkembangan luas hutan rakyat di Kabupaten Bantul dapat dilihat pada tabel berikut ini:

TABEL 1.1

PERKEMBANGAN LUAS HUTAN RAKYAT

Kabupaten / Kota di Provinsi D.I. Yogyakarta, 2014-2016 (Ha)

Kabupaten /Kota	2014	2015	2016
Kulonprogo	20.178	20.446	20.759
Bantul	8570	8570	8595
Gunungkidul	41953,9	42132	42570
Sleman	4418,7	4865	4756,1
Yogyakarta	-	-	-
DIY	75.120	76.012	76.681

Sumber: Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Yogyakarta (2016)

Dari data yang tertera pada tabel diatas menunjukkan luas hutan rakyat di Kabupaten Bantul yaitu seluas 8.592 Ha. Yang terbagi di 14 kecamatan dan 3 kecamatan tidak memiliki kawasan hutan rakyat, dari lima kabupaten yang mengelola hutan rakyat dapat dilihat perkembangan dari tahun 2014-2016 kabupaten bantul mengalami perkembangan paling lambat jika dilihat dari data perkembangan luas hutan rakyat pada tabel 1.1 diatas.

Menurut data Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Yogyakarta pada tahun 2014-2016 perkembangan hasil hutan rakyat di kabupaten bantul dalam bentuk kayu bulat mengalami peningkatan yaitu pada tahun 2014 sebesar 2.925 km³ dan pada tahun 2016 meningkat sebesar 5.829,9 km³ namun masih sedikit bila dibandingkan dengan tiga kabupaten lainnya, seperti Kabupaten Sleman, Gunung Kidul, dan Kulonprogo (Mutijo, 2016).

Hutan rakyat di kabupaten bantul terbagi di 14 kecamatan dan yang memiliki luas hutan rakyat terbesar berada di kecamatan pajangan yaitu sebesar 939,59 ha. Kecamatan pajangan memiliki lembaga Unit Manajemen

Hutan Rakyat yang dikenal Wonolestari, UMHR tersebut memiliki tiga wilayah kerja meliputi; Desa sendangsari, Desa Trwidadi, dan Desa Guwosari. Pembagian secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut ini.

TABEL 1.2

LUAS WILAYAH HUTAN RAKYAT KECAMATAN PAJANGAN (2017)

No	LokasiKelola	JumlahKelompok	LuasHutan Rakyat (ha)	Jumlahanggota (KK)
1	Desa Sendangsari	17 Kelompok	346,29	1.453
2	Desa Triwidadi	17 Kelompok	487,26	1.636
3	Desa Guwosari	11 Kelompok	106,02	477
	Jumlah	45	939,59	3.566

Sumber: (Musafa, 2017)

Berdirinya UMHR Wono Lestari Bantul ini dilatarbelakangi dengan adanya Peraturan Menteri Kehutanan No. 38 Tahun 2009 Tentang Standar dan pedoman penilaian kinerja pengelolaan hutan produksi lestari dan verifikasi legalitas kayu. Peraturan yang bersifat mandatory ini menginisiasi pemilik hutan rakyat untuk membuat sebuah lembaga berbadan yang nantinya dapat menjadi wadah para pemilik hutan rakyat di Kabupaten Bantul (Musafa, 2017).

Penerapan pengelolaan Hutan Rakyat di Indonesia sudah berjalan sejak tahun 1952, namun masih mengalami berbagai macam perubahan peraturan karena penerapannya masih jauh dari tujuan utama, yaitu kesejahteraan masyarakat. Pentingnya hutan bagi keberlangsungan pembangunan dan kebutuhan manusia harus diperhatikan dari pengelolaannya, supaya tidak menimbulkan dampak negatif yang merugikan

masyarakat dan Negara. Sehingga perlu adanya upaya peningkatan kinerja melalui pembenahan setiap subsistemnya (Hardjono & Trison, 2010).

