

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN HAK DI KABUPATEN DONGGALA PROVINSI SULAWESI TENGAH

Mirwan

Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

This research aimed: 1. analyzing of private forest management policy implementation in Donggala Regency Central Sulawesi; 2. analyzing problem of private forest management policy implementation in Donggala Regency Central Sulawesi. The research was conducted in Donggala regency, Central Sulawesi Province. The primary data obtained through observation and interviews and focused discussions with the specified informed intentionally (purposively), while to support of other information obtained by scanning the document. Data were analyzed by descriptive qualitative. The results showed that implementation of Private Forest Management Policy of Donggala Regency not going well. This is evidenced by the analysis of the implementation of policies according to the theory of policy implementation Edward III included by four (4) factors: communication, resources, disposition and bureaucratic structure. These four factors are not going well. It is recommended that socialization and intensive coaching and the need to formulate SOP and regional regulations governing private forest management in Donggala.

Keywords: *management; communication; resources; disposition and bureaucratic structure*

Hutan adalah ekosistem yang harus dijaga keseimbangan dan kelestariannya, baik sebagai sumber energi maupun sebagai sumber hidup atau sistem penyangga kehidupan. Undang undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan memberikan batasan tentang hutan dan aspek biofisik. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Defenisi ini menegaskan bahwa keberadaan hutan tidak dipandang dari perspektif status kawasan sehingga hutan juga dapat ditemukan di luar kawasan hutan atau areal penggunaan lain (APL).

Kabupaten Donggala merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah dengan luas wilayah 5.275,69 KM². Potensi tutupan hutan di Kabupaten Donggala relatif luas dengan luas wilayah 498,979.50 Ha dan memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan daerah.

Keberadaan hutan penting dipahami sebagai bagian tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dan keberlangsungan lingkungan. Interaksi antara manusia dengan lingkungan membentuk hubungan saling membutuhkan dimana manusia membutuhkan lingkungan yang sehat, lestari, indah dan nyaman, untuk mempertahankan keberlangsungan hidup yang berkualitas dan produktif tetapi kelestarian lingkungan juga sangat tergantung dari kepedulian manusia dalam memelihara, menjaga agar lingkungan termasuk hutan tetap lestari. Masyarakat di sekitar hutan umumnya telah memanfaatkan hutan untuk keperluan mereka, baik hasil kayu untuk bahan bangunan, maupun pemanfaatan hasil hutan bukan kayu seperti buah, getah, umbi, lebah madu dan rotan.

Status pengelolaan hutan, lebih lanjut dijelaskan pada pasal 5 undang undang nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan bahwa hutan terdiri dari; 1. Hutan negara dan 2. Hutan hak. Istilah "Hutan Hak" adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani

hak atas tanah yang lazim disebut dengan sebagai Hutan Rakyat.

Keberadaan Hutan Rakyat member manfaat baik secara ekologi maupun ekonomi bagi masyarakat. Manfaat secara ekologi antara lain perbaikan tata air Daerah Aliran Sungai (DAS), konservasi tanah dan perbaikan mutu lingkungan. Sedangkan manfaat ekonomi dari hutan rakyat dapat dilihat dari peningkatan pendapatan petani dari hutan rakyat dan penyediaan kayu rakyat.

Urgensi hutan hak untuk mendukung sektor industri pengolahan kayu ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2006 tentang tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan.

Terkait dengan penatausahaan hasil hutan yang berasal dari hutan hak, pemerintah telah memberikan Penjelasan teknis terkait dengan Hutan Hak atau Hutan Rakyat diuraikan dalam Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.30/Menhut-II/2012 tentang Penatausahaan Hasil Hutan yang Berasal dari Hutan Hak pasal 1 ayat 2 dijelaskan bahwa Hutan Hak adalah hutan yang berada pada tanah/lahan masyarakat yang telah dibebani hak atas tanah di luar kawasan hutan negara, dibuktikan dengan alas titel berupa Sertifikat Hak Milik, Letter C atau Girik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, atau dokumen penguasaan/pemilikan lainnya yang diakui oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hasil hutan berupa kayu yang berasal dari Hutan Hak berdasarkan proses tumbuhnya terdiri atas 2 (dua) jenis yaitu; 1. Kayu hasil budidaya; dan 2. Kayu yang tumbuh secara alami. Perbedaan tersebut berimplikasi pada perbedaan sistem administrasi dalam pemanfaatannya. Kayu dari hutan hak yang dihasilkan dari kegiatan budidaya menggunakan tata cara sebagaimana yang diatur dalam Permenhut No.P.30/Menhut-II/2012 tahun 2012, sedangkan kayu dari hutan hak yang tumbuh secara alami

menggunakan tata cara sebagaimana Kebijakan pemanfaatan kayu yang berasal dari hutan negara. Hal tersebut ditegaskan dalam Permenhut Nomor P.30/Menhut-II/2012 pada pasal 3 ayat 2 yaitu: Pemanfaatan hasil hutan kayu yang berasal dari pohon yang tumbuh secara alami dalam kawasan hutan yang telah berubah status dari kawasan hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) dan telah dibebani hak, seperti HGU, Hak Pakai, dan bentuk perizinan lainnya yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional (BPN), mengikuti ketentuan pada Permenhut No.P.41/Menhut-II/2014 tentang Penatausahaan hasil hutan yang berasal dari hutan alam.

