



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN SUMBER DAYA KEHUTANAN DI KABUPATEN KONAWA SELATAN

Oleh:

Sri Muliati¹, Jamal Bake², Adrian Tawai³

¹ Pascasarjana Universitas Halu Oleo

^{2,3} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo

srimuliati@gmail.com, adriantawai@uho.ac.id

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the implementation of forestry resource utilization policies, and the factors that influence the successful implementation of forestry resource utilization policies in Konawe Selatan District. This study uses a qualitative research approach to investigate and analyze three pillars of the implementation process, namely the elaboration of policies, organizing the implementing apparatus, and budgeting and spending; and the influence of resource factors, implementing organization characteristics, implementing attitudes, and the conditions of the target group, on the implementation process. Primary and secondary data were collected by interview, observation, and document study methods, then analyzed by interactive analysis procedures which included data reduction, data presentation, and conclusions/verification.

The results of the study indicate that the implementation of the policy on the utilization of forestry resources which includes the elaboration of policies, the organizing of the implementing apparatus, and the preparation of budgets and expenditures, has not run effectively. In these three processes there are still gaps so that the achievement of policy objectives seen from the perspective of household welfare, the policy objectives have not been achieved well. The gap in the implementation of forestry resource utilization policies occurs because of the influence of budgetary resource factors that are lower than needed, implementing organizations that do not yet have adequate service standards and human resource competencies, implementation who do not understand the basic tasks and functions of the organization, and target groups who are still depressed by poverty and low education.

Keywords : *Implementation, Forestry Resources, Welfare*

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia memberikan perhatian serius kepada pemanfaatan sumber daya kehutanan. Selain menata pemanfaatan sumber daya kehutanan, pemerintah juga mendesentralisasikan urusan kehutanan kepada pemerintahan daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Sumber daya kehutanan mencakup sumber daya hutan kayu, sumber daya hutan bukan-kayu, jasa hasil hutan, dan lainnya yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan ilmu pengetahuan. Pemanfaatan sumber daya kehutanan mencakup keseluruhan kegiatan untuk memanfaatkan kawasan hutan, jasa lingkungan, hasil hutan kayu dan bukan kayu serta memungut hasil hutan kayu dan bukan kayu. Tujuan pemanfaatan sumber daya kehutanan adalah untuk memperoleh manfaat hasil dan jasa hutan secara optimal, adil, dan lestari bagi kesejahteraan masyarakat.

Kabupaten Konawe Selatan mempunyai kawasan hutan dengan total luas 475.953 hektar, terdiri dari hutan suaka alam, hutan lindung, hutan produksi, hutan produksi terbatas, areal penggunaan lain, tubuh air, hutan tananaman rakyat, hutan kota, hutan mangrove, dan hutan konservasi. Di antara keseluruhan luas hutan tersebut, terdapat 31.874 hektar lahan kritis dan 6.606 hektar lahan sangat kritis. Kawasan hutan Kabupaten



Journal publiho is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Konawe Selatan mempunyai beragam sumber daya yang dapat memberikan manfaat langsung kepada masyarakat, khususnya masyarakat yang ada di dalam dan sekitar kawasan hutan. Sumber daya hutan yang ada di kawasan tersebut terutama kayu, bukan kayu (rotan, madu, jamur, gaharu), di samping satwa dan flora.

Pemerintah Kabupaten Konawe Selatan, sesuai kewenangannya, telah mengadopsi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan dengan merujuk pada kebijakan pemerintah. Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan mempunyai sembilan sasaran strategis tahun 2010-2015, di mana sasaran strategis ke-6 adalah meningkatnya pemanfaatan potensi kehutanan. Untuk mencapai sasaran strategis dimaksud, Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan menetapkan kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan yang dijabarkan menjadi tiga program pokok, yaitu: pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar hutan, program rehabilitasi hutan dan lahan, dan *social forestry*. Kebijakan dan program tersebut telah menjadi instrumen pengarah bagi rencana kinerja kegiatan dan anggaran Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan.

Kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan di Kabupaten Konawe Selatan sampai saat ini belum menjamin kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat. Tingkat kerusakan hutan masih cukup tinggi, terutama pada lokasi areal hutan tanaman industri, yang diduga terjadi karena penebangan hutan secara liar oleh para petani miskin di desa-desa sekitar hutan. Selain itu, manfaat yang diperoleh masyarakat setempat belum secara nyata dapat mengangkat kondisi kehidupan mereka ke tingkat kesejahteraan yang diinginkan. Saat ini Kabupaten Konawe Selatan menyumbang 10,16% terhadap angka kemiskinan Provinsi Sulawesi Tenggara dan sebagian besar berasal dari desa-desa di dalam dan sekitar hutan. Kehidupan warga di desa-desa tersebut relatif rentan, dan banyak anak usia sekolah tidak dapat mencurahkan waktu sepenuhnya untuk belajar.

Kondisi problematik di atas, menurut asumsi penulis, timbul karena kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan tidak diimplementasikan dengan baik di Kabupaten Konawe Selatan. Wahab (1997:59) menyatakan bahwa suatu kebijakan hanya akan menjadi impian atau arsip kalau tidak diimplementasikan dengan baik; Edwards III (1980:1) menyatakan bahwa sebaik apapun suatu kebijakan akan tetap gagal jika diimplementasikan dengan kurang baik. Tidak diimplementasikannya dengan baik kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan di Kabupaten Konawe Selatan, menurut pengamatan penulis, terkait dengan faktor sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap pelaksana, dan kondisi kelompok sasaran. Keempat faktor tersebut tercakup dalam model implementasi Edwards III (1980) dan Grindle (1980).

Menurut argumen Grindle (dalam La Ode Muhammad Elwan, S., & Pramusinto, A. 2011:10) dalam bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik amat ditentukan oleh derajat dapat tidaknya kebijakan itu diterapkan atau implementabilitas (*implementability*) dari kebijakan tersebut. Implementabilitas ini dapat dilihat dari aspek isi kebijakan (*content of policy*) dan aspek konteks implementasi kebijakan (*contexs of policy implementation*). artinya bahwa, Grindle mendekati implementasi kebijakan sebagai suatu proses tindakan-tindakan administratif umum yang perlu diperiksa sampai level program yang spesifik. Keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan dapat dilihat dari kapasitasnya untuk menjalankan program sesuai dengan desain semula. (La Ode Muhammad Elwan, S., & Pramusinto, A. 2011:10).

Penulis mengkaji secara mendalam implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan di Kabupaten Konawe Selatan. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan, dan faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan di Kabupaten Konawe Selatan. Penelitian ini sangat penting dan relevan dalam kajian administrasi publik karena salah satu dimensi baru dari bidang kajian administrasi publik adalah studi kebijakan publik dengan orientasi utama untuk melayani kepentingan rakyat banyak secara efektif.



TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi kritis dalam administrasi publik. Paradigma kelima administrasi negara menempatkan kebijakan publik sebagai fokus administrasi publik (Henry (2004:29-49; Rainey, 2003:11). Kebijakan publik didefinisikan sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Dye, 1998:2-4; 2001:2-3). Kebijakan publik dapat bersifat positif, artinya suatu tindakan yang sengaja dipilih, dan bersifat negatif, artinya suatu keputusan yang sengaja dipilih untuk tidak mengambil tindakan (Smith & Larimer, 2009:4). Kebijakan publik menaruh perhatian pada apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah serta bagaimana dampaknya pada berbagai masalah di dalam masyarakat (Smith & Larimer, 2009:7-8).

Kebijakan publik terdapat di semua sektor, termasuk sektor kehutanan. Salah satu kebijakan di sektor tersebut adalah kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan. Definisi hutan, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, 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. Adapun kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

Hutan merupakan salah satu sumber daya alam yang penting. Sesuatu untuk dapat dikatakan sebagai sumber daya harus memenuhi dua kriteria: harus ada pengetahuan, teknologi atau keterampilan untuk memanfaatkannya; harus ada permintaan terhadap sesuatu tersebut (Fauzi, 2014:2-3). Hutan adalah sumber daya karena memenuhi kedua kriteria tersebut di atas. Sumber daya hutan bersifat esensial bagi kelangsungan hidup manusia. Sumber daya ekonomi yang terkandung di dalam suatu kawasan hutan digolongkan menjadi hasil hutan kayu, hasil hutan nonkayu maupun hasil-hasil hutan yang tidak kentara, seperti perlindungan tanah, pelestarian sumber daya air, dan beragam hasil wisata (Wirakusumah, 2003:10).

