

# EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REHABILITASI DAN REKLAMASI HUTAN

*The Effectiveness of Policy Implementation on Forest Rehabilitation and Reclamation*

**Didid Sulastiyono, Hariadi Kartodihardjo, dan Sudarsono Soedomo**

*Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB, Institut Pertanian Bogor, Kampus Darmaga, Bogor-16680*

*E-mail: [deeded\\_5319@yahoo.com](mailto:deeded_5319@yahoo.com)*

## ABSTRACT

*The policy on forest rehabilitation and reclamation have been implemented since 1950, but not effective decrease the extend of the critical forest and land yet. The objective of this research was to formulate option of effectiveness enhancement of forest rehabilitation and reclamation policy implementation. This research applied the theory that developed by Edward III and IDS's policy process. The policy text (rule in form) of forest rehabilitation and reclamation has not been used effectively to solve the problem on the ground because the lack of sufficient regulation on the pre-condition, maintenance and responsibility in regards to the asset lost, participation, empowerment and transparency. There is divergent in the implementation of forest rehabilitation and reclamation policy. The implementation of policy requires high transaction cost with limited participation and did not legitimate due to ineffective communication, structure of birocracy, disposition/attitude and resources. To increase the effectiveness implementation of policy and institution on forest rehabilitation and reclamation, the government have to improve the effectiveness of communication, structure of birocracy, disposition/attitude, and resources. Furthermore, the result of this research also recommends the importance of network development through social movement by using mass-media and social media, which will be usefull to provide pressure on the policy development process by addressing the counter policy narrative.*

*Key words: efectiveness, implementation, policy, rehabilitation, reclamation*

## PENDAHULUAN

Sejak awal tahun 1950-an, Pemerintah Indonesia telah menerapkan berbagai program rehabilitasi hutan, akan tetapi tingkat keberhasilannya sangat rendah sehingga tidak memberikan dampak positif terhadap perbaikan kualitas lingkungan hidup dan ekosistem (Nawir *et al.* 2007). Akibat kegagalan implementasi kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL), negara telah dirugikan 5.2 miliar USD yang berasal dari alokasi dana reboisasi (DR) saja, belum termasuk kegiatan RHL yang dibiayai dari sumber dana lainnya (Barr *et al.* 2010).

RHL cenderung diidentikkan dengan kegiatan bercocok tanam bukan merupakan suatu upaya membangun hutan (Kartodihardjo 2006). Sejalan dengan itu, Zubayr *et al.* (2014) menyatakan bahwa kegagalan implementasi kebijakan reklamasi hutan lebih disebabkan oleh tidak adanya struktur insentif yang sesuai dan biaya transaksi yang relatif tinggi. Kegagalan rehabilitasi dan reklamasi hutan lebih pada diskursus terhadap sumberdaya hutan (Kartodihardjo 2006).

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) telah mengalokasikan dana APBN untuk kegiatan RHL sebesar Rp 3.34 triliun<sup>1</sup> dalam periode

tahun 2010–2014 sebagai upaya untuk menanggulangi kekritisn hutan dan lahan, akan tetapi upaya tersebut masih belum optimal, ditunjukkan oleh masih tingginya luasan lahan kritis nasional pada periode tahun 2006–2013 sebesar 24.3 juta ha (Kemenhut 2010; KLHK 2015). Sejalan dengan hal itu, kegiatan reklamasi yang dilaksanakan oleh pemegang ijin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) belum menunjukkan hasil yang optimal. Sampai tahun 2013 realisasi kegiatan reklamasi hutan baru mencapai 35.11% atau 28 586.77 ha dari total luas areal yang telah dibuka oleh pemegang IPPKH (Zubayr *et al.* 2014).

Efektivitas implementasi suatu kebijakan dapat terjadi apabila kebijakan dirumuskan atas dasar masalah yang tepat dan terdapat kemampuan menjalankan solusinya di lapangan (Dunn 2003). Kegagalan implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan lebih banyak dipengaruhi oleh faktor non teknis, belum menyentuh penyiapan pra kondisi yang optimal yang di dalamnya termuat resolusi konflik atas lahan, rekayasa sosial, penguatan modal sosial, kelembagaan dan sebagainya. Penyiapan pra kondisi menjadi salah satu aspek penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan.

Pada sisi yang lain, kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan selama ini menggunakan skema hibah sebagaimana diatur dalam Permenkeu No. 214/PMK.05/2013, bibit kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan dikategorikan dalam belanja barang sehingga bukan merupakan aset dan tidak tercatat di dalam neraca

<sup>1</sup> Alokasi dana APBN untuk RHL periode tahun 2010—2014 sebesar Rp 3.34 triliun, yang terdiri dari Rp 1.78 triliun dana DIPA Kemenhut dan Rp 1.56 triliun dana DAK bidang Kehutanan.

negara (Kemenkeu 2013). Hal tersebut menyebabkan tidak adanya tanggung jawab mengikat dan rendahnya komitmen pelaksana terhadap keberhasilan kegiatan.