Dari latar belakang yang telah diuraikan penulis, penelitian ini menjelaskan terkait implementasi kebijakan yang dibuat pemerintah dan menjelaskan problematika dalam penerapannya. Maka penulis mengambil judul **Implementasi Kebijakan Hutan Rakyat dan mengambil studi kasus di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul.**

1.2 Rumusan Masalah

Dari penulisan latar belakang masalah yang penulis uraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Implementasi kebijakan hutan rakyat di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin didapatkan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Implementasi kebijakan Hutan Rakyat di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan Hutan Rakyat di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul

1.4 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Kegunaan secara teoritis penelitian ini adalah untuk pengembangan kajian tentang ilmu kebijakan publik dan dapat menjadi bahan pertimbangan Pemerintah Daerah dalam implementasi kebijakan hutan rakyat.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Lembaga Pemerintahan

Hasil penulisan ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam upaya peningkatan sinergisitas antar lembaga untuk meningkatkan efektifitas kebijakan dan menjadi pertimbangan, pengawasan, dan meningkatkan kinerja lembaga dalam pengembangan hutan rakyat di seluruh kelembagaan yang berwenang dalam pengelolaan hutan rakyat.

2. Bagi Masyarakat/ Kelompok Tani

Mengingatkan akan hak yang dimiliki dalam pengelolaan hutan dan menambah pengetahuan masyarakat terhadap program-program bantuan pemerintah dalam pengembangan pengelolaan hutan rakyat.

3. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini semoga dapat menjadi masukan dan pembandingan bagi peneliti-peneliti lain untuk mengadakan penelitian yang sejenis di masa yang akan datang.

1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian terkait tentang Kebijakan Hutan Rakyat diantaranya adalah (Fauziyah & Sanudin, 2013) dengan judul Efektivitas Kelembagaan dan Kebijakan Hutan Rakyat Penelitian dilakukan di empat desa yakni Desa Bondolharjo dan Desa Kebutuh Duwur di Kabupaten Banjarnegara serta Desa Baseh dan Desa Kemawi di Kabupaten Banyumas Provinsi Jawa Tengah. Kedua kabupaten ini dipilih karena memiliki luas hutan rakyat cukup besar dibanding kabupaten lainnya di Provinsi Jawa Tengah. Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran data sekunder, wawancara terstruktur, wawancara terbuka serta *Focus Group Discussion* (FGD). Penelitian menunjukkan bahwa efektivitas kelembagaan di Kabupaten Banjarnegara maupun Kabupaten Banyumas dalam kondisi sedang (cukup efektif). Kebijakan di Kabupaten Banjarnegara dinilai efektif dilihat dari sudut pandang ketepatan kebijakan dan ketepatan lingkungan, sedangkan kebijakan di Kabupaten Banyumas dinilai efektif dilihat dari sudut ketepatan target dan ketepatan lingkungan. Perbedaan penilaian ini disebabkan oleh perbedaan kebijakan atau program di setiap lokasi sesuai dengan kondisi dan keinginan masyarakat. Persamaan penelitian ini terletak pada salah satu fokus penelitian yaitu kebijakan hutan rakyat. Perbedaannya terletak pada lokasi penelitian dan tahun pelaksanaan penelitian serta metode penelitian.

Syahadat (2014) dengan judul Kajian Kebijakan Penatausahaan Kayu yang Berasal dari Hutan Hak. Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif yang bertujuan menjelaskan sesuatu seperti apa adanya secara lebih mendalam Analisis ini menguraikan sejauhmana pelaksanaan penatausahaan hasil hutan di hutan rakyat, yaitu dengan cara mengkaji isi permenhut Metode analisis isi Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan (*content analysis*) adalah satu teknik analisis terhadap beberapa sumber informasi termasuk bahan cetak (buku, artikel, novel, koran dan majalah) dan bahan non cetak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih banyak hal yang perlu disempurnakan dalam aturan penatausahaan hasil hutan di hutan rakyat agar ketertiban, kelancaran, dan tanggung jawab dalam pengelolaan hutan rakyat dapat tercipta dengan baik. Penyempurnaan mulai dari pembuatan Surat Izin Penebangan (SIP) serta perlu adanya berita acara pemeriksaan penebangan sebelum pengesahan (LHP), sampai kepada pengangkutan hasil hutan perlu disederhanakan tanpa mengurangi fungsi penatausahaan hasil hutan yang efektif dalam melestarikan hutan dan mejamin hak-hak negara atas hasil hutan.