Implementasi merupakan tahapan paling kritis dalam seluruh siklus kebijakan. Implementasi menunjuk pada tahap *post-legislative* dalam proses kebijakan (Hill & Hupe, 2002:7). Tahap legislative sendiri mencakup formulasi dan adopsi kebijakan. Implementasi mencakup apa yang berkembang di antara ekspresi maksud pemerintah untuk melakukan sesuatu atau berhenti melakukan sesuatu. Bhuyan et al. (2010:1) menyatakan bahwa pemahaman tentang hakekat implementasi adalah penting karena pengalaman-pengalaman internasional menunjukkan bahwa kebijakan publik, begitu diadopsi, tidak selalu diimplementasikan sebagaimana diharapkan, serta tidak selalu mencapai hasil-hasil sebagaimana yang dimaksudkan oleh para pembuat kebijakan.

Menurut Jones (dalam La Ode Muhammad Elwan, S., & Pramusinto, A. 2011:9) menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan mudah dimengerti secara teoritik dan konseptual, namun tidak senantiasa demikian dalam bentuknya yang kongkrit, karena pelaksanaannya secara nyata bukanlah sesuatu yang mudah. Proses implementasi bukan proses mekanis dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai skenario pembuat kebijakan. Artinya bahwa, ia merupakan proses yang rumit, diwarnai perbenturan kepentingan antaraktor yang terlibat, sehingga tujuan, target, dan strategi implementasi dapat berkembang. (La Ode Muhammad Elwan, S., & Pramusinto, A. 2011:9)

Lebih lanjut Dye (2001:137) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah seluruh aktifitas yang didesain untuk melaksanakan hukum-hukum yang ditetapkan oleh legislatif. Aktifitas implementasi dapat mencakup pembentukan organisasi-organisasi baru ataupun penugasan tanggung jawab baru kepada organisasi-organisasi yang telah ada; pengembangan peraturan spesifik yang menafsirkan makna kongkrit dari kebijakan; dan selalu mencakup pembuatan anggaran dan penempatan personil serta membelanjakan uang.



Implementasi kebijakan publik tidak berlangsung dalam suatu *vacuum*. Kraft & Furlong (2004:13-18) mengemukakan bahwa kebijakan publik mempunyai konteks sosial, ekonomi, politik, pemerintahan, dan kultural. Model-model implementasi kebijakan, seperti model Edwards III (1980:148-185) dan model Grindle (1980), telah mencoba menjelaskan keberhasilan atau kegagalan implementasi dengan merujuk faktor-faktor tersebut. Namun, temuan-temuan empiris dari seperti Woy (2013), Faleyimu & Agbeja (2012), Negara (2010), dan Ruhimat (2010) masih inkonsisten dalam hal keberhasilan implementasi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Literatur implementasi kebijakan masih menyisakan kesenjangan yang perlu diisi dengan studi-studi implementasi pada konteks yang berbeda.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif untuk menginvestigasi dan menganalisis proses dan hasil implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Proses implementasi mencakup penjabaran kebijakan, pengorganisasian aparat pelaksana, dan penyusunan anggaran dan pembelanjaan. Hasil implementasi dianalisis dari perspektif kesejahteraan masyarakat yang mencakup pendapatan rumah tangga, pemenuhan kebutuhan perumahan, dan pemenuhan pendidikan anak. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi mencakup sumber daya, karakteristik struktural organisasi pelaksana, sikap pelaksana, dan kondisi kelompok sasaran mempengaruhi proses implementasi tersebut.

Studi ini berlangsung pada setting dunia nyata, yakni pada konteks implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan dengan alasan bahwa fenomena empiris berkenaan dengan proses implementasi dan pengaruh dari faktor-faktor tersebut di atas, dapat dipahami secara mendalam dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Penulis mengumpulkan data empirik yang bersifat kualitatif untuk menjawab dan menjustifikasi pertanyaan penelitian dan teori yang diajukan. Penulis menempuh tiga tahapan aktivitas, yakni: tahap pra-lapangan, tahap lapangan, dan tahap analisis intensif.