Pertanyaan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan diimplementasikan, hambatan apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut dan bagaimana penyiapan pra kondisi yang optimal mendorong efektivitas implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan dalam konteks rehabilitasi DAS?. Penelitian ini bertujuan untuk : 1) menganalisis isi (*content analysis*) teks kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan, 2) menganalisis implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan serta hambatan-hambatan yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut, 3) merumuskan opsi peningkatan efektivitas implementasi kebijakan dan kelembagaan rehabilitasi dan reklamasi hutan.

## METODE PENELITIAN

### Waktu dan Tempat

Penelitian ini dilakukan di kantor pusat KLHK dan PT Petrochina di Jakarta sebagai pusat penyusunan kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan dalam konteks rehabilitasi DAS. Untuk menggambarkan implementasi kebijakan rehabilitasi hutan diambil lokus wilayah DAS Ciliwung, sedangkan untuk implementasi kebijakan reklamasi hutan dalam konteks rehabilitasi DAS dipilih PT. Petrochina sebagai salah satu pemegang IPPKH yang melaksanakan kegiatan rehabilitasi DAS di Hutan Lindung Gambut (HLG) Sungai Beram Hitam Kabupaten Tanjung Jabung Barat Provinsi Jambi. Penelitian ini dilakukan dengan beberapa tahapan, yaitu studi pustaka, pengambilan data, pengolahan data serta analisis data yang dilaksanakan pada bulan November 2015–April 2016.

### Pengumpulan Data dan Penentuan Narasumber

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pengumpulan data dan informasi dilakukan dengan mengumpulkan data, peraturan dan literatur terkait, observasi langsung terhadap aspek-aspek yang dikaji, serta wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap informan kunci (*key informan*) yang memiliki kompetensi sesuai topik kajian.

Penentuan narasumber dilakukan dengan teknik *snowball sampling* dengan *quota control*, yaitu mengikuti informasi dari informan kunci sebelumnya yang ditentukan secara sengaja (*purposive*) untuk menentukan informan berikutnya (Sugiyono 2010). Informan kunci dipilih berdasarkan peran, pengetahuan, keterlibatan, komunikatif, dan kesediaan untuk melakukan wawancara. Dalam penelitian ini informan kunci terdiri dari pejabat dan staf KLHK, Direktorat KKSDA-Bappenas, Ditjen Anggaran-Kemenkeu, Pemda, jajaran direksi dan pelaksana IPPKH, akademisi, LSM, masyarakat serta informan lainnya yang terkait.

Hasil wawancara baik berupa rekaman audio maupun catatan tulisan tangan akan ditransfer menjadi

bentuk tertulis (transkrip data). Selanjutnya dari hasil transkrip data diambil kata kunci dan diberikan kode. Kata-kata kunci yang memiliki makna yang sama digolongkan ke dalam satu besaran kategori dan akhirnya dibuat suatu kesimpulan. Uji validitas dilakukan dengan triangulasi yaitu cara uji silang antara sumber data yang satu dengan sumber data lainnya. Proses ini dilakukan terus menerus sampai tidak ada lagi perbedaan-perbedaan dan tidak ada lagi yang perlu dikonfirmasi kepada informan (Irawan 2006).

### Metode Analisis Data

Analisis isi teks peraturan dilakukan untuk melihat sejauh mana teks peraturan menjawab berbagai permasalahan di lapangan. Peraturan perundangan yang dilakukan analisis isi adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 76 tahun 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan, Permenhut (P) No. 9 tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Kegiatan Pendukung dan Pemberian Insentif Kegiatan RHL, Permenhut (P) No. 87 tahun 2014 tentang Pedoman Penanaman bagi Pemegang Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan dalam Rangka Rehabilitasi DAS.

Untuk menganalisis implementasi kebijakan serta hambatan yang mempengaruhi implementasi kebijakan digunakan pendekatan Edward III (1980), antara lain komunikasi (parameter: transmisi, kejelasan dan konsistensi), sumberdaya (parameter: staf, informasi, otoritas dan fasilitas), disposisi/sikap (parameter: efek disposisi, susunan kepagawaian/birokrasi, dan insentif), struktur birokrasi (parameter: *standart operational procedure* (SOP) dan fragmentasi).

