

# PERANCANGAN STRATEGI PENGUATAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REHABILITASI HUTAN DAN LAHAN STUDI KASUS DI DESA BANGUNJAYA, KECAMATAN CIGUDEG, KABUPATEN BOGOR, JAWA BARAT

Raditya Machdi Rachman<sup>\*1</sup>, Arif Satria<sup>\*\*</sup>, dan Gendut Suprayitno<sup>\*\*\*</sup>

<sup>\*</sup>) Prenada Media

Jalan Tandra Raya No. 23, Rawamangun, Jakarta Timur 13000

<sup>\*\*</sup>) Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor  
Jl. Kamper Wing 1 Lantai 2 Kampus IPB Darmaga Bogor, 16680

<sup>\*\*\*</sup>) Program Magister Teknik Industri, Institut Sains dan Teknologi Nasional  
Kampus III ISTN. Jln PLN Durentiga, Pasar Minggu, Jakarta 12760

## ABSTRACT

*This study was conducted to measure the implementation gap of forest and land rehabilitation (RHL) policy against its objectives, namely maintaining life support systems, and designing strategies to strengthen its subsequent implementation. This study took a case study on the implementation of RHL at Bangunjaya Village, Cigudeg District of Bogor. The assessment used three parameters based on Permenhut No P.39/Menhu-II/2010 including regional, institutional, and technological parameters as well as community participation. Each parameter was weighed by the ranking method based on interviews with the experts. The strategy design was conducted using the Analytic Network Process (ANP). The research results showed that the level of successful implementation in Bangunjaya RHL is 66.3%, categorized as "medium level". The lowest result is in the technological conformity parameter i.e. 11.57%. The design strategy is focused on increasing the success of the conformity of the technology and increase of community participation. The results of the weighting using ANP strategic priority, the priority strategy for the following RHL policy implementation to reach its target is the strengthening of the capacity in conducting activities and involving the community with a weight of 34.8%. The strengthening of the capacity includes streamlining the RHL paradigm RHL by not only growing but also enriching knowledge of overall forest utilization and technical optimization of land use.*

*Keywords: strategic planning, policy implementation, forest and rehabilitation, Analytic Network Process (ANP)*

## ABSTRAK

*Penelitian ini dilakukan untuk mengukur kesenjangan implementasi kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) terhadap tujuannya, yakni menjaga sistem penyangga kehidupan, serta merancang strategi penguatan implementasi selanjutnya. Penelitian ini mengambil studi kasus pelaksanaan RHL di Desa Bangun Jaya, Kecamatan Cigudeg, Kabupaten Bogor. Evaluasi menggunakan tiga parameter menurut Permenhut No P.39/Menhu-II/2010, yaitu kawasan, kelembagaan, serta teknologi dan partisipasi masyarakat. Masing-masing parameter dibobotkan dengan metode rangking berdasarkan wawancara pakar. Perancangan strategi menggunakan Analytic Network Process (ANP). Hasil penelitian mengatakan tingkat keberhasilan pelaksanaan RHL di Desa Bangunjaya adalah 66,3%, terkategori "sedang". Hasil terendah ada pada parameter kesesuaian teknologi sebesar 11,57%. Perancangan strategi difokuskan pada upaya peningkatan keberhasilan pada kesesuaian teknologi dan peningkatan partisipasi masyarakat. Hasil pembobotan prioritas strategi menggunakan ANP, strategi prioritas yang dapat dilakukan agar implementasi kebijakan RHL berikutnya dapat menyoar tujuannya adalah penguatan kapasitas penyelenggara kegiatan dan masyarakat, dengan bobot sebesar 34,8%. Penguatan kapasitas meliputi pelurusan paradigma RHL menjadi tidak hanya menanam, melainkan pengayaan pengetahuan akan kemanfaatan hutan secara keseluruhan dan teknis optimasi pemanfaatan lahan.*

*Kata kunci: perancangan strategi, implementasi kebijakan, rehabilitasi hutan dan lahan, Analytic Network Process (ANP)*

<sup>1</sup> Alamat Korespondensi:  
Email: r.raditya82@gmail.com

## PENDAHULUAN

Kebijakan lahir dari isu strategis. Salah satu isu yang strategis di Indonesia adalah deforestasi dan degradasi lahan. Pemerintah mengeluarkan kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) untuk menanggapi isu tersebut. Pasal 43 Undang-undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan mengamanatkan bagi setiap orang yang memiliki, mengelola, dan/atau memanfaatkan hutan yang kritis atau tidak produktif, wajib melaksanakan rehabilitasi hutan untuk tujuan perlindungan dan konservasi. Pasal 40 menyebutkan bahwa RHL dimaksudkan untuk memulihkan, memertahankan, dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas, dan perannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga.

RHL diselenggarakan melalui program lima tahunan, yang terbaru adalah Penanaman Satu Milyar Pohon/*One Billion Indonesia Trees* (OBIT). Hingga tahun 2013, realisasi kegiatan RHL melalui program OBIT selalu di atas target. Capaian tersebut bisa dibilang berpengaruh terhadap turunnya laju deforestasi, dari 0,8 juta ha/tahun di periode tahun 2006–2009 ke angka 0,4 juta ha/tahun di periode 2009–2012 (Dirjen Planologi Kehutanan, 2013). Dari tujuh wilayah yang terdistribusi bibit pohon, wilayah Sumatera, serta Jawa dan Madura merupakan dua wilayah yang selalu mendapatkan distribusi bibit pohon lebih banyak. Kemudian dari total 1,8 milyar bibit pohon yang didistribusikan di Pulau Jawa, 505 juta batang diantaranya didistribusikan di Provinsi Jawa Barat.

Pada Pasal 9 ayat (3) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 76 tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan, kegiatan RHL dilakukan dengan menggunakan Daerah Aliran Sungai (DAS) sebagai unit pengelolaan dan merupakan wilayah DAS yang diprioritaskan. Terdapat 108 DAS yang diprioritaskan di seluruh wilayah Indonesia menurut Keputusan Menteri Kehutanan (Kepmenhut) Nomor: SK.328/Menhut-II/2009. Salah satu DAS yang diprioritaskan tersebut adalah DAS Citarum-Ciliwung di Jawa Barat. Pengelolaan DAS Citarum-Ciliwung diserahkan kepada Balai Pengelolaan DAS (BPDAS) Citarum-Ciliwung sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT).