Penulis menggunakan tiga macam cara atau teknik untuk memperoleh data-data yang diperlukan yakni wawancara, pengamatan, dan studi dokumen. Penulis mewawancarai informan penelitian secara formal terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah disiapkan. Penulis melakukan pengamatan di lapangan untuk memahami kondisi kesejahteraan masyarakat setempat, baik menyangkut pendapatan rumah tangga, perumahan, dan pendidikan anggota rumah tangga. Penulis mencari dokumen-dokumen resmi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan. Teknik analisis data dalam penelitian ini mengacu kepada prosedur analisis interaktif dari Miles & Huberman (1994) yang mencakup reduksi data, display data, dan penyimpulan/verifikasi.

PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan

Kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan pada Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan terlebih dahulu dijabarkan menjadi program, selanjutnya program-program yang ada dijabarkan lagi menjadi kegiatan-kegiatan. Ada program yang diterjemahkan hanya menjadi satu kegiatan, tetapi ada juga program yang diterjemahkan menjadi dua kegiatan. Program pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar hutan dijabarkan menjadi dua kegiatan, yakni kegiatan pemanfaatan peredaran dan pemasaran hasil hutan dengan perlakuan pengelolaan hutan lestari, dan kegiatan penguatan kelembagaan ekonomi masyarakat kehutanan. Program rehabilitasi hutan dan lahan dijabarkan menjadi satu kegiatan, yakni kegiatan penghijauan dan konservasi alam kawasan hutan. Program social forestry dijabarkan hanya menjadi satu kegiatan, yakni kegiatan perencanaan dan pengembangan *social forestry*.



Dalam tahap penjabaran kebijakan, ada persoalan berupa keterbatasan jumlah kegiatan dan program yang dapat diajukan. Kebijakan yang mempunyai tujuan besar dijabarkan hanya menjadi satu program atau dua kegiatan yang sangat terbatas. Kondisi ini terkait terutama dengan kemampuan pendanaan dari pemerintah pusat maupun daerah. Tetapi ada juga persoalan keperilakuan, yakni kecenderungan untuk mempertahankan stabilitas kebijakan. Meskipun dinamika masyarakat dan lingkungan sudah menghendaki adanya penambahan kegiatan atau perubahan program, namun aparat pelaksana masih mempertahankan hingga ada Renstra yang baru nanti.

Pengorganisasian aparat pelaksana mengacu kepada optimalisasi struktur yang sudah ada maupun membentuk struktur baru. Pimpinan pada unit yang disertai tanggung jawab implementasi secara otomatis menjadi penanggung jawab program atau kegiatan. Ada juga pola pengorganisasian yang kedua, yakni membentuk unit baru yang bersifat kerjasama/kemitraan, diterapkan dalam kegiatan di mana pengadaan barang dan jasa bersifat swakelola. Personalia yang dilibatkan tergantung pada penyedia barang/jasa yang telah ditunjuk atau ditetapkan, namun ada batasan-batasan kesepakatan dengan pejabat pembuat komitmen dalam rangka menjamin efektivitas pelaksanaan pekerjaan tersebut.

Dalam tahap penyusunan anggaran dan pembayaran, ada aspek-aspek struktural dan keperilakuan yang kurang sesuai untuk terlaksananya proses implementasi yang efektif. Prosedur pengajuan SPP, penerbitan SPM, sampai penerbitan bilyet giro seringkali mengalami penundaan dan keterlambatan karena terkait ketersediaan kas, banyaknya pejabat yang bertanda tangan, ada penanganan berkas yang tidak tertib, ataupun kesibukan pejabat. Untuk menyiasatinya, pihak pelaksana pekerjaan seringkali menempuh cara-cara yang tidak dianjurkan namun dilakukan agar dapat mempersingkat waktu pengurusan pembayaran, seperti menyediakan biaya pelayanan yang tidak tercantum dalam prosedur.

Implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan membuktikan adanya kesenjangan implementasi, kekurangan implementasi, ataupun kelalaian implementasi seperti yang dikemukakan Bovens & Hart dalam Hill & Hupe (2002:10), dan Matland (Paudel, 2009:37; Hill & Hupe, 2002:75). Kesenjangan atau kekurangan dan kegagalan implementasi dalam kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan diindikasikan oleh ketidakpatuhan pada ketentuan-ketentuan dan arah kebijakan, iklim kerja yang kurang baik di sekitar program dan kegiatan, dan tatanan struktural yang kurang memadai untuk mengorganisasikan dan mengaplikasikan program dan kegiatan yang diinginkan.

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan dipengaruhi oleh faktor sumber daya. Sumber daya yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah ketersediaan dana dan pegawai. Anggaran yang tersedia dalam APBD Kabupaten Konawe Selatan tahun 2014 untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Kehutanan tahun 2014 adalah sebesar Rp 11.436.834.000. Dari keseluruhan anggaran tersebut, yang tersedia untuk mendukung secara langsung dalam pencapaian program/kegiatan bidang urusan kehutanan adalah sebesar Rp 10.785.169.800,- Selanjutnya, yang terkait langsung dengan kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan dan yang memperoleh alokasi anggaran dalam APBD tahun 2014 adalah terbinanya kelompok masyarakat, dan meningkatnya pemanfaatan potensi kehutanan. Total anggaran untuk kedua sasaran strategis tersebut adalah Rp 277.220.000 dengan realisasi sebesar Rp 274.261.500 atau 98,9%. Anggaran yang tersedia untuk mencapai sasaran-sasaran strategis dalam kebijakan pemanfaatan sumber daya hutan tersebut dianggap terlalu kecil dibandingkan dengan keluasan lingkup sasaran tersebut.

Selain membutuhkan anggaran yang memadai, keberhasilan implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan juga memerlukan dukungan jumlah dan keterampilan pegawai yang sesuai. Jumlah pegawai Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan pada Desember 2014 sebanyak 139 orang, yang terdiri dari: Pegawai negeri sipil 97 orang dan Pegawai honor 42 orang. Dari keseluruhan pegawai tersebut, 75%



berpendidikan SLTA, 22% berpendidikan S1 dan 3% berpendidikan S2. Sumber daya manusia pegawai pada Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan dianggap belum cukup untuk melaksanakan tugas-tugas Dinas Kehutanan terutama yang mencakup sasaran-sasaran strategis yang telah disebutkan di muka.

Karakteristik organisasi Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan sebagian sudah memadai untuk mendukung implementasi kebijakan yang efektif, namun sebagian lainnya masih terbatas. Keterbatasan dari aspek organisasi adalah berkenaan dengan belum adanya standar pelayanan dan standar prosedur operasional untuk menjamin efektivitas tugas. Keterbatasan lainnya adalah kapabilitas sumber daya manusia di mana pegawai yang ada sekarang didominasi oleh lulusan SLTA. Namun demikian, dari aspek kewenangan, sudah ada pendelegasian ke pejabat level menengah yang mempunyai jabatan tambahan sebagai pejabat pembuat komitmen (PPK). Kewenangan PPK di bidang ketatalaksanaan sudah cukup memadai untuk memperlancar pelaksanaan tugas.

Implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan pada Dinas Kehutanan Kabupaten Konawe Selatan masih menghadapi kendala berkenaan dengan sikap pelaksana kebijakan. Di satu sisi, aparat pelaksana sudah mempunyai kecenderungan perilaku yang kuat untuk melaksanakan tugas-tugasnya sesuai ketentuan, namun di sisi lain masih terkendala dengan rendahnya pemahaman terhadap tugas-tugas yang ada. Kondisi sikap pelaksana kebijakan tersebut sesuai dengan pandangan yang dikemukakan oleh Edwards III (1980:1-3) di mana sikap pelaksana dianggap sebagai satu dari empat faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Edwards III menyatakan bahwa efektivitas implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh sikap implementor. Kenyataan yang penulis temukan di lapangan, aparat pelaksana kebijakan pemanfaatan sumber daya hutan mendukung adanya kebijakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah di bidang kehutanan.