Untuk merumuskan opsi peningkatan efektivitas implementasi kebijakan dan kelembagaan rehabilitasi dan reklamasi hutan digunakan pendekatan Edward III (1980) dan *policy process* IDS (2006). IDS (2006) dalam penelitian proses kebijakan pada dasarnya mencoba menelusuri bagaimana masalah dan solusi kebijakan dibuat, oleh siapa, dan bagaimana dampak yang ditimbulkan. Untuk menjawab pertanyaan di atas, IDS (2006) melakukannya dengan tiga pendekatan yang saling berhubungan dan untuk menemukan ruang kebijakan (*policy space*), yaitu pengetahuan dan diskursus (narasi yang digunakan), aktor dan jaringan (siapa saja yang terlibat dan bagaimana mereka saling terhubung), politik dan kepentingan (dinamika kekuasaan yang mendasari).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Teks Kebijakan Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan (Rehabilitasi DAS)

P 09/2013 dan P 87/2014 merupakan sebagian peraturan pelaksana yang dimandatkan oleh PP 76/2008. Hasil analisis isi (*content analysis*) menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa mandat yang diamanatkan di dalam PP 76/2008 tidak diatur di kedua Permenhut tersebut. Salah satunya adalah penyiapan pra kondisi yang mencakup pemilihan lokasi yang bebas konflik, resolusi konflik, penguatan modal sosial dsb. PP 76/2008 pasal 5 ayat 2 yang mengamankan

kejelasan status penguasaan lahan, pada P.09/2013 hal itu tidak diatur. Kejelasan status penguasaan lahan RHL hanya dilakukan di atas peta tanpa dilakukan pemetaan partisipatif dengan melibatkan *stakeholder* yang terkait, sehingga banyak lokasi RHL yang dilaksanakan di kawasan hutan gagal karena adanya konflik lahan.<sup>2</sup> Sedangkan pada P.87/2014, hanya eksplisit disebutkan bahwa lokasi yang akan digunakan untuk rehabilitasi DAS harus bebas konflik, mekanisme pemetaan partisipatif dan strategi penyelesaian apabila terjadi konflik tidak diatur. Kejelasan status penguasaan lahan menjadi hal yang fundamental karena berhubungan dengan *property right* terutama di kawasan hutan negara. Hak kepemilikan oleh negara (*state property*) menjadi sumberdaya akses yang terbuka yang tidak jelas kepemilikannya/*insecure property right* (Ellsworth 2004).<sup>3</sup>

Dalam hal resolusi konflik PP 76/2008 pasal 4 huruf 2 poin c mengamanatkan pemahaman prinsip sistem tenurial. Pada P.09/2013 dan P.87/2014, resolusi konflik dalam kerangka prinsip sistem tenurial tidak diatur, sehingga apabila terjadi konflik lahan di dalam kegiatan RHL dan rehabilitasi DAS tidak ada *exit strategy* penyelesaian masalah. Demikian juga penguatan modal sosial masyarakat, hal tersebut tidak diatur.

Indikator keberhasilan kegiatan dalam ketiga peraturan itu, hanya didasarkan pada indikator keberhasilan teknis silvikultur (jumlah pohon/ha), tidak sampai kepada evaluasi dampak serta *multiplier effect* yang diakibatkan. Kegiatan RHL dan rehabilitasi DAS hanya dititikberatkan kepada kegiatan menanam bibit/pohon bukan merupakan kegiatan membangun hutan secara menyeluruh (Kartodihardjo 2006).

PP 76/2008 pasal 4 huruf 2 poin g mengamanatkan pendekatan kebijakan secara partisipatif. P.09/2013 dan P.87/2014 pendekatan kebijakannya lebih bersifat *top down* sehingga partisipasi dari masyarakat kecenderungannya sangat rendah. PP 76/2008 pasal 4 huruf 2 poin f mengamanatkan pemberdayaan masyarakat dan penguatan kapasitas kelembagaan, akan tetapi hal tersebut tidak diatur di dalam Permenhut P.09/2013 dan P.87/2014, sehingga dalam implementasinya cenderung bersifat keproyekan dan bersifat jangka pendek (Kartodihardjo 2006). P.09/2013 dan P.87/2014 tidak mengakomodir ruang diskresi dan fleksibilitas kebijakan bahkan cenderung kaku, sehingga apabila terjadi kasus yang tidak diatur, tidak terdapat diskresi dan *exit strategy* penyelesaian masalah.<sup>4</sup>

Kegiatan RHL berdasarkan P.09/2013 lokus kegiatannya berada di luar dan di dalam kawasan hutan. Pelaksanaan kegiatan RHL apabila tidak adanya kejelasan status lahan dan legitimasi penguasaan lahannya cenderung menimbulkan eksese negatif sehingga berdampak kepada rendahnya keberhasilan kegiatan RHL (Schlager dan Ostrom 1992; Ribbot dan Peluso 2003). Rehabilitasi DAS berdasarkan P.87/2014 lokus kegiatannya berada di dalam kawasan hutan dan dalam satu RTk RHL DAS serta harus dalam satu hamparan yang kompak. Realitas di lapangan sangat sulit untuk menemukan lokasi dalam satu hamparan yang kompak, sehingga pelaksanaan rehabilitasi DAS yang tersebar dinilai tidak berhasil oleh pemerintah, walaupun secara penilaian teknis silvikultur dan dampak dapat dinilai berhasil serta memiliki *multiplier effect*, akan tetapi dikarenakan tidak dalam satu hamparan yang kompak dinilai tidak berhasil.<sup>5</sup>