Sebagai bagian dari subsistem DAS Ciliwung, Desa Bangunjaya memiliki peran yang cukup penting. Desa Bangunjaya dilewati oleh Sungai Cimenceri

yang kelestariannya berperan penting terhadap wilayah Tangerang dan Utara Jakarta. Selain itu, di Desa Bangunjaya terdapat lima perusahaan tambang batu andesit, yang pengelolaannya justru berpotensi mengganggu kelestarian lingkungan.

RHL merupakan kebijakan yang kompleks, implementasinya menyangkut berbagai aspek, memerlukan jangka waktu yang lama, melibatkan berbagai pihak, serta menggunakan sumberdaya yang tidak sedikit (Jatmiko *et al.* 2012). Sebagai sebuah sistem yang kompleks, keberhasilan pelaksanaan RHL ditentukan oleh banyak faktor.

Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.39/Menhut-II/2010 tentang Pola Umum dan Standar serta Kriteria RHL menyebutkan bahwa pelaksanaan RHL disebut berhasil jika sudah konsisten mengarah tujuannya. Tujuan tersebut dapat didekati jika ada ketepatan penanganan kawasan, kelembagaan yang kuat, serta teknologi RHL yang tepat orientasi terhadap pemanfaatan yang jelas.

Kompleksitas serta sensitifitas (menyangkut hidup orang banyak) berakibat dibutuhkan sebuah metode yang mampu memprioritaskan kriteria dan indikator penentu keberhasilan yang kompleks pula, salah satunya adalah *Analytical Network Process* (ANP). ANP umum digunakan untuk menentukan prioritas pengambilan keputusan yang kriteria dan subkriterianya kompleks dan saling terkait. Saaty (1996) menyebutkan bahwa kelebihan dari ANP adalah mampu mengakomodasi keterkaitan antar kriteria atau alternatif.

Resiko dari kompleksitas adalah rumitnya manajerial dan besarnya potensi kegagalan, terlebih ketika lokasi pelaksanaan seperti Desa Bangunjaya yang cukup strategis bagi daerah lainnya dan memiliki karakteristik yang cukup unik. Oleh karena itu, untuk menekan resiko kegagalan bagi implementasi RHL selanjutnya dan meningkatkan keberhasilan, evaluasi implementasi dan merancang strategi penguat implementasinya menjadi penting untuk dilakukan.

Nugroho (2011) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada beberapa fase dalam proses kebijakan, yakni evaluasi formulasi kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Evaluasi implementasi menjadi faktor penting dari kebijakan yang harus diperhatikan secara seksama sehingga

umumnya pemahaman akan evaluasi kebijakan publik berada pada domain ini.

Kebijakan RHL sesungguhnya bukan kebijakan baru di Indonesia. Terdapat banyak program/kegiatan yang sebelumnya sudah dilaksanakan. Namun, data menunjukkan deforestasi dan degradasi lahan masih terus berlangsung. Laju deforestasi kembali meningkat dikisaran 0,7 juta ha/tahun pada tahun 2012–2013 (Dirjen Planologi Kehutanan, 2013).

Forest Watch Indonesia (2011) memproyeksikan pada tahun 2020 hutan di Jawa akan habis, Bali-Nusa Tenggara tersisa 0,08 juta ha, Maluku 2,37 juta ha, Sulawesi 7,20 juta ha, Sumatera 7,72 juta ha, Kalimantan 21,29 juta ha, dan Papua 33,45 juta ha. Artinya, perlu ada perbaikan yang berkelanjutan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengukur kesenjangan implementasi kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) terhadap tujuannya, yakni menjaga sistem penyangga kehidupan, serta merancang strategi penguatan implementasi selanjutnya. Agar memberikan fokus dan kedalaman, batas-batas permasalahan pada penelitian ini mencakup 1) penelitian dilakukan di Desa Bangunjaya, Kecamatan Cigudeg, Kabupaten Bogor, Jawa Barat; 2) evaluasi dilakukan pada hasil implementasi kegiatan RHL di lokasi penelitian; dan 3) responden yang diwawancarai adalah responden pakar. Responden pakar terdiri dari responden internal dan eksternal, yang merupakan bagian dari para pemangku kepentingan implementasi kebijakan RHL di lokasi penelitian.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Desa Bangunjaya, Kecamatan Cigudeg, Kabupaten Bogor sebagai salah satu lokasi pelaksanaan kegiatan RHL oleh BPDAS Citarum-Ciliwung. Proses pengumpulan dan analisis data dilakukan bulan Januari–Oktober 2015. Lokasi penelitian dipilih secara sengaja atau *purposive*. Desa Bangunjaya dilalui oleh Sungai Cimanceuri yang merupakan bagian dari subsistem DAS Ciliwung bagian tengah. Kelestariannya sangat berperan penting dalam menentukan kondisi di hilirnya, yakni Tangerang dan DKI Jakarta.

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara kepada pakar sebagai responden dengan menggunakan kuesioner. Responden pakar ditentukan berdasarkan pihak terlibat. Data sekunder yang digunakan adalah 1) peraturan dan perundangan terkait RHL; 2) laporan realisasi RHL di Kabupaten Bogor periode 2010–2013 melalui program OBIT; dan 3) gambaran umum lokasi penelitian. Selain itu dilakukan juga pengayaan informasi melalui buku, jurnal, penelitian terdahulu, serta pelbagai sumber informasi lainnya.

Pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini meliputi: 1) Observasi, yakni pengamatan langsung di lapangan mengenai pelaksanaan kegiatan RHL yang telah dilaksanakan dan memetakan faktor-faktor yang memengaruhi hasil pelaksanaan. 2) Kuesioner, daftar pertanyaan yang disusun dan diajukan kepada responden untuk mendapatkan data guna keperluan analisis dan pembahasan. 3) Wawancara pakar, dilakukan pada pihak struktural BPDAS Citarum-Ciliwung dan narasumber pakar dari eksternal BPDAS Citarum-Ciliwung untuk mengukur, menentukan faktor-faktor yang kunci yang disepakati dalam upaya merumuskan strategi penguatan implementasi kebijakan RHL selanjutnya (Tabel 1). 4) Studi pustaka, untuk menentukan teori-teori pendukung dengan melakukan telaah pada berbagai literatur yang relevan.