Kondisi kelompok sasaran kebijakan dapat memberikan pengaruh penting terhadap struktur implementasi kebijakan. Kondisi yang dimaksudkan terutama adalah kondisi ekonomi dan pendidikan. Masyarakat sekitar kawasan hutan masih bergelut dengan tekanan-tekanan ekonomi yang berkenaan terutama dengan pendapatan. Masih terdapat sejumlah besar rumah tangga yang hidup di bawah garis kemiskinan, dan yang berada sedikit di atas garis kemiskinan. Kondisi ekonomi yang kurang mendukung, dipertumit lagi oleh pendidikan yang kurang memadai sehingga pengetahuannya dan aspirasinya rendah. Dengan kondisi ekonomi dan pendidikan yang rendah, masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan mengalami kendala dalam menyerap dan mengikuti standar-standar kebijakan pemanfaatan sumber daya hutan secara efektif.

Temuan penelitian yang diuraikan di atas memberikan bukti empiris untuk kesenjangan implementasi di satu sisi, dan faktor-faktor kontekstual yang kurang mendukung di sisi yang lain. Implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan tidak mencapai kinerja yang diharapkan yakni perbaikan tingkat kesejahteraan masyarakat setempat. Masyarakat setempat dimaksud adalah masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan yang banyak menggantungkan kehidupan rumah tangganya pada aktivitas pemanfaatan sumber daya kehutanan. Sumber daya dana yang tersedia untuk kebijakan pemanfaatan sumber daya hutan kurang memadai; organisasi pelaksana belum mempunyai standar pelayanan minimal dan standar operasional prosedur yang jelas, dan mempunyai pegawai yang mayoritas berpendidikan SMTA; sebagian pelaksana kurang memahami tugas pokok dan fungsinya; dan kelompok sasaran kebijakan masih menghadapi kendala kemiskinan dan pendidikan yang rendah. Kondisi-kondisi tersebut tidak dapat sepenuhnya memfasilitasi proses implementasi yang efektif sehingga pencapaian tujuan-tujuan kebijakan dilihat dari perspektif kesejahteraan juga masih terbatas.

Temuan-temuan penelitian ini perihal faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah konsisten dengan model implementasi dari Edwards III (1980) dan Grindle (1980). Model implementasi dari Edwards III memasukkan faktor sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, dan sikap pelaksana sebagai faktor-faktor kritis bagi implementasi yang efektif. Demikian juga dengan model implementasi dari Grindle (1980) memasukkan kondisi kelompok sasaran sebagai salah satu faktor pengaruh. Dalam konteks penelitian ini, faktor sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap pelaksana dan kondisi kelompok



sasaran belum tersedia pada tingkat yang dapat memfasilitasi proses implementasi yang efektif sehingga aparat pelaksana belum dapat mencapai kinerja yang diharapkan.

Implikasi dari temuan ini adalah bahwa jika pemerintah daerah Kabupaten Konawe Selatan ingin mengefektifkan implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan, maka pemerintah daerah harus meningkatkan ketersediaan sumber daya anggaran dan pegawai, menyesuaikan struktur organisasi, meningkatkan sikap-sikap positif pelaksana, dan meningkatkan kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat. Penanganan atas faktor-faktor kontekstual implementasi tersebut memerlukan langkah-langkah manajerial yang sistematis dan berkelanjutan serta terintegrasi dengan kebijakan-kebijakan nasional maupun SKPD lain di lingkup Kabupaten Konawe Selatan.