Asmanah (2015) dengan judul Kontribusi hutan rakyat untuk kelestarian lingkungan dan pendapatan. Penelitian ini dilakukan di beberapa lokasi di Jawa Barat dengan metode wawancara dan observasi lapangan untuk analisis vegetasi Data hasil wawancara diolah dengan menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur vegetasi hutan rakyat (kebun campuran) lebih sederhana dibandingkan hutan alam, tetapi kerapatan

pohon dan penutupan tajuknya hampir mendekati ekosistem hutan alam. Keanekaragaman hayati dan penutupan tajuk hutan rakyat lebih baik dari segi manfaat ekologis, yakni berkisar antara 96 – 246 Persen. Dari segi sosial ekonomi hutan rakyat memberikan pendapatan kepada petani secara berkelanjutan, antara lain: kayu dan buah-buahan.

Berdasarkan studi terdahulu yang dilakukan oleh penulis, maka penelitian yang akan diambil oleh penulis adalah Implementasi Kebijakan Hutan Rakyat di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul Tahun 2017. Pada penelitian ini, penulis akan berfokus pada Implementasi Kebijakan Hutan Rakyat yang dilakukan oleh lembaga Pemerintah dan lembaga masyarakat Khususnya Unit Manajemen Hutan Rakyat Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul khususnya dalam pelaksanaan pengangkutan kayu hasil hutan rakyat dan pelaksanaan bantuan kebun bibit rakyat. Perbedaan dari penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini penulis mendeskripsikan Penerapan atau Implementasi Kebijakan Hutan Rakyat di kawasan Hutan Rakyat kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul dengan melibatkan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Unit Manajemen Hutan Rakyat selaku Sumber Daya dalam Implementasi Kebijakan Hutan Rakyat. karena dari hasil penelitian terdahulu dalam penerapan suatu kebijakan lembaga merupakan unsur penentu tercapainya tujuan suatu kebijakan.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Kebijakan

Menurut Heywood (2014) kebijakan adalah salah satu aspek politik yang memiliki dampak paling luas pada masyarakat. Secara garis besar, kebijakan merupakan '*output-output*' dari proses politik. Mencerminkan pengaruh pemerintah pada masyarakat; yaitu, kemampuan untuk menghasilkan perbaikan-perbaikan atau menghasilkan pemburukan-pemburukan.

Sedangkan kebijakan dalam pengertian umum adalah sebuah rencana aksi. Untuk menganggap sesuatu sebagai sebuah kebijakan mengimplikasikan bahwa sebuah keputusan formal telah dibuat, memberikan persetujuan formal pada sebuah rencana aksi tertentu. Kebijakan publik karenanya dapat dilihat sebagai keputusan-keputusan formal dari badan-badan pemerintahan. Akan tetapi, kebijakan lebih baik dipahami sebagai hubungan antara gagasan-gagasan, aksi-aksi dan hasil-hasil. Pada level gagasan kebijakan mencerminkan apa yang dikata pemerintah akan dilakukan. Pada level hasil, kebijakan tercermin dalam pengaruh dari pemerintah pada masyarakat luas.

Menurut Makmur (2011) kebijakan adalah suatu bentuk keputusan yang mengikat bagi orang tertentu atau dengan kata lain orang banyak dengan tataran strategis dan mengarah kepada yang lebih bersifat mengandung garis besarnya saja terhadap sesuatu yang dibuat oleh pemegang otoritas publik dan otoritas privat.

Kebijakan merupakan hal penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Kebijakan dapat digunakan sebagai suatu acuan dalam rangka mensejahterakan rakyat. Oleh karena itu dalam merumuskan suatu kebijakan, sebaiknya memperhatikan kebutuhan rakyat. Kebijakan pemerintah erat kaitannya dengan kebijakan publik. Kebijakan dibuat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan adalah kegiatan yang dipilih secara sengaja oleh aktor tertentu atau sekelompok aktor dalam mengatasi suatu masalah (Saepudin, 2011).