Tabel 1. Daftar responden pakar

Responden	Bidang
Internal	Pejabat Struktural BPDAS Citarum-Ciliwung
Eksternal	Pejabat di Desa Bangunjaya, Unsur Kelompok Tani, Unsur Akademisi di Institut Pertanian Bogor

Parameter pelaksanaan RHL yang digunakan adalah berdasarkan Permenhut No. P.39/Menhut-II/2010. Berdasarkan Kepmen tersebut, pelaksanaan RHL akan menysasar tujuannya hanya jika ada ketepatan kawasan, kelembagaan yang kuat, dan teknologi RHL yang tepat berorientasi pemanfaatan yang jelas. Penjabaran lebih lanjut mengenai kriteria dan indikator pelaksanaan RHL dijabarkan pada Tabel 2.

Tabel 2. Kriteria, indikator, sub kriteria pelaksanaan RHL

Kriteria	Indikator	Subkriteria
Kawasan	wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap	Unit perencanaan, <i>tenure</i> , fungsi
Kelembagaan	semua sistem perilaku, hubungan tata kerja dan kegiatan-kegiatan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan program	Sumberdaya manusia, organisasi, kewenangan, tata hubungan kerja
Teknologi dan partisipasi	keseluruhan sarana yang sesuai terhadap sistem lahan atau tapak setempat yang ditentukan oleh masyarakat dan penyediaan input (pendanaan) yang cukup	Kesesuaian teknis, Peran masyarakat, insentif-disinsentif

Sumber: Permenhut No. P.39/Menhut-II/2010

Perhitungan pertama dilakukan untuk memperoleh nilai bobot normal untuk tiap parameter. Perhitungan dilakukan mengikuti rumus berikut:

$$w_j = (n - r_j + 1) / \sum (n - r_p + 1)$$

Keterangan:

- $w_j$  : Bobot normal untuk parameter ke  $j$  ( $j = 1, 2, \dots, n$ )  
 $N$  : Banyaknya parameter yang sedang dikaji  
 $P$  : Parameter ( $p = 1, 2, \dots, n$ )  
 $r_j$  : Posisi ranking suatu parameter

Setiap parameter diberi bobot senilai  $(n - r_j + 1)$  dan kemudian dinormalisasi dengan  $\sum (n - r_p + 1)$ .

Parameter tersebut diukur berdasarkan beberapa verifier kemudian ditanyakan ke pakar. Tujuan pembobotan parameter menurut Selamat (2002) adalah untuk mengekspresikan seberapa besar pengaruh suatu parameter terhadap parameter lainnya. Dalam konteks penelitian ini pembobotan dimaksudkan untuk memberikan kesesuaian kriteria dan indikator yang kemudian digunakan untuk mengevaluasi implementasi sesuai studi kasus penelitian ini.

Pembobotan dilakukan dengan menggunakan metode ranking atau pemeringkatan. Menurut Selamat (2002), metode ranking merupakan metode pembobotan yang paling sederhana. Pada intinya, setiap parameter disusun berdasarkan ranking. Ranking bersifat subyektif, dan sangat dipengaruhi oleh persepsi pengambil keputusan, atau dalam hal ini diwakili oleh pakar. Hasil pemeringkatan tersebut kemudian dikonversi kedalam kelas persentase dan predikat keberhasilan implementasi kegiatan RHL, sebagaimana disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Kelas persentase dan predikat keberhasilan RHL

Kelas persentase	Predikat
91–100%	Baik Sekali
76–90%	Baik
55–75%	Sedang
< 55%	Kurang

Sumber: Jatmiko *et al.* (2012)

Hasil evaluasi implementasi diteruskan ke proses selanjutnya yakni pembuatan model. Pembuatan model merupakan langkah awal pengolahan ANP. Pembuatan model didahului dengan mengukur tingkat kepentingan parameter sekaligus memverifikasi apakah parameter tersebut tepat digunakan. Parameter yang digunakan pada pembuatan model ini adalah parameter yang menjadi fokus untuk ditentukan strategi penguatannya berdasarkan hasil evaluasi implementasi sebelumnya. Pakar diminta untuk menilai tingkat kepentingan pada setiap parameter yang ditanyakan. Tingkat kepentingan diukur mengikuti skala pada Tabel 4.

Tabel 4. Skala pengukuran kriteria

Nilai	Keterangan
1	Tidak penting
2	Kurang penting
3	Penting
4	Sangat penting
5	Paling penting

Pakar diperbolehkan untuk menambahkan parameter lain yang dianggap penting. Setiap pakar memiliki bobot yang sama dalam memberikan penilaian. Langkah selanjutnya adalah menentukan jaringan kelompok (komponen) dan elemen lainnya yang saling berhubungan pada tiap parameter kontrol. Gambaran bagaimana parameter ditentukan keterhubungannya pada Gambar 1. Masing-masing kriteria kontrol

dicari dan ditentukan keterhubungannya. Kontek hubungan yang dikonfirmasi adalah memengaruhi dan dipengaruhi.

Kebijakan RHL ini diterapkan untuk menjawab isu dan menanggulangi dampak dari deforestasi dan degradasi lahan yang juga sudah berlangsung sejak lama. Beragam implementasi mulai dari Gerakan Karang Kitri era 1950-an hingga yang terbaru adalah OBIT dimulai tahun 2010. RHL merupakan bagian dari sistem pengelolaan hutan dan lahan, yang ditempatkan pada kerangka DAS. RHL merupakan pengisi kesenjangan ketika terjadi deforestasi dan degradasi fungsi hutan dan lahan akibat sistem perlindungan tidak dapat mengimbangi hasil sistem budi daya. Sistem RHL terbuka, melibatkan para pihak yang berkepentingan atas penggunaan hutan dan lahan. Pada prinsipnya, RHL diselenggarakan atas inisiatif bersama para pihak.