Maksud penatausahaan hasil hutan kayu menurut Permenhut ini adalah untuk menjamin hak-hak Negara atas semua hasil hutan kayu yang berasal dari hutan alam yang dikelola atau dimanfaatkan atau dipungut sesuai izin menurut ketentuan yang berlaku. Sedangkan tujuan penatausahaan hasil hutan kayu yaitu untuk diperolehnya hak-hak Negara berupa Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan menjamin legalitas kayu yang dimanfaatkan oleh pengelola, atau pemegang izin sesuai ketentuan yang berlaku.

Secara umum Hutan Hak di Kabupaten Donggala merupakan APL hasil perubahan status kawasan hutan (revisi tata ruang) dan memiliki potensi kayu yang tumbuh secara alami (hutan alam) dan dimiliki oleh masyarakat. Pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan hak yang tumbuh secara alami menggunakan Kebijakan tatausaha hasil hutan pada kawasan hutan Negara sesuai Permenhut No.P.41/Menhut-II/2014.

Pengelolaan hutan hak merupakan upaya untuk mengintegrasikan antara fungsi ekonomi dan fungsi ekologi melalui kegiatan pengelolaan secara intensif dengan menggunakan pola agroforestri mencakup kegiatan penanaman, pemeliharaan, panen dan pasca panen (pemanfaatan/pemasaran).

Disisi lain kegiatan budidaya kayu pada hutan hak di Kabupaten Donggala relative masih kurang dan umumnya belum layak produksi, sehingga sebagian besar masyarakat masih memanfaatkan kayu yang tumbuh secara alami pada lahan milik (Hutan Hak).

Berdasarkan dokumen angkut yang digunakan, umumnya masyarakat atau pelaku usaha kayu menggunakan Dokumen SKAU dan Nota Angkut. Penggunaan kedua dokumen tersebut berdasarkan Permenhut Nomor P.30/Menhut-II/2012 hanya diperuntukkan pada hasil hutan kayu yang dibudidaya.

Kebijakan tata usaha hasil hutan yang berasal dari hutan hak sebagaimana diatur dalam Permenhut No.P.30/Menhut-II/2012, merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memberikan insentif kepada masyarakat yang telah melakukan budidaya kayu pada lahan milik. Penggunaan dokumen angkut kayu (SKAU & Nota Angkut) dikhawatir tidak sesuai dengan Kebijakan tata usaha kayu sehingga berpotensi menimbulkan hilangnya pendapatan Negara dari sector kehutanan dalam bentuk PNB (Pendapatan Negara Bukan Pajak).

Keberadaan Permenhut ini, juga berpotensi disalah gunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk memperoleh keuntungan sendiri, sehingga dikhawatirkan menjadi “modus” untuk melindungi praktek pembalakan liar (ilegal logging) pada kawasan hutan.

Merujuk pada uraian di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang dengan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala.

METODE

Penelitian ini didesain dalam bentuk penelitian kualitatif. Pendekatan kualitatif dimaksudkan untuk mengungkap fakta-fakta atau gambaran secara mendalam tentang implementasi kebijakan pengelolaan hutan

hak atau hutan rakyat di Kabupaten Donggala. Selain itu pendekatan kualitatif dapat mengungkap lebih jauh tentang peranan parapihak (*stakeholder*) dalam penerapan kebijakan terkait dengan pengelolaan hutan hak.

Penelitian ini dilaksanakan selama empat bulan mulai setelah terbitnya ijin penelitian. Penelitian lapangan dilakukan di Wilayah UPT Pemantauan dan Pengawasan Hutan serta Lahan Perkebunan di Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah. Bentuk data utama yang diperoleh dalam penelitian ini yakni data kualitatif berupa wawancara pada 5 orang informan yang telah ditentukan oleh peneliti. Adapun data sekunder penelitian ini adalah Dokumen-dokumen penatausahaan hasil hutan hak/hutan rakyat, Gambaran lokasi penelitian, termasuk profil UPT Pemantauan dan Pengawasan Hutan serta Lahan Perkebunan, dan Aturan-aturan yang berhubungan dengan pengelolaan hutan hak/hutan rakyat.. Aktivitas dalam analisis data berupa a). editing data, b). Klasifikasi data, c). Interpretasi data, dan d). Menyimpulkan Data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak dari Aspek Kebijakan Publik

Implementasi berperan untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tercapainya tujuan dan sasaran, dalam bentuk hasil akhir (*outcome*). Implementasi juga merupakan sistem penyampaian kebijakan (*policy delivery sytem*) yang terdiri atas cara atau desain tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

Proses implementasi kebijakan memerlukan, kerjasama dan interaksi para pihak (*stakeholder*) baik pemerintah, masyarakat dan swasta (dunia usaha). Beberapa ahli kebijakan publik mengemukakan bahwa efektifitas implementasi kebijakan dipengaruhi oleh

beberapa faktor. Edward III mengemukakan bahwa terdapat empat variabel yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan yaitu: 1. *Komunikasi*; 2. *Sumberdaya*; 3. *Disposisi*; dan 4. *Struktur Birokrasi*.