PENUTUP

Implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan belum berjalan secara efektif. Kebijakan dijabarkan hanya menjadi tiga program dan empat kegiatan yang belum mengekspresikan secara komprehensif maksud-maksud utama dari pembuatan kebijakan. Pengorganisasian aparat pelaksana dilaksanakan dengan cara mengoptimalkan struktur yang sudah ada maupun membentuk unit-unit yang baru sesuai kebutuhan tugas namun belum beroperasi secara maksimal karena kendala tingkat pendidikan yang rendah. Penyusunan anggaran dan pembayaran masih diwarnai praktek struktural dan berperilaku yang kurang sesuai, penundaan dan keterlambatan.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya hutan dipengaruhi oleh empat faktor, yakni sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap pelaksana, dan kondisi kelompok sasaran. Keterbatasan sumber daya anggaran menyebabkan terbatasnya lingkup kegiatan dan program sehingga manfaat yang dinikmati petani bagi perbaikan tingkat kesejahteraan rumah tangganya juga masih kecil dibandingkan dengan yang mereka harapkan. Kekurangan struktur organisasi pelaksana berakibat pemberian pelayanan keuangan dan manajemen kontrak belum berjalan efisien dan efektif. Aparat pelaksana sudah mempunyai kecenderungan perilaku yang kuat untuk melaksanakan tugas-tugasnya sesuai ketentuan, namun masih terkendala dengan rendahnya pemahaman terhadap tugas-tugas yang ada. Kondisi ekonomi dan pendidikan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan pemanfaatan sumber daya hutan relatif rendah sehingga mengalami kendala dalam menyerap dan mengikuti standar-standar kebijakan pemanfaatan sumber daya hutan secara efektif.

SARAN

Untuk lebih mengefektifkan implementasi kebijakan pemanfaatan sumber daya kehutanan di Kabupaten Konawe Selatan, disarankan agar:

1. Program dan kegiatan lebih diperluas;
2. Penyusunan anggaran perlu memperhatikan format dan substansi yang ditentukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah serta ketepatan waktu penyusunan;
3. Perlu dibuatkan standar pelayanan anggaran dan pembayaran yang jelas dan rinci agar dapat diikuti oleh semua pihak yang terkait dalam sistem pelayanan tersebut;
4. Alokasi anggaran perlu ditingkatkan melalui pengembangan hubungan-hubungan dengan institusi penyedia dana di tingkat kementerian maupun internasional;
5. Kapabilitas sumber daya manusia perlu ditingkatkan melalui jalur pendidikan formal dan pelatihan teknis.



DAFTAR PUSTAKA

- Bhuyan, A., A. Jorgensen, and S. Sharma. 2010. *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order 1.
- Dye, Thomas R., 1998. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dye, Thomas R., 2001. *Top Down Policymaking*. New York: Chatham House Publishers.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Faleyimu O. I, Agbeja B. O., 2012. Constraints to Forest Policy Implementation in the Southwest Nigeria: Causes, Consequences and Cure. *Resources and Environment*, 2(2), pp. 37-44; DOI: 10.5923/j.re.20120202.06
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princenton University Press.
- Fauzi, A., 2014. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Henry, N., 2004. *Public Administration and Public Affairs*, Ninth Edition. New Jersey: Pretice Hall, Inc.
- Hill, Michael, and Hupe, Peter, 2002. *Implementing Public Policy*. London: Sage Publication.
- Kraft, Michael E., Scott R. Furlong, 2004. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington: CQ Press.
- La Ode Muhammad Elwan, S., & Pramusinto, A. (2011). *Implementasi Perda Kota Kendari No. 15 Tahun 2003 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Perumusan Kebijakan Daerah Pada Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2010*. [Yogyakarta]: Universitas Gadjah Mada.
- Miles, Matthew B., and Huberman, A. M., 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebooks*. London: Sage Publications.
- Negara, Kurniawati, 2010. *Analisis Peranan Sektor Kehutanan Dalam Perekonomian Indonesia: Pendekatan Input Output*. Tesis Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Rainey, Hall G., 2003. "Public Management: Old and New". In B. Guy Peters & John Pierre (Editors). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications Ltd., pp. 11-13.
- Ruhimat, Idin S., 2010. Implementasi Kebijakan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di Kabupaten Banjar. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 7 No. 3, Desember 2010 : 169 – 178
- Smith, Kevin B., and Christopher W. Larimer, 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
- Wahab, Solichin A., 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wirakusumah, Sambas. 2003. *Mendambakan Kelestarian Sumber Daya Hutan, Bagi Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat, Suatu Telaah Ekonomi*, Jakarta : UI-Press.
- Woy, Ryfina Natalia, 2013. "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Upaya Pemberantasan Pembalakan Liar." *Illegal Logging, Vol.1/No.3, /Juli-September /2013*, Hlm 34-43.