Kriteria dan indikator RHL harus diperhatikan dalam penyelenggaraan RHL. Keduanya harus digunakan para pihak, yaitu pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota dan pelaksana lainnya secara proporsional. Kriteria dan indikator menjelaskan pemilahan kewenangan, pedoman penyelenggaraan dan pelaksanaan RHL, serta memberikan ukuran

tertentu bagi pengendalian pelaksanaannya. Sebagai standar ideal, segala penyimpangan yang terjadi oleh karena keterbatasan penyelenggaraan harus dapat dijelaskan dan dipergunakan untuk memerkirakan proporsi keberhasilannya.

Perancangan strategi yang tepat dan spesifik dapat meminimalisir peluang ketidaktercapaian tujuan program pada pelaksanaan selanjutnya. Artinya perbaikan secara berkelanjutan dapat tercapai. Perancangan strategi tersebut secara sistematis diterjemahkan menjadi kerangka pikir penelitian yang disajikan pada Gambar 2.

## HASIL

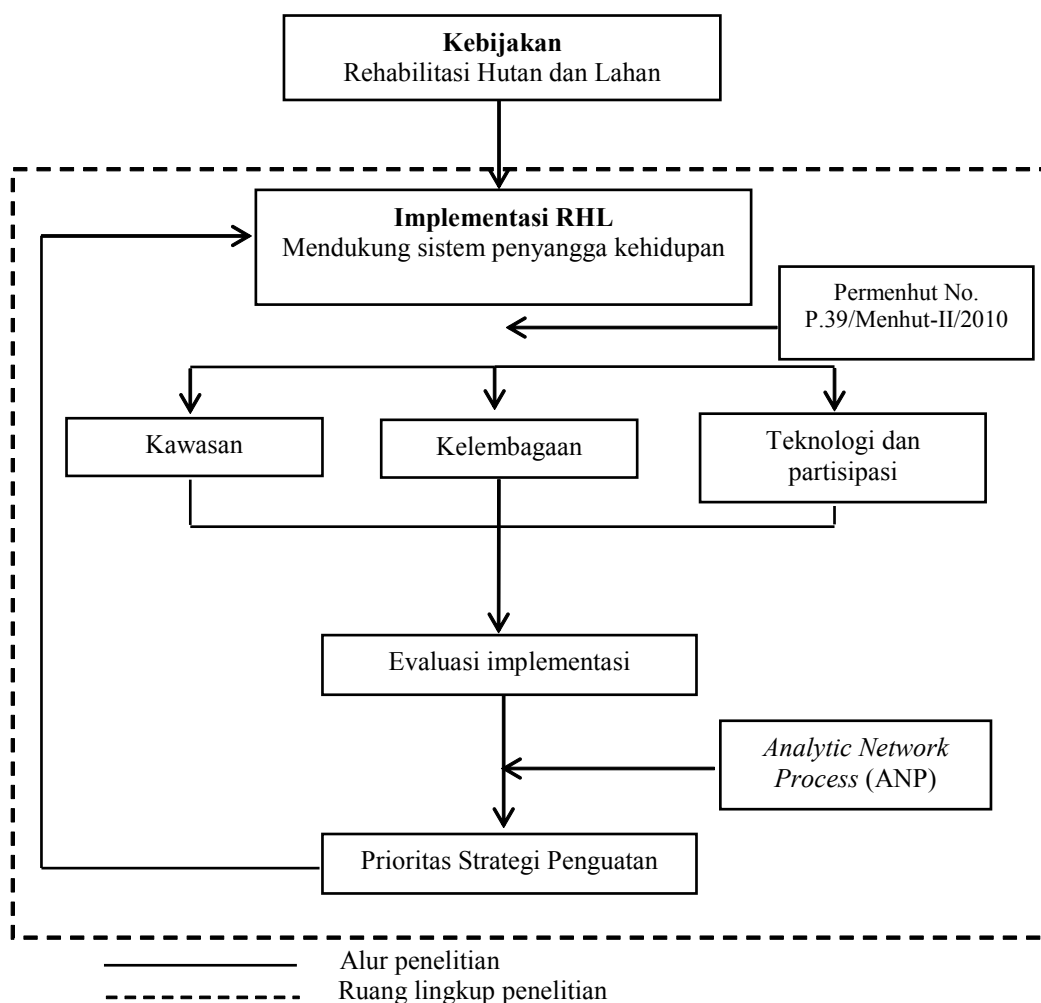
### Evaluasi Implementasi RHL di Desa Bangunjaya

Evaluasi dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan pembobotan terhadap parameter atau kriteria dan subkriteria yang digunakan. Pembobotan dilakukan oleh pakar, sehingga nilai yang dihasilkan adalah berdasarkan kondisi setempat. Hasil wawancara dengan pakar, diperoleh bobot parameter seperti disajikan pada Tabel 6.

		A			B		C		D		E				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
A	1														
	2														
	3														
B	4														
	5														
C	6														
	7														
D	8														
	9														
E	10														
	11														
	12														
	13														
	14														

Gambar 1. Checklist dan pengisian hubungan saling ketergantungan antar parameter (A, B, C, D, dan E adalah Kriteria; 1 sampai 14 adalah subkriteria)





Gambar 2. Kerangka pemikiran penelitian

Tabel 6. Hasil pembobotan kriteria dan subkriteria

Kriteria	Bobot <i>rating</i>	Bobot (%)
<b>Kawasan</b>	4.345	36.82
Unit perencanaan	1.869	15.84
Tenure lahan	1.893	16.04
Fungsi kawasan	0.583	4.94
<b>Kelembagaan</b>	3.107	26.33
Sumberdaya manusia	1.179	9.99
Organisasi	0.946	8.02
Kewenangan	0.268	2.27
Tata hubungan kerja	0.714	6.05
<b>Teknologi</b>	4.350	36.86
Kesesuaian Teknis	2.083	17.65
Peran masyarakat	1.200	10.17
Insentif-disinsentif	1.067	9.04

Pakar menilai bahwa parameter yang paling menentukan keberhasilan pelaksanaan RHL di Desa Bangunjaya adalah teknologi, dengan nilai bobot sebesar 4,350. Selanjutnya, diikuti oleh parameter kawasan sebesar 4,345 dan yang terakhir adalah kelembagaan dengan bobot sebesar 3,107.