1.6.2 Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi kebijakan

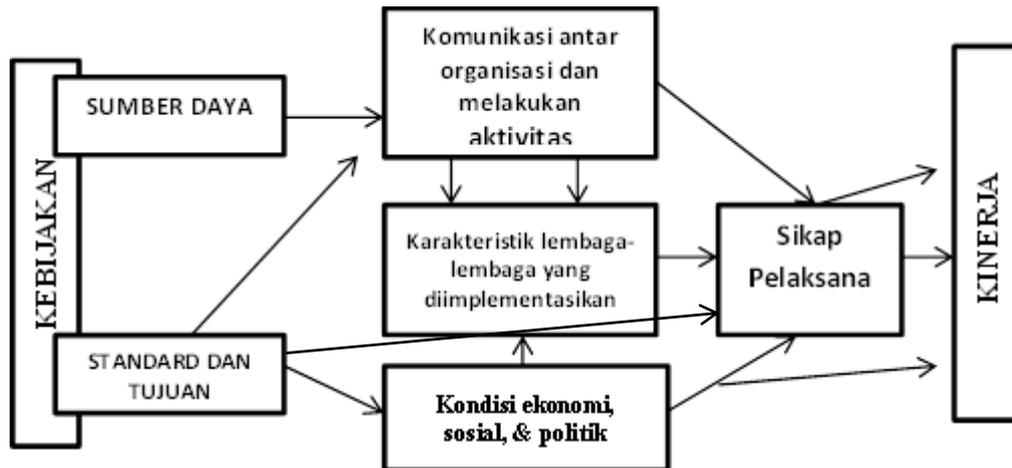
Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam (Nugroho, 2014) Mengenalkan dan mengembangkan model implementasi kebijakan klasik. Model tersebut diasumsikan bahwa implementasi kebijakan bekerja sejalan dengan proses kebijakan. Beberapa variabel kritis yang dimasukkan sebagai variable yang saling mempengaruhi dan menyangkut dalam implementasi kebijakan publik adalah:

- a. Sumber daya dan tujuan standar, yang mendorong ke komunikasi antar organisasi dan penegak aktivitas.
- b. Karakteristik badan-badan yang mengimplementasikan, yang dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial, dan kondisi politik, yang pada gilirannya dapat

membangkitkan perilaku pelaksana kebijakan agar dapat mencapai kinerja kebijakan

Bagan 1.1

Matriks Model Impementasi Meter dan Horn



Sumber : (Nugroho, 2014)

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat (Akib & Tarigan, 2008)

Tahap implementasi kebijakan menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan (Indiahono, 2009). Output dapat dikatakan sebagai hasil langsung dari kebijakan yang telah ditetapkan. Sedangkan outcome merupakan sebuah dampak dari suatu kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program (Winarmo, 2014).

b. Indikator Implementasi Kebijakan

Teori implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dalam (Nugroho, 2017) mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Berikut ini adalah variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan

Para pelaksana kebijakan/implementator memahami standard dan tujuan kebijakan karena standar dan tujuan kebijakan berhubungan dengan sikap para pelaksana. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas terukur sehingga dapat direalisasikan, apabila tidak jelas maka menimbulkan multiinterpretasi dan menimbulkan konflik di antara para pelaksana kebijakan.

2. Sumber daya

Implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia (human) dan sumber daya non-manusia (non-human). Pelaksana kebijakan memanfaatkan sumber daya yang tersedia seperti SDM, sarana prasarana, anggaran dan waktu.

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Pelaksana kebijakan mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai sumber-sumber dalam mengimplementasikan kebijakan, akan tetapi dalam pelaksanaannya terdapat hambatan yang dapat berupa struktur-struktur organisasi. Agar implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, para pelaksana kebijakan harus memahami prosedur standar operasional (SOP), dan menghindari fragmentasi yang mana menjadikan proses implementasi menjadi tidak efektif.