Berdasarkan pandangan Edward III, ditegaskan bahwa pelaksanaan kebijakan publik tidak akan efektif apabila tidak didukung oleh keempat factor di atas. Gambaran implementasi kebijakan pengelolaan hutan hak/hutan rakyat di Kabupaten Donggala berdasarkan pemikiran Edward III (4 variabel), diuraikan secara rinci dalam bahasan selanjutnya.

Komunikasi

Menurut Basofi Arif, 2009 bahwa komunikasi memiliki beberapa tujuan yaitu 1. Agar pesan yang disampaikan dapat dimengerti; 2. Untuk memahami orang lain; 3. Agar gagasan kita dapat diterima orang lain; dan 4. Menggerakkan orang lain untuk melakukan sesuatu (kegiatan). Oleh karena itu, konsepsi komunikasi juga berlaku dalam proses komunikasi kebijakan.

Menurut Willbur Scram dalam Efendy 1992;13 bahwa komunikasi akan berhasil jika pesan yang disampaikan oleh komunikator cocok dengan kerangka acuan (*frame of reference*) yaitu panduan pengalaman dan pengertian (*collecting of experience, and meanings*) yang pernah diperoleh oleh komunikan.

Jika merujuk pada uraian dan penjelasan di atas, dapat ditegaskan bahwa substansi kebijakan harus dipahami secara komprehensif dan simultan oleh seluruh *stakeholder* yang terkait dalam implementasi kebijakan mulai dari pimpinan organisasi/institusi, pelaksana kebijakan (implementor lapangan), dan kelompok sasaran (*target group*). Pelaksana kebijakan seharusnya telah memahami secara utuh substansi kebijakan seperti isi kebijakan, maksud dan tujuan kebijakan sebelum diimplementasikan.

Keberhasilan dalam implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh personil pelaksana. Oleh karena itu pimpinan institusi

harus selektif dalam memilih personil yang diberikan tanggung jawab melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan. Kesalahan dalam pemilihan personil akan menimbulkan permasalahan dan rencahnya kualitas/kinerja implementasi kebijakan bahkan menyebabkan kebijakan tidak tepat sasaran. Personil yang akan diberikan tanggung jawab mengimplementasikan kebijakan, tentunya harus memiliki pengetahuan dan kapasitas yang cukup untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Substansi kebijakan pengelolaan hutan hak mulai dari penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pemanfaatan, pengolahan, pemasaran dan pengembangan dengan tata cara pelaksanaannya. Secara organisasi tugas dan tanggung pengelolaan/pengembangan Hutan Hak di Kabupaten Donggala merupakan "*domain*" dari Bidang Pembinaan Hutan. Bidang ini berperan melakukan rehabilitasi hutan dan lahan serta pembinaan/pengembangan hutan hak yang dibantu oleh tiga Seksi yaitu 1. Seksi Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan; 2. Seksi Pengembangan Hutan Hak dan Aneka Usaha Kehutanan; dan 3. Seksi Perbenihan Tanaman Hutan. Ketiga seksi ini memiliki peran yang signifikan dalam pengelolaan atau pengembangan hutan hak.

Implementasi kebijakan terkait dengan pengelolaan hutan hak dilaksanakan oleh petugas lapangan/penyuluh bersama UPTD Kehutanan dan Perkebunan di tingkat kecamatan. Setiap petugas lapangan seharusnya memiliki pengetahuan teknis yang memadai terkait pengelolaan atau pengembangan hutan hak.

Salah satu kebijakan yang bersesuaian dengan pengelolaan hutan hak adalah pembangunan *Kebun Bibit Rakyat (KBR)*. Kegiatan ini bertujuan untuk mendukung program rehabilitasi hutan dan lahan dengan pemberdayaan masyarakat. Program KBR dimaksudkan untuk menyediakan bibit tanaman kayu-kayuan atau tanaman serbaguna/*Multi Purpose Tree Species*

(MPTS) dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mendukung pemulihan fungsi dan daya dukung DAS.

Menelaah faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan publik menurut Edward III dapat dilihat pada 3 (tiga) hal yaitu: Aspek Transmisi, Kejelasan dan Konsistensi diuraikan dibawah ini:

Faktor pertama yang berperan dalam komunikasi adalah *transmisi*. Transmisi dalam hal ini merupakan penyampaian pesan (*delivery of message*) dari para pengambil keputusan kepada para pelaksana kebijakan yang akan mengimplementasikan kebijakan atau perintah dari atasan dalam rangka menyukseskan program atau kegiatan yang telah diputuskan.