Parameter teknologi mengindikasikan bahwa keseluruhan sarana telah sesuai terhadap sistem lahan atau tapak setempat yang ditentukan oleh masyarakat serta penyediaan *input* (pendanaan) yang cukup. Kesesuaian tersebut meliputi kesesuaian teknis, tingkat partisipasi masyarakat, dan tersedianya mekanisme insentif dan disinsentif.

Hasil dari pembobotan tiap parameter tersebut kemudian digunakan untuk melihat hasil implementasi di lapangan menggunakan masing-masing *verifier* yang ditentukan. Informasi mengenai hasil implementasi diperoleh dari wawancara pakar dan pengamatan lapang. Permenhut Nomor P.39/Menhut-II/2010 menyatakan bahwa tujuan dari RHL hanya dapat disasar jika ada kepaduserasian antar kriteria yang ditentukan.

Jika dilihat lebih lanjut, nilai bobot paling besar di dalam parameter teknologi yang memengaruhi keberhasilan implementasi RHL di Desa Bangunjaya adalah subkriteria kesesuaian teknis, dengan nilai 2,083. Berdasarkan Permenhut Nomor P.39/Menhut-II/2010, capaian subkriteria kesesuaian teknis diukur

berdasarkan tersedianya paket teknologi yang meliputi jenis dan jumlah bibit serta teknik penanaman yang dipilih sesuai dengan karakter, status, fungsi, dan peruntukan kawasan.

Di Desa Bangunjaya, pemilihan jenis bibit dan jumlahnya ditentukan oleh kelompok tani. Hal tersebut sesuai dengan mekanisme distribusi bibit yang ditetapkan oleh BPDAS. Yang menjadi permasalahan adalah kelompok tani banyak meminta jenis yang terkategori sebagai *Fast Growing Species* (FGS) atau spesies cepat tumbuh. FGS umumnya memiliki daur tanam lima sampai enam tahun. Pemilihan jenis ini didasari pertimbangan mendatangkan manfaat ekonomi yang tidak lama. Jenis FGS seperti Sengon misalnya, di wilayah Desa Bangunjaya termasuk jenis yang pasti dibeli. Bahkan tidak jarang sebelum daur panen tiba, atas dasar kebutuhan, pohon-pohon yang baru berusia dua atau tiga tahun sudah ditebang. Masyarakat masih menganut sistem tebang butuh dan juga gadai tanam atau ijon.

Liang *et al.* (2014) menyatakan bahwa manfaat hutan tidak hanya bisa dilihat dari perspektif ekonomi, melainkan pula sosial dan ekologi. Secara ekonomi, hutan menghasilkan kayu dan nonkayu seperti getah dan lainnya. Keberadaan hutan juga dimanfaatkan bagi banyak masyarakat lokal untuk kepentingan adat. Hutan juga bermanfaat secara ekologi: mengurangi erosi, hidrolologi, penyimpanan karbon, dan lain-lain (Mattsson *et al.* 2013; Wahl *et al.* 2013; Cani *et al.* 2014). Pakar menyatakan bahwa manfaat ekonomi dari hutan merupakan hasil akhir, ketika tata pengelolaannya baik. Untuk bisa mendatangkan kemanfaatan ekonomi, tanaman perlu dipelihara, diantaranya melalui pemupukan, pembersihan area tanam, hingga pemangkasan, bergantung pada jenis dan orientasi manfaat.

Penentuan jumlah dan jenis bibit memang dilakukan oleh kelompok tani, namun BPDAS selaku pemberi keputusan memiliki kapasitas untuk mempertimbangkan usulan tersebut. PP No 7/2008 menyebutkan bahwa pemilihan jenis dan penentuan jumlah tanaman seharusnya juga mempertimbangkan kondisi ekologis dan ekosistem yang ada dalam rangka memastikan daya dukung tanaman tersebut terhadap lingkungannya.

Dasar keputusan yang digunakan BPDAS adalah hanya ketersediaan stok dan proporsi tanaman terhadap luas area tanam, tanpa mempertimbangkan kondisi ekologis

dan ekosistem akan cenderung mengurangi kualitas daya dukung tanaman terhadap lingkungannya. Selain itu penggunaan bibit tanaman yang tidak sesuai dengan kondisi ekologis penanaman akan meningkatkan risiko rusaknya ekosistem pada daerah penanaman yang berujung pada kegagalan RHL itu sendiri.

Hasil evaluasi implementasi sama dengan temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada hasil audit terhadap pelaksanaan RHL di Jawa Barat periode tahun 2003-2007. BPK (2008) menyatakan bahwa perencanaan penanaman termasuk pengadaan bibit tanaman hanya mengacu pada keinginan para kelompok tani tanpa memerhitungkan aspek ekosistem dan ekologis. Hal lainnya adalah ada ketidaktegasan dari pemerintah maupun UPT dalam hal menanam di lokasi yang menjadi prioritas. Hal tersebut menandakan belum ada perubahan dari pelaksanaan RHL periode tahun 2008 hingga 2014 ini. Artinya, dalam rangka pencapaian tujuan RHL untuk menjaga daya dukung sistem penyangga kehidupan perlu dilakukan perubahan. Perubahan dapat dilakukan melalui perancangan strategi, berkaca dari pelaksanaan RHL pada periode sebelumnya.