4. Komunikasi antar organisasi

Para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tau apa yang harus dilakukan. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi yang akurat dan konsisten kepada para pelaksana kebijakan, serta koordinasi

diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

5. Sikap para pelaksana implementasi/disposisi

Watak dan karakteristik yang dimiliki pelaksana implementasi mempengaruhi pelaksana implementasi itu sendiri untuk menerima atau menolak suatu kebijakan. Hal tersebut bergantung pada pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan pelaksana implementasi kebijakan baik pribadi maupun organisasinya. Apabila pelaksana implementasi memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan efektif sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Variabel ini mencakup lingkungan eksternal yang berupa konduktivitas lingkungan sosial, ekonomi, politik yang dapat mendukung atau tidak mendukung suatu proses implementasi kebijakan serta karakteristik partisipan implementasi kebijakan yang mendukung atau menolak.

Wahab menyebutkan ada tiga unsur dalam proses implementasi (Sumaryadi, 2010) :

1. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan

2. Target grup, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program ini, perubahan atau peningkatan.
3. Unsur pelaksanaan (implementor), baik organisasi atau perorangan untuk bertanggungjawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut

George C. Edward menjelaskan model direct and impact on implementation dimana dalam pendekatan ini Edward menerapkan empat variable yaitu, komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi (Agustino, 2012).

1. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau

pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a. Transmisi: penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. Kejelasan: komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureuacrats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c. Konsistensi: perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi para pelaksana di lapangan.

2. Sumber Daya

Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf: sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf, karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak

mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- b. Informasi: dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang: pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana

dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d. Fasilitas: fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan

prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Disposisi adalah sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksana suatu kebijakan public. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III, adalah:

- b. Pengangkatan birokrat: disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh para pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan

yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

- c. Insentif: Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi

4. Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat

terlaksana atau terrealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Pada dasarnya model implementasi kebijakan dapat dikelompokkan atau dilakukan pemetaan model-model implementasi kebijakan ke dalam dua jenis pemilahan (Nugroho, 2017). Pemilahan yang pertama adalah implementasi yang memiliki pola “dari atas ke bawah” (*top-downer*) dan “bawah ke atas” (*bottom-upper*). Kedua adalah pemilahan implementasi yang memiliki pola paksa (*enforced mechanism; command-and control*) dan mekanisme pasar (*market mechanism; economic incentives*). Untuk memperjelas model-model implementasi kebijakan, akan dipaparkan berikut ini:

a. Pemilahan berdasarkan top-downer dan bottom-upper

Model top-downer bermakna pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dan partisipasi yang berbentuk mobilisasi. Sedangkan model bottom-upper bermakna meskipun kebijakan dibuat oleh pemerintah akan tetapi pelaksanaan oleh rakyat, dimana adanya sebuah interaksi pelaksanaan diantara pemerintah dan rakyat.

b. Pemilihan berdasarkan pola paksa dan mekanisme pasar

Model mekanisme paksa bermakna model yang mengedepankan arti penting sebuah lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa pada negara yang tidak memiliki mekanisme insentif bagi yang melaksanakan, namun ada sanksi bagi yang menolak atau melanggarnya. Sedangkan mekanisme pasar adalah model yang mengedepankan insentif bagi yang menjalani dan bagi yang tidak menjalani atau melanggar tidak mendapatkan sanksi dan tidak mendapatkan insentif.

Terdapatnya perbedaan faktor-faktor atau variabel yang tercakup dan dapat mempengaruhi dalam proses implementasi. Sehingga keberhasilan sebuah implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling mempengaruhi satu sama yang lain.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn karena relevan dengan kajian yang akan diteliti. Model pendekatan tersebut menggunakan enam variable dalam mengimplementasikan kebijakan yang mana menurut peneliti model pendekatan tersebut dapat menjawab tujuan penelitian ini. Dan pada variable ke enam peneliti memasukan teori (Budiantoro, 2008) yang menjelaskan bahwa Suatu program yang dilaksanakan haruslah memberikan keuntungan bagi masyarakat lokal. Keuntungan yang diperoleh dari program Hutan Rakyat antara lain adalah keuntungan ekonomi, keuntungan ekologi, dan keuntungan sosial.