Proses *transmisi* kebijakan memiliki posisi yang sangat penting karena suatu kebijakan tidak dapat dipahami oleh komunikator (implementor kebijakan), jika tidak disampaikan dengan cara yang baik oleh komunikator kepada target group. Proses *transmisi kebijakan* dalam konteks program KBR, telah berjalan mulai dari tingkat atasan dan pelaksana kebijakan dalam hal ini petugas Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Donggala.

Dari hasil analisis penelitian melalui wawancara dengan beberapa informan maka dapat disimpulkan bahwa penyampaian program KBR belum memenuhi tiga aspek dalam komunikasi dalam penyampaian kebijakan yaitu *transmisi*, *kejelasan* dan *konsistensi*. Masyarakat tidak mendapatkan informasi yang cukup terkait tata cara dan keuntungan mengembangkan pengelolaan hutan hak dengan pola agroforestri baik secara baik secara ekonomi maupun ekologi. Kondisi tersebut menyebabkan rendahnya respon masyarakat terhadap program KBR. Bibit yang diberikan melalui program KBR hanya sebagian kecil yang ditanam dan tumbuh dengan baik oleh masyarakat, meskipun dalam program KBR dialokasikan insentif bagi kelompok tani (upah

kerja).Kegiatan sosialisasi dan penyuluhan yang dilakukan oleh petugas lapangan sering tidak berjalan dengan efektif karena tidak ada mekanisme yang baku yaitu *Standart Operational Prosedure(SOP)* dalam pelaksanaan sosialisasi sehingga petugas lapangan melakukan sosialisasi sesuai kapasitas pengetahuan dan pengalaman masing-masing.

Dalam penelitian ini, yakni faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala, *belum berjalan secara baik*. Hal ini terlihat dalam proses *transmisi kebijakan* belum efektif sehingga pesan komunikasi kebijakan tidak tersalurkan secara merata pada target sasaran kebijakan yakni petani pemilik lahan.

Sumber Daya

Salah satu faktor yang dapat mendukung keberhasilan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala adalah kemampuan staf, sarana dan prasarana. Kemampuan individu sebagai nilai yang dimiliki aparatur daerah menjadikan suatu kekuatan dalam menanggapi setiap kejadian- kejadian atau persoalan dilingkungan pekerjaan, kemampuan individu yang terbentuk dengan baik akan memberikan pengaruh positif dengan kinerja organisasi.

Widodo (2001:51) menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, maka diperlukan kemampuan dan kecakapan tinggi (*profesionalisme*) dengan beberapa persyaratan. Kemampuan sumber daya manusia, dapat dilihat dari pendidikan formal dan kemampuan teknis (pendidikan informal), yang dimiliki oleh pengelola suatu kebijakan, dalam hal ini, kemampuan pegawai Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Donggala, dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai pegawai, yang berdisiplin dan berdedikasi yang tinggi.

Kemampuan sumber daya manusia menyangkut tingkat atau kemampuan aparatur birokrasi dalam penguasaan pengetahuan, maka dapat dilihat dari :

Tingkat pendidikan formal yang pernah ditempuh, tingkat pendidikan non formal (kursus, latihan, penataran dan lain-lain), pengalaman serta perjalanan kerja yang dimiliki dan tingkat keinginan/kemauan/minat pegawai terhadap ilmu pengetahuan dan perkembangan.(Naryono, 1978: 23).

Menurut Saydam (1996: 286-287) menjelaskan bahwa bentuk kompetensi yang dimiliki oleh seorang birokrat yang baik dapat tergambarkan pada suasana: Tingginya rasa kepedulian pegawai terhadap pencapaian tujuan organisasi. Tingginya semangat dan gairah kerja dan inisiatif para pegawai dalam melakukan pekerjaan, besarnya rasa tanggungjawab para pegawai untuk melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya, berkembangnya rasa memiliki dan rasa solidaritas yang tinggi di kalangan pegawai. Sementara itu kelemahan yang dimiliki oleh seorang birokrat dapat terlihat pada suasana kerja sebagai berikut : tingginya angka absensi pegawai yang sering terlambat pada saat jam pegawai untuk masuk kantor atau pulang lebih cepat dari jam yang sudah ditentukan, menurunnya semangat dan gairah kerja, berkembangnya rasa tidak puas, saling curiga dan saling melempar tanggungjawab, penyelesaian pekerjaan yang lambat karena pegawai lebih senang mengerjakan sesuatu yang tidak substansi atau tidak relevan dengan pekerjaan dari pada apa yang menjadi tugas dan fungsinya didalam bekerja, tidak terlaksananya supervise dan pengawasan melekat yang baik, sering terjadinya konflik antar pegawai dan pimpinan.