### **Perancangan Strategi Penguat Implementasi RHL Selanjutnya**

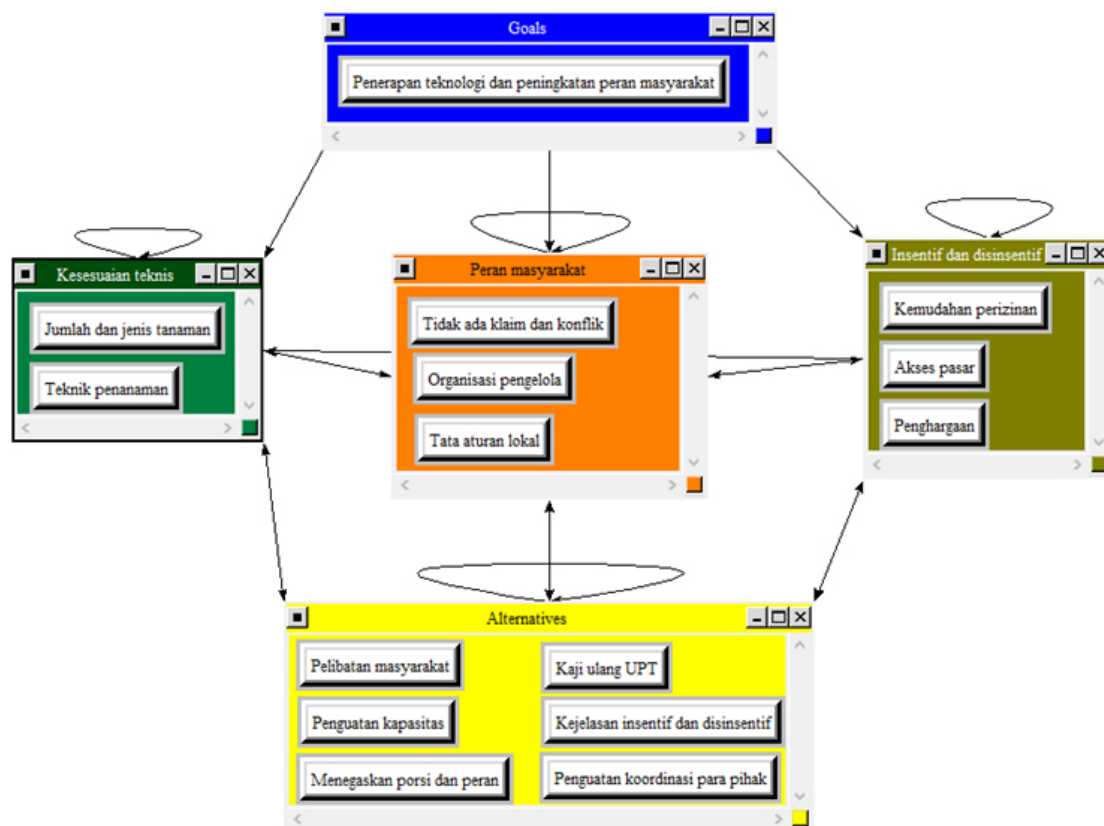
Perancangan strategi dilakukan menggunakan ANP. Hasil evaluasi implementasi dijadikan masukan dalam menggunakan ANP. Hasil evaluasi implementasi RHL di Desa Bangunjaya, kriteria yang paling memengaruhi keberhasilan pelaksanaan RHL di Desa Bangunjaya adalah kriteria teknologi dan partisipasi masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi di lapangan, situasi yang terjadi masih sama dengan hasil audit oleh BPK pada pelaksanaan RHL periode sebelumnya. Mengacu pada situasi tersebut implementasi kebijakan RHL kedepannya difokuskan pada upaya peningkatan keberhasilan penerapan teknologi dan peran masyarakat.

Terhadap tujuan peningkatan keberhasilan penerapan teknologi dan peran masyarakat tersebut dilakukan studi literatur untuk menentukan kriteria dan subkriterianya, yang kemudian dikonfirmasi kepada pakar. Untuk mampu meningkatkan keberhasilan pada penerapan teknologi dan partisipasi masyarakat, pakar memandang perlu bahwa implementasi RHL selanjutnya lebih memerhatikan: 1) kesesuaian teknis; 2) peran serta masyarakat; dan 3) insentif dan disinsentif. Tiga

hal tersebut kemudian dijadikan *input* kriteria dan subkriteria pada ANP.

Selain memerhatikan tiga kriteria tersebut, menurut pakar penguatan implementasi RHL berikutnya dapat dilakukan melalui enam alternatif strategi, anatar lain: 1) Pelibatan masyarakat dalam penyusunan rencana hingga evaluasi kegiatan; 2) Penguatan kapasitas penyelenggara kegiatan dan *stakeholders* lainnya; 3) Menegaskan porsi dan peran para pihak dalam pelaksanaan kegiatan; 4) Mengkaji ulang struktur organisasi dan proporsi SDM UPT; 5) Memberikan kejelasan insentif dan disinsentif dalam pembuatan aturan dan pelaksanaan program; 6) Penguatan koordinasi para pihak. Terhadap kriteria dan indikator serta alternatif strategi tersebut, dibuat pemodelan dengan *software superdecisions* pada Gambar 2.

Hasil pemeringkatan alternatif strategi, para pakar bekesimpulan bahwa alternatif strategi penguatan kapasitas penyelenggara kegiatan dan masyarakat terkait merupakan strategi prioritas, dengan nilai bobot 0,3480 atau 34,8%. Selanjutnya, pelibatan masyarakat dalam penyusunan rencana hingga evaluasi, dengan nilai bobot 0,2208 atau 22,08%. Kemudian penguatan koordinasi para pihak, dengan nilai bobot 0,1801 atau 18,01%. Memberikan kejelasan insentif dan disinsentif memiliki nilai bobot 0,1366 atau 13,66%. Diikuti oleh menegaskan porsi dan peran para pihak dalam pelaksanaan kegiatan dengan nilai bobot 0,0944 atau 9,44%. Sementara strategi terakhir yang dapat dilakukan adalah mengkaji ulang struktur organisasi dan SDM UPT, dengan bobot 0,0201 atau 2,01%. Penguatan kapasitas ini sesungguhnya sudah diamanatkan dalam Permenhut Nomor P.39/Menhut-II/2010. Berdasarkan Permenhut tersebut, penguatan kapasitas ini tidak terlepas dari pemberdayaan masyarakat, yang berdasarkan Pasal 5 huruf f merupakan salah satu prinsip penyelenggaraan RHL.



Gambar 2. Model ANP peningkatan keberhasilan penerapan teknologi dan peran masyarakat



Hasil audit BPK (2008) juga menyarankan adanya peningkatan kapasitas, baik pada masyarakat maupun UPT sebagai penyelenggara kegiatan. Rekomendasi tersebut berkaitan dengan ditemukannya penentuan jenis bibit yang tidak turut memerhatikan aspek ekosistem dan ekologis, serta temuan bahwa penanaman dilakukan pada areal yang tidak ditentukan. Situasi yang terjadi menandakan bahwa belum ada hasil dan perubahan yang signifikan dari periode pelaksanaan RHL yang sebelumnya. Hal tersebut bertentangan dengan amanat Pasal 41 ayat (5) huruf c Permenhut Nomor P.39/Menhut-II/2010 menegaskan bahwa pemerintah mengambil posisi sebagai pendamping dan pengendalian kegiatan. Dalam hal pembinaan dan pengendalian, Pasal 42 ayat (1) menyebutkan bahwa yang ditekankan adalah sisi hasil dari pelaksanaan rehabilitasi.