1.6.3 Kebijakan Hutan Rakyat

Didalam Undang-Undang Pokok Kehutanan (UUPK) No.5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, perihal hutan rakyat belum dimasukan secara proporsional. Dalam Undang-undang tersebut istilah yang digunakan ialah hutan milik, yaitu lahan milik rakyat yang ditanami dengan pepohonan. Pada waktu itu dipulau jawa sudah ada bentuk tata-guna lahan yang mirip dengan hutan rakyat, yaitu pekarangan di Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Timur, atau talun di Jawa Barat. (Simon, 2008)

Sedangkan dalam Undang-Undang No 41 tahun 1999 dijelaskan bahwa hutan hak yang berada di tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat. Lebih lanjut dijabarkan dalam

Peraturan Menteri kehutanan Nomor P.04/Menhut-V/2004: Yang menyatakan bahwa Hutan Rakyat adalah hutan yang tumbuh diatas tanah yang dibebani hak milik maupun hak lainnya dengan ketentuan luas minimum 0,25 Ha, penutupan tajuk tanaman kayu-kayuan dan tanaman lainnya lebih daru 50%. Menurut Dwiprabowo dan Hendro, hutan rakyat yang dikembangkan diatas tanah milik memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan sebagai komplemen terhadap hutan industri. (Mahrus, 2012)

Kegiatan Hutan Rakyat menurut Awang, merupakan salah satu bentuk dari perhutanan sosial. perhutanan sosial menawarkan satu pendekatan yang dikaitkan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat pedesaan dan pemerintah. Istilah hutan rakyat atau usaha tani kehutanan telah muncul sebagai alternatif model untuk menyelesaikan masalah yang disebabkan semakin luasnya jumlah pohon yang hilang dari hutan-hutan yang ada di muka bumi dan berkurangnya penutupan bumi oleh hutan di Negara-negara sedang berkembang. Dengan membantu masyarakat pedesaan agar menanam pohon di lahan sendiri, biaya penghutanan kembali dapat dikurangi. (Mahrus, 2012).

Prinsip-prinsip keberhasilan pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat Lestari menurut Sardjono dalam (Budiantoro, 2008) menyebutkan bahwa pengelolaan hutan dapat berhasil jika memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Masyarakat lokal memiliki kewenangan untuk mengelola kawasan dan hasil hutan;
2. Masyarakat lokal dapat berpartisipasi dalam setiap tahap kegiatan pengelolaan hutan; Partisipasi terbagi menjadi tiga tahap yakni partisipasi dalam perencanaan, partisipasi dalam pelaksanaan program, dan partisipasi dalam monitoring-evaluasi. 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 . 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 Hutan Rakyat 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)

a. Manfaat Pengelolaan Hutan Rakyat

Manfaat pengelolaan hutan menurut Sardjono dalam (Budiantoro, 2008) bahwa masyarakat lokal memperoleh keuntungan dari kegiatan pengelolaan hutan diantaranya:

- 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)

1.7 Definisi Konseptual

Definisi konseptual dari penelitian ini digunakan untuk menggambarkan secara jelas terkait permasalahan yang hendak diteliti. Adapun konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Implementasi

Implementasi adalah aktivitas yang dilaksanakan setelah kebijakan dibuat yang dilakukan oleh aktor pelaksana kebijakan yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya.

2) Kebijakan Hutan Rakyat

Kebijakan Hutan Rakyat merupakan salah satu bentuk dari perhutanan sosial yang bertujuan untuk meningkatkan keseimbangan lingkungan serta meminimalisir kinerja pemerintah dalam upaya penghijauan dengan cara memberikan wewenang kepada rakyat untuk mengelola hutan secara individu dan kelompok di atas lahan hak milik untuk mendapat manfaat ekonomi, ekologi dan sosial.