Menurut I. C. Wursanto (1985: 135), menyatakan bahwa : “kinerja yang tinggi dan disiplin yang tinggi akan diperoleh apabila para pegawai terpenuhi kebutuhannya”. Pada hakekatnya seorang birokrat harus memiliki : Pengetahuan atau pemahaman tentang pekerjaan yang harus dilakukan, kesadaran

bahwa disamping individu adalah sebagai orang yang dipercaya untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sehingga mempunyai rasa tanggungjawab, ketaatan dan kepatuhan terhadap segala peraturan dan ketentuan-ketentuan yang berlaku, ketertiban dalam melaksanakan apa yang harus dikerjakannya sehingga dapat dihindari penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, inisiatif dalam menyajikan apa yang harus dikerjakan sehingga dihindari penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, inisiatif yang menunjang kelancaran pelaksanaan tugas-tugasnya, sehingga tidak melakukan seperti halnya melakukan pola kerja hanya itu-itu saja, rasa senang hati, tidak terpaksa dan dipaksa dan dilaksanakannya sanksi dengan sungguh-sungguh (WS. Widodo, 1980:60).

Konsepsi sumberdaya secara umum dijelaskan menurut Sutikno dan Maryunani (2006:11) dapat dibagi menjadi empat yaitu: 1) Sumberdaya alam (*natural resources*); 2) Sumberdaya manusia (*human resources*); 3) Sumberdaya capital atau modal (*capital resources*) dan 4) Manajemen (*Management*).

Sumberdaya alam merupakan sumberdaya yang tercipta melalui proses alami di alam yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan produktivitas. Dalam perspektif pembangunan, sumberdaya alam diposisikan sebagai salah satu modal pembangunan. Sumberdaya Manusia (*human resources*), merupakan sumberdaya yang berasal dari diri manusia yang bisa berperan sebagai factor produksi dalam meningkatkan produktivitas kerja. Modal (*Capital resources*) merupakan investasi/modal ataupun financial yang juga sebagai factor produksi dalam rangka peningkatan produktivitas kerja. Selanjutnya sumber daya manajemen yang fleksibel dan handal serta memiliki kewenangan struktural dan organisasional, yang didukung oleh akurasi informasi dan fasilitas lainnya memegang peranan penting dalam implementasi tugas-tugas organisasi dalam

kerangka pencapaian produktivitas organisasi itu sendiri.

Sumberdaya yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah pegawai. Jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan, hal ini berarti bahwa jumlah staf yang lebih banyak tidak secara otomatis mendorong keberhasilan implementasi. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah, namun disisi lain kekurangan pegawai juga akan menimbulkan permasalahan dalam mewujudkan implementasi kebijakan yang efektif. Rendahnya kualitas pelayanan public oleh birokrasi di Indonesia, menurut Winarno (2002:123) sering dianggap lamban dan kurang efisien bukan karena kurangnya jumlah staf/pegawai yang menangani pelayanan tersebut, tetapi lebih pada kurangnya kualitas sumber daya dan rendahnya motivasi para pegawai.

Dengan demikian, tidaklah cukup hanya dengan jumlah pelaksana yang memadai untuk melaksanakan suatu kebijakan. Para pelaksana harus memiliki keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya aparat pelaksana yang terlatih dengan baik akan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaruan. Pemberian keterampilan dalam pelatihan yang secara konseptual menurut Siagian (1992:180) untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan kerja seseorang atau kelompok orang. Biasanya sasarannya adalah seseorang atau kelompok orang yang sudah bekerja pada suatu organisasi atau instansi, dimana efesiensi, efektivitas dan produktivitas kerjanya masih dirasakan perlu ditingkatkan secara terarah dan programatik. Hal senada diungkapkan pula oleh Wursanto (1985:113) pelatihan adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh manajemen kepegawaian (*personal manajemen*) dalam rangka meningkatkan pengetahuan kecakapan,

keterampilan, keahlian, atau mental pegawai untuk melaksanakan suatu tugas atau pekerjaan tertentu.

Pentingnya fasilitas fisik, bagi terlaksananya suatu kebijakan, karena jika tidak disiapkan secara memadai besar kemungkinan implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan. Dengan demikian sarana prasarana yang juga merupakan salah satu factor pendukung dalam melihat implementasi kebijakan pengangkatan kompetensi pegawai dalam melaksanakan suatu pekerjaan yang tentunya sesuai dengan beban pekerjaan yang ada. Dalam konteks implementasi kebijakan pengelolaan hutan hak sesuai temuan lapangan di wilayah kerja *UPTD Nupabomba* diketahui bahwa dukungan anggaran bagi pengelolaan hutan hak telah tersedia meskipun dengan jumlah yang sangat rendah dan tidak dialokasikan di UPTD tetapi berada pada Bidang Pembinaan Hutan idealnya anggaran tersebut berada pada masing-masing UPTD. Disisi lain anggaran operasional UPTD setiap tahun juga sangat minim yaitu Rp. 8.000.000,-. Di sisi lain, jumlah fasilitas kendaraan untuk mendukung implementasi pengelolaan hutan hak sangat terbatas yaitu 3 unit kendaraan bermotor setiap UPTD. Hal ini perlu mendapat perhatian dari penentu kebijakan yang lebih tinggi untuk memaksimalkan sarana dan prasarana.