Tidak adanya hasil dan perubahan juga menandakan adanya hambatan dalam pelaksanaan. Sedarmayanti (2012) menyebutkan ada tiga hal yang turut memengaruhi terhambatnya sistem manajemen yang berkualitas, yaitu 1) ketiadaan pengetahuan/kekurangpahaman; 2) ketiadaan pendidikan dan pelatihan secara berkelanjutan; dan 3) berfokus pada jangka pendek, tetapi menginginkan hasil yang tepat.

Berdasarkan situasi yang berkembang di lapangan, penguatan kapasitas perlu dilakukan pada dimensi pelurusan paradigma pelaksanaan RHL. Walaupun telah diatur dengan sangat jelas bahwa pelaksanaan RHL menganut prinsip berkelanjutan, tetapi pelaksanaannya di lapangan justru bertentangan. Hal ini ditandai dengan dua hal, yaitu dari sisi UPT menjadikan hanya distribusi dan jumlah bibit tertanam sebagai capaian, sementara dari sisi masyarakat adalah pengajuan bibit yang tidak turut mementingkan ekologi dan ekosistem.

Penelitian yang dilakukan oleh Diniyati *et al.* (2013) berkaitan dengan teknis optimasi lahan menyebutkan bahwa ada pola optimasi pemanfaatan yang memberikan keuntungan pada aspek ekonomi, ekologi dan psikologi. Pola-pola tersebut perlu diadaptasikan dan dikembangkan. Pemahaman ini menjadi penting, baik bagi UPT selaku penyelenggara, maupun masyarakat selaku pemanfaat.

### **Implikasi Manjerial**

Hasil dan pembahasan dari penelitian ini telah menghasilkan sebuah prioritas strategi untuk penguatan

implementasi kebijakan RHL selanjutnya. Prioritas tersebut diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi pelaksanaan RHL selanjutnya serta penyelenggara kegiatannya.

Alternatif strategi prioritas strategi yang dapat dilakukan adalah penguatan kapasitas penyelenggara kegiatan dan masyarakat. Dengan demikian, penguatan kapasitas tersebut dapat dipilah menjadi penguatan kapasitas internal atau dalam hal ini UPT sebagai penyelenggara, dan eksternal yaitu masyarakat.

Bagi penguatan kapasitas internal, sebenarnya sudah diatur oleh Permenhut Nomor P.39/Menhut-II/2010. Pada Pasal 40 disebutkan bahwa penguatan kapasitas internal dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi, penyiapan mekanisme dan tata hubungan kerja, perumusan pedoman penyiapan sumber dana dan sarana, penyiapan kriteria dan standar, serta pelatihan/penjenjangan staf dilakukan pada struktur normal penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan. Pada Pasal 11 huruf b disebutkan bahwa dalam hal penguatan kapasitas masyarakat, dapat dilakukan melalui bimbingan teknis atau pelatihan, penyuluhan, serta memberikan peran penuh.

Pelatihan sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Permenhut P.37/Menhut-V/2010, bimbingan teknis atau pelatihan meliputi pelatihan teknis, kelembagaan, dan/atau administrasi. Pelatihan dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap masalah teknis, kelembagaan, dan administrasi RHL. Selain terhadap masyarakat, pelatihan juga dilaksanakan bagi penyelenggaraan RHL.

Berkaitan dengan penyuluhan, Pasal 40 Permenhut P.37/Menhut-V/2010 menyebutkan bahwa penyuluhan merupakan pendidikan non formal yang bertujuan untuk merubah perilaku masyarakat menjadi pihak yang peduli terhadap kelestarian fungsi hutan dan lahan. Sasaran penyuluhan adalah seluruh masyarakat yang hidup dan kehidupannya terkait dengan pelestarian hutan dan lahan, baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan RHL. Penyuluhan dilaksanakan melalui berbagai pendekatan, antara lain latihan, kunjungan lapangan, ceramah, pameran, penyebaran brosur/leaflet/majalah, kampanye, lomba, temu wicara, diskusi kelompok, dan sebagainya.

Pasal 41 Permenhut Nomor P.39/Menhut-II/2010 menyebutkan bahwa penguatan kapasitas dilaksanakan

dengan berorientasi pada pertumbuhan kondisi dimana masyarakat dapat belajar sambil bekerja untuk dirinya sendiri. Agar dapat berperan penuh sebagai pengambil keputusan, masyarakat ditempatkan sebagai perencana, pelaksanaan dan pemanfaat.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Hasil penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut Berdasarkan Permenhut No. P.39/Menhut-II/2010, standar pelaksanaan RHL harus berdasarkan tiga kriteria yaitu Kawasan, Kelembagaan, dan Teknologi. Hasil evaluasi, implementasi kegiatan RHL di Desa Bangunjaya, Kecamatan Cigudeg, Kabupaten Bogor, Jawa Barat menunjukkan tingkat keberhasilan sebesar 66,3% dengan predikat “sedang”. Dari ketiga kriteria yang dinilai, kriteria yang memperoleh tingkat keberhasilan paling tinggi adalah kriteria kawasan sebesar 31,87%, diikuti kriteria kelembagaan sebesar 22,84% dan yang paling kecil adalah kriteria teknologi sebesar 11,57%.

Agar pelaksanaan RHL selanjutnya dapat lebih menasar tujuannya, ada enam alternatif strategi yang dapat dilakukan. Berdasarkan hasil pembobotan prioritas strategi menggunakan ANP, strategi pertama yang dapat dilakukan adalah 1) penguatan kapasitas penyelenggara dan masyarakat dengan persentase bobot 34,8%; 2) pelibatan masyarakat dari proses perencanaan hingga evaluasi dengan persentase bobot 22,08%; 3) penguatan koordinasi para pihak dengan persentase bobot 18,01%; 4) memberikan kejelasan insentif dan disinsentif dalam kebijakan dan peraturan pelaksanaan 13,66%; 5) menegaskan porsi dan peran masing-masing pihak dalam aturan dan kesepakatan dengan persentase bobot 9%; dan 6) mengkaji ulang struktur organisasi dan sumberdaya manusia UPT dengan persentase bobot 2%.