1.8 Definisi Operasional

Konsep yang perlu dioperasionalkan untuk mempermudah pengolahan data sehingga tujuan penelitian dapat terpenuhi adalah sebagai berikut :

1. Indikator Implementasi
 - a. Standar dan sasaran kebijakan
 - b. Sumber daya

- c. Karakteristik organisasi pelaksana
 - d. Komunikasi antar organisasi pelaksana
 - e. Disposisi
 - f. Lingkungan eksternal
2. Indikator Kebijakan Hutan Rakyat
- a. Kewenangan masyarakat
 - b. Partisipasi masyarakat
 - c. Manfaat ekonomi, ekologi dan sosial

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif memiliki kegunaan antara lain untuk memahami interaksi sosial dan memahami perilaku orang yang sulit untuk dimengerti. Denzin dan Lincoln mengungkapkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian dengan menggunakan latar belakang alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan metode yang ada. (Moloeng & Lexy, 2014)

Alasan menggunakan metode kualitatif karena pada hakekatnya adalah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya. Dengan digunakan metode kualitatif,

maka data yang didapat akan lebih lengkap, lebih memadai, kredibel dan bermakna, sehingga tujuan penelitian dapat tercapai.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus. Penelitian yang dilakukan terfokus pada suatu kasus tertentu untuk diamati dan dianalisis secara cermat sampai tuntas. Kasus yang dimaksud adalah Implementasi kebijakan hutan rakyat di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul. Disini perlu dilakukan analisis terhadap berbagai faktor yang terkait dengan kasus tersebut sehingga akhirnya akan diperoleh kesimpulan yang akurat. (Moloeng & Lexy, 2014)

1.9.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Unit Manajemen Hutan Rakyat Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.9.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini digunakan teknik pengumpulan data pengamatan/ observasi dan wawancara mendalam/in-depth interviews dan dokumentasi. Ketiga teknik tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pengamatan/Observasi yang dimaksud adalah pengamatan yang sistematis tentang kejadian dan tingkah laku dalam setting sosial yang dipilih untuk diteliti.
- b. Wawancara mendalam (in-depth interviews) Wawancara mendalam adalah teknik pengumpulan data yang didasarkan pada percakapan secara intensif dengan suatu tujuan

tertentu. Wawancara dilakukan untuk mendapat berbagai informasi menyangkut masalah yang diajukan dalam penelitian.

- c. Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan mempelajari dokumen, laporan, gambar, dokumen elektronik, ensiklopedia, artikel, peraturan dan literatur lainnya yang relevan dengan permasalahan penelitian yaitu implementasi kebijakan hutan rakyat di Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul.

Pengumpulan data baik melalui observasi, wawancara dan dokumentasi dilakukan secara terus menerus hingga mencapai titik jenuh (*saturation*).

1.9.4 Jenis Data

- a. Data Primer

Data primer adalah data yang didapatkan dan dikumpulkan oleh peneliti yang diperoleh secara langsung dari sumber informan yang dapat berupa hasil wawancara, observasi lapangan, dan data mengenai informan. (Hasan & Iqbal, 2002)

- b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang dikumpulkan atau didapatkan dari sumber-sumber penelitian yang telah ada oleh peneliti yang digunakan untuk mendukung data primer yang dapat

berupa literatur, buku, dokumen-dokumen, dan lain sebagainya.
(Hasan & Iqbal, 2002)

c. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses menyusun dan menggabungkan data ke dalam pola, tema, kategori, sedangkan penafsiran adalah memberikan makna kepada analisis, menjelaskan pola atau kategori, dan mencari hubungan antara beberapa konsep. Penafsiran menggambarkan perspektif peneliti bukan kebenaran. Analisis dan penafsiran data dalam penelitian kualitatif pada dasarnya bukan merupakan hal yang berjalan bersama, keduanya dilakukan sejak awal penelitian. (Nasution, 2010) Analisis data dilakukan agar data yang telah diperoleh akan lebih bermakna. Analisis data merupakan proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dimana berangkat dari kemampuan peneliti dalam menalar dan menghubungkan fakta fakta dan informasi yang didapat dengan memahami masalah dan problematika yang muncul di fenomena sosial yang ingin diteliti.