Disposisi

Faktor disposisi (kecenderungan) merupakan variabel ketiga dalam implementasi kebijakan yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Boleh jadi para pelaksana sangat antusias terhadap suatu kebijakan, hal ini ditunjukkan dengan adanya dukungan dan pelaksanaan implementasi kebijakan sesuai yang diinginkan, demikian pula sebaliknya jika para pelaksana kurang mendukung suatu kebijakan, maka akan nampak dari sikap

mereka terhadap kebijakan yang hendak diimplementasikan.

Implementasi kebijakan sering mendapat penolakan oleh individu atau pihak yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan karena substansi kebijakan yang diimplementasikan bertentangan dengan sistem nilai-nilai yang dianut oleh para pelaksana atau bertentangan dengan idealisme atau kepentingan pribadi implementator. (Meter dan Horn dalam Winarno, 2005:120).

Jika seseorang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setujui, dapat mendorong timbulnya kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan, antara lain adanya gap antara keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Dalam kasus-kasus seperti ini, maka para pelaksana kebijakan akan menggunakan keleluasaan dan kadang-kadang dengan cara-cara yang halus untuk menghambat implementasi. Oleh karena itu diperlukan adanya mekanisme yang sistematis untuk menginternalisasikan nilai-nilai sebuah kebijakan pada prinsip atau nilai yang diyakini oleh pelaksana kebijakan.

Implementasi kebijakan publik ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para pelaksana (*implementor*), untuk melaksanakan kebijakan. Implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak sekedar mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, sehingga akan memperlihatkan tingkat kinerjanya. Kebanyakan para pelaksana tidak dapat mengimplementasi kebijakan dengan leluasa, karena masih terkendala dengan superioritas orang-orang yang merumuskan kebijakan, dan kompleksitas kebijakan itu sendiri.

Keleluasaan implementator kebijakan dalam melaksanakan suatu kebijakan dipengaruhi oleh kecenderungan dan sikap

yang miliki secara personal. Sikap mereka itu, akan dipengaruhi oleh pandangan terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Variabel-variabel sebagaimana yang diuraikan terdahulu masih harus disaring (*be filtered*) lebih dahulu melalui persepsi dari para pelaksana dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan antara lain : *pertama*, pengetahuan (*cognition*) pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan *Kedua*, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality and rejection*) dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pada penelitian ini, aspek disposisi dilihat dari tingkat pemahaman para pelaksana kebijakan tentang substansi kebijakan. Tingkat pemahaman dari pelaksana kebijakan akan terlihat dari hasil pelaksanaan kebijakan. Pelaksana kebijakan yang kurang memahami standar dan tujuan kebijakan akan berimplikasi pada efektivitas pelaksanaan kebijakan bahkan dapat menimbulkan kegagalan (*frustrated*). Arah kecenderungan para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang krusial. Aparat pelaksana mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan karena mereka menolak apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan. Sebaliknya penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, merupakan suatu potensi yang besar terhadap penilaian kinerja dalam implementasi kebijakan.

Menurut Meter Van Horn dalam Winarno (2005:118) bahwa arah kecenderungan-kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan juga merupakan suatu hal yang sangat penting. Para pelaksana mungkin gagal dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Begitu pula sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang diterima secara luas oleh para pelaksana akan menjadi pendorong implementasi kebijakan yang berhasil.

Apa yang diuraikan oleh para ahli tersebut diatas, menyangkut kecenderungan-kecenderungan perilaku aparat pelaksana dalam menyikapi kebijakan dari atas, jika dikaitkan dengan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala. Disposisi dalam penelitian ini dititik beratkan pada penilaian perilaku aparat pelaksana program yang memegang peranan penting terhadap kesuksesan program.

Dari hasil analisis penelitian secara kualitatif menunjukkan bahwa perlu adanya perhatian khusus terhadap salah satu faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati, tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan dalam peningkatan kinerja pelayananyaitu pendekatan kemauan (*wilingness*) yang meliputi ; kemauan untuk melihat (*wiling to see*) kemauan untuk menyimpang (*wiling to save*) kemauan untuk memecahkan masalah (*wiling to solve*) sehingga timbul kesadaran yang berupa kemauan untuk melayani (*wiling to service*) (Brata 2003:47).

Pandangan Rasyid (2002:60) bahwa ada tiga fungsi hakiki Pemerintah sebagai tugas pokok Pemerintahan yaitu pelayanan

(*service*) pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Di pandang dari kacamata etika, keberhasilan seseorang dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, perlu diukur dari kemampuannya melaksanakan tiga fungsi hakiki tersebut.