### Saran

Penelitian ini menghasilkan strategi prioritas yang dapat dijalankan, yakni penguatan kapasitas penyelenggara kegiatan dan masyarakat. Artinya, penguatan kapasitas dapat dilakukan baik secara internal (UPT sebagai penyelenggara) maupun eksternal (masyarakat). Sebagaimana diatur dalam Permenhut No.P.39/Menhut-II/2010, penguatan kapasitas internal dapat dilakukan

dalam bentuk sosialisasi, penyiapan mekanisme dan tata hubungan kerja, perumusan pedoman penyiapan sumber dana dan sarana, penyiapan kriteria dan standar, serta pelatihan/penjenjangan star yang dilakukan pada struktur normal penyelenggaraan RHL. Sementara berkaitan dengan penguatan kapasitas masyarakat, dapat dilakukan melalui bimbingan teknis atau pelatihan, penyuluhan, serta memberikan peran penuh (dalam perencanaan hingga evaluasi).

Berkaitan dengan hasil penelitian berupa lima alternatif strategi lainnya, peneliti menyarankan agar diselenggarakan secara multi-dimensi dan menyeluruh dalam kerangka pengelolaan hutan lestari. Selain itu guna mencapai kemanfaatan dari penelitian ini, peneliti juga memberikan saran bagi penelitian selanjutnya untuk dapat melaksanakan penelitian di lokasi lain, baik dengan pendekatan yang sama maupun pendekatan lain yang dimungkinkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ascarya. 2008. *Analytic Network Process: Pendekatan Baru dalam penelitian Kualitatif. Bahan Lecture Series Metodologi Penelitian Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XI. 2009. *Strategi Pengembangan, Pengelolaan, dan Arah Kebijakan Hutan Rakyat di Pulau Jawa*. Madura: Kementerian Kehutanan.
- Bangsawan I, Dwiprabowo H. 2012. Hutan sebagai penghasil pangan untuk ketahanan pangan masyarakat: studi kasus di Kabupaten Sukabumi. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan* 9(4):185–197.
- Benner J, Lertzman K, Pinkerton EW. 2014. Social contracts and community forestry: how can we design forest policies and tenure arrangements to generate local benefits? *Canadian Journal of Forestry Research* 44:903–913. <http://dx.doi.org/10.1139/cjfr-2013-0405>.
- Bhatt BP, Singha LB, Satapathy KK, Sharma YP, Bujarbaruah KM. 2010. Rehabilitation of shifting cultivation area through agroforestry: a case study in Eastern Himalaya, India. *Journal of Tropical Forest Science* 22(1): 13–20.
- Brancaion PH, Viani RA, Aronson J, Rodrigues RP, Nave AG. 2012. Improving planting stocks for the Brazilian Atlantic forest restoration through

- community-based seed harvesting strategies. *Society for Ecological Restoration International* 20(6): 704–711. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1526-100X.2011.00839.x>.
- Cani H, Proko A, Tabaku V. 2014. Eco-physiologic studies an important tool for the adaptation of forestry to global changes. *Albanian Journal of Agriculture Science* 13(Special Issue): 87–93.
- Direktorat Bina Rehabilitasi Hutan dan Lahan. (n.d.). Resume data informasi rehabilitasi hutan dan lahan tahun 2007. [http://storage.jak-stik.ac.id/ProdukHukum/kehutanan/Resume%20Data%20Informasi%20RHL\\_2007.pdf](http://storage.jak-stik.ac.id/ProdukHukum/kehutanan/Resume%20Data%20Informasi%20RHL_2007.pdf) [16 September 2014]
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. 2013. *Rekalkulasi Penutupan Lahan Indonesia Tahun 2012*. Jakarta: Kementerian Kehutanan Republik Indonesia.
- Ditjen RLPS (Direktorat Jenderal Rehabilitasi Hutan dan Lahan dan Perhutanan Sosial). 2003. *Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial: Dari masa ke masa*. Jakarta: Departemen Kehutanan.
- Dugdale D, Lyne S. 2006. Budgeting: Technical matters. *Financial Management*, 36.
- Dunn WN. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (3rd ed.). M. Darwin, Ed., S. Wibawa, D. Asitadani, A. H. Hadna, & E. A. Purwanto, Trans. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye T. 1976. *Policy Analysis: What Government Do, Why They Do, What Difference It Makes*. Alabama, United States of America: The University of Alabama Press.
- Dye TR. 1978. *Understanding Public Policy* (6th ed.). New Jersey, United State of America: Prentice Hall.
- Jatmiko A, Sadono R, Faida LRW. 2012. Evaluasi kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan menggunakan analisis multikriteria: studi kasus di Desa Butuh Kidul Kecamatan Kalijajar, Kabupaten Wonosobo, Jawa Timur. *Jurnal Ilmu Kehutanan* VI(1): 30–44.
- Laswell H, Kaplan A. 1970. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Le Sueur A, Sunkin M, Murkens J. 2010. *Public Law: Text, Cases, and Materials*. United Kingdom: OUP Oxford.
- Lester JP, Stewart JrJ. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont: Wadsworth.
- Liang W, Zhengfu B, Hongquan C. 2014. Land ecological security assessment for Yancheng City based on catastrophe theory. *Earth Sciences Research Journal* 18(2):181–187. <http://dx.doi.org/10.15446/esrj.v18n2.44642>.
- Lincoln YS, Guba EG. 1985. *Naturalistik Inquiry*. (E. G. Guba, Ed.) SAGE Publication.
- Mattsson E, Ostwald M, Nissanka SP, Marambe B. 2013. Homegardens as a multi-functional land-use strategy in Sri Lanka with focus on carbon sequestration. *Royal Swedish Academy of Sciences* 42: 892–902. <http://dx.doi.org/10.1007/s13280-013-0390-x>.
- Nugroho R. 2011. *Public Policy* (Ke-3 ed.). Jakarta: Elex Media Komputindo.