Selain itu untuk meningkatkan motivasi para implementator kebijakan atau program diperlukan adanya mekanisme *reward* maupun *punishment*. Reward atau penghargaan yang berikan dalam bentuk insentif atau jenis penghargaan lainnya diyakini mampu meningkatkan motivasi kerja dari setiap pelaksana kebijakan. Hal yang sama diterapkan punishment/sanksi yang diberikan bagi pelaksana kebijakan yang melakukan pelanggaran atau melalaikan tugas dan tanggung jawabnya.

Jika kebijakan ini digalakkan maka yang diuntungkan tidak saja kepala daerah akan tetapi Pemerintah Kabupaten Donggala.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma dan pola hubungan yang terjadi berulang dalam badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga ataupun organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif.

Struktur organisasi menurut Rasyid (2000) adalah pengaturan hubungan bagian-bagian dari komponen dan posisi dalam suatu organisasi. Struktur organisasi menspesifikasikan pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi dan kegiatan saling terkait; dalam beberapa hal juga menunjukkan spesialisasi, hierarki, wewenang dan hubungan.

Selanjutnya Nawawi (1994:240) menguraikan bahwa struktur yang baik dapat mewujudkan pembagian kerja, wewenang, serta tanggungjawab, agar tercipta

harmonisasi dan motivasi kerja dalam memacu produktivitas organisasi.

Kemudian Thoha (1980:99-100) memandang bahwa salah satu variabel yang dianggap penting dalam proses diagnosa organisasi bagi pengembangannya adalah mendiagnosa struktur organisasi itu. Apakah struktur internal yang dibangun tersebut benar-benar melayani tujuan organisasi dan pencapaian produktivitas kerja. Struktur organisasi harus sejalan dengan tujuan organisasi, jika terdapat perbedaan di antara keduanya maka aktivitas organisasi tidak dapat berjalan dengan baik.

Sehubungan dengan pandangan para ahli tersebut maka struktur birokrasi dapat dicirikan dengan adanya standarisasi. Karakteristik dari struktur birokrasi yaitu tugas-tugas operasional rutin yang padat dan harus dicapai melalui spesialisasi, aturan formal (peraturan perundang-undangan), tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen-departemen fungsional, kekuasaan yang tersentralisasi, lingkup ruang terkendali yang sempit, dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai perintah.

Kekuatan utama struktur birokrasi terletak pada kemampuan untuk melakukan aktivitas yang telah distandarisasi dengan sangat efisien. Kegiatan yang telah distandarisasi menyebabkan pengambilan keputusan yang sentralistik. Salah satu kelemahan struktur birokrasi adalah spesialisasi yang rumit dapat menciptakan konflik-konflik pada sub unit. Tujuan unit fungsional dapat mengesampingkan tujuan birokrasi secara keseluruhan. Kelemahan kedua adalah orang-orang yang bekerja dalam organisasi ini terlalu menekankan pada peraturan.

Edward III(1980) memberikan penjelasan tentang hubungan antara struktur birokrasi dengan implementasi kebijakan. Struktur birokrasi memiliki dua karakteristik utama, yakni Standard Operational Procedure (SOP) dan Fragmentasi. SOP merupakan rutinitas formal yang memungkinkan para

pejabat publik membuat sejumlah keputusan umum sehari-hari dan merupakan jawaban terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya pelaksana, organisasi yang kompleks dan beragam. Sedangkan fragmentasi adalah pembagian tanggung jawab suatu daerah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. SOP dan fragmentasi dapat mempengaruhi bahan-bahan dalam kebijakan, memboroskan sumberdaya, meningkatkan tindakan yang diinginkan, menghambat koordinasi dan membingungkan pejabat di tingkat bawah. (Winarno 2002).

Ketika kebijakan telah disepakati dan disetujui untuk kemudian diimplementasikan dalam bentuk program atau kegiatan, maka diperlukan aturan pelaksanaan, kerangka kerja yang dapat menjadi pedoman bagi implementor untuk melaksanakan kebijakan. Salah satu dari aspek-aspek struktur yang paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja atau pedoman sehingga pelaksana memiliki kesamaan pandangan.

Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar (orang dapat dipindahkan dengan mudah dari suatu tempat ketempat lainnya dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan).

Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala merupakan tanggung jawab Dinas Kehutanan dan Perkebunan yang kemudian dilaksanakan oleh Bidang Pembinaan Hutan dan UPTD Kehutanan dan Perkebunan di tingkat kecamatan. Implementasi kebijakan pengelolaan hutan hak mengacu pada rencana strategis (renstra) Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Donggala.

Berdasarkan telaah penulis terkait dengan prosedur dan mekanisme yang digunakan sebagai pedoman Pengelolaan

Hutan Hak diketahui bahwa belum ditemukan adanya Mekanisme Kerja yang sistematis dalam bentuk SOP, tetapi umumnya bersifat arahan yang tidak tersurat. Hal ini sejalan dengan ungkapan Kepala Seksi Pengembangan Hutan Hak dan Aneka Usaha Kehutanan Zahmianur, S.Hut dalam wawancara tanggal 25 Maret 2016 dikemukakan sebagai berikut:

“Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Hutan Hak di Kabupaten Donggala adalah belum adanya mekanisme formal dalam bentuk SOP, sehingga para petugas lapangan mengimplementasikan kebijakan dalam bentuk program dan kegiatan sesuai pemahaman dan keahlian masing-masing”.

Berdasarkan hasil wawancara diatas, menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak bisa berjalan secara baik jika setiap pelaksana kebijakan mengikuti mekanismedan tatacara yang standar dan terstruktur. Hal ini sejalan dengan pendapat Winarno (2005:152) bahwa para pelaksana jarang mempunyai kemampuan untuk menyelidiki dengan seksama dan secara individual setiap keadaan yang mereka hadapi. Sebaliknya, mereka mengandalkan pada prosedur-prosedur biasa yang menyederhanakan pembuatan keputusan dan menyesuaikan tanggungjawab program dengan sumber-sumber yang ada.

Fakta yang ditemukan penulis terkait dengan implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Hak adalah belum adanya kejelasan tanggung jawab dari petugas lapangan baik dari Bidang Pembinaan Hutan maupun Petugas UPTD Kehutanan dan Perkebunan di tingkat kecamatan.

Hal ini akan memberikan pengaruh pada kualitas implementasi kebijakan di tingkat lapangan (target group). Oleh karena itu sangat diperlukan adanya rumusan tentang mekanisme kerja (SOP) dalam terkait dengan implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala. Hal yang sangat

penting dilakukan oleh para pembuat kebijakan adalah merumuskan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pengelolaan Hutan Hak.

Berdasarkan uraian diatas yang berkaitan dengan struktur birokrasi, menunjukkan bahwa masalah SOP adalah masalah yang sangat penting dan urgen dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala karena SOP ini menjadi peta bagi aparat pelaksana agar tidak menyimpang pada setiap langkah yang diambil di dalam menerjemahkan keputusan Kepala Daerah lalu menerjemahkannya ke bawah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam hasil penelitian dan pembahasan maka peneliti memperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Hak di Kabupaten Donggala belum terlaksana dengan baik/belum efektif .
2. Permasalahan dalam implementasi kebijakan Pengelolaan Hutan Hak menurut teori Edward III, adalah:
 - a. Proses komunikasi kebijakan belum berjalan dengan baik;
 - b. Sumberdaya untuk mendukung kebijakan pengelolaan hutan hak belum terpenuhi dengan baik khususnya dari aspek SDM dan Fasilitas.
 - c. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan belum memberikan perhatian yang maksimal dalam pengelolaan Hutan Hak; dan
 - d. Struktur Birokrasi belum mendukung sepenuhnya dalam pengelolaan hutan hak yang dibuktikan dengan belum adanya SOP dalam pengelolaan hutan hak bahkan belum adanya Peraturan Daerah tentang pengelolaan hutan hak.

Rekomendasi

Untuk mengefektifkan suatu implementasi kebijakan pengelolaan hutan

hak di kabupaten donggala direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Untuk merumuskan Peraturan Daerah yang mengatur tentang pengelolaan hutan hak.
2. melaksanakan sosialisasi tentang Kebijakan Pengelolaan Hutan Hak kepada masyarakat yang memiliki areal hutan hak.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis menghaturkan terima kasih dan penghargaan kepada Bapak Dr. Nawawi Natsir, M.Si selaku ketua pembimbing dan Ibu Dr. Intam Kurnia, M.Si selaku anggota pembimbing yang telah memberikan arahan bimbingan, petunjuk, saran dan motivasi kepada penulis dalam penyelesaian penelitian dan penyusunan artikel ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Miless, Mathew B. Dan Michael, A. Haberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. UI Press, Jakarta.
- Misroji 2014. *Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penyebaran informasi publik mengenai depok cyber city pada Diskominfo Kota Depok*. Universitas Esa Unggul Jakarta
- Moleong, Lexy, J., 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda karya, Bandung.
- Mustopadidjaja 1998, *Perkembangan dan Penerapan Studi Kebijakan dilihat dalam Kaitan Disiplin dan Sistem Administrasi dan Manajemen Jakarta: LAN-RI*
- Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan Nomor: P.14/VI-BPPHH/2014 Tentang Standar dan Pedoman Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) dan Verifikasi Legalitas Kayu (VLK).
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.30/Menhut-II/2013 tentang

Penatausahaan Hasil Hutan yang Berasal dari Hutan Hak.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.41/Menhut-II/2014 Tentang Penatausahaan Hasil Hutan Kayu Berasal dari Hutan Alam

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor:P.42/Menhut-II/2014 Tentang Penatausahaan Hasil Hutan Kayu Berasal dari Hutan Tanaman Pada Hutan Produksi.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan.

Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Donggala 2015-2019.

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Wahab, 2002. *Analisis Kebijakan, dari Formulas Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta

Wibawa, Samudra, 1993. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Hand Out-Fisipol UGM.

Winarno Budi 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yokyakarta; Penerbit Media Pressindo.