Kegagalan kegiatan RHL dan rehabilitasi DAS lebih disebabkan oleh ketidakefektifan pengurusan manajemen aset. P.09/2013 dan P.87/2014 mengatur bahwa pemeliharaan hanya dilaksanakan sampai tahun ke tiga (bisa ditambah sampai tahun ke lima dengan ketentuan khusus), setelah itu tidak ada kegiatan pemeliharaan untuk memastikan tanaman berhasil yang notabene merupakan aset pemerintah. Di sisi yang lain, pertanggung jawaban kehilangan aset tidak diatur di kedua Permenhut tersebut, walaupun menggunakan dana APBN. Hal tersebut disebabkan oleh biaya untuk pengadaan bibit tanaman dikategorikan ke dalam belanja barang sehingga tidak ada pertanggung jawaban aset yang hilang.<sup>6</sup>

PP 76/2008 pasal 4 huruf 2 poin d mengatur prinsip andil biaya untuk kegiatan RHL dan rehabilitasi DAS. Kegiatan RHL sebagian besar hanya bertumpu pada skema pendanaan APBN sehingga sangat bergantung kepada ketersediaan anggaran RHL pada setiap periode tahun anggaran. Masih belum optimalnya pengembangan kegiatan RHL yang bersumber dari dana non APBN, karena ketidakjelasan manajemen aset di dalam pengelolaannya.<sup>10</sup> Sedangkan untuk kegiatan rehabilitasi DAS (hasil wawancara dengan Dir. HSE PT Petrochina) hanya didanai oleh pemegang IPPKH, semua biaya dibebankan kepada pemegang ijin sehingga tidak ada andil biaya dari pemerintah.

PP 76/2008 pasal 4 ayat 2 huruf f mengamanatkan transparansi dan akuntabilitas dalam kegiatan RHL dan rehabilitasi DAS, akan tetapi masih sering terjadi *asimetric information* dalam pelaksanaannya, karena tidak adanya keterbukaan informasi sehingga menimbulkan *high transactional cost*, contohnya adalah di dalam penentuan lokasi lahan kritis pada rehabilitasi DAS. Akibat tidak adanya transparansi terhadap data lokasi lahan kritis, seringkali terjadi *asimetric information*, dimana terdapat celah yang dapat dimanfaatkan oleh beberapa oknum untuk dijadikan bahan transaksi sehingga menimbulkan *high transaction cost* (Jensen & Meckling 1976).

Skema insentif di dalam kegiatan RHL pada pelaksanaannya sering terjadi mis insentif. Insentif

<sup>2</sup> Hasil wawancara dengan Dir. HSE PT Petrochina, Kasubdit Reklamasi dan Ka.BPDASHL Batanghari

<sup>3</sup> Lokasi rehabilitasi DAS PT Petrochina di HLG Beram Hitam telah terjadi perambahan oleh masyarakat, hampir 65% beralih fungsi menjadi perkebunan sawit rakyat dan beberapa menjadi areal pemukiman, meskipun secara legal merupakan kawasan HL yang dikelola oleh Pemda Kab. Tanjung Jabung Barat. Akibat konflik lahan, PT Petrochina sebagai pemegang IPPKH tidak dapat melaksanakan kegiatan rehabilitasi DAS dengan optimal, yang mengakibatkan hasil penilaian oleh tim terpadu bentukan pemerintah dinilai gagal, karena sampai akhir tahun jumlah pohon/ha kurang dari 700 batang/ha sebagaimana diatur dalam P.09/2013.

<sup>4</sup> Hasil wawancara dengan Dir. HSE PT Petrochina

<sup>5</sup> Hasil wawancara dengan Dir. HSE PT Petrochina

<sup>6</sup> Hasil wawancara dengan Dir. KKSDA Bappenas

kegiatan RHL sering dijadikan bahan politisasi elit partai politik untuk kampanye, sedangkan dalam konteks rehabilitasi DAS tidak diatur.<sup>7</sup>

### Implementasi Kebijakan Rehabilitasi dan Reklamasi serta Hambatannya

Untuk menganalisis implementasi kebijakan dan hambatan yang mempengaruhi digunakan pendekatan teori yang dikembangkan oleh Edward III (1980) (Tabel 1).

Adanya gap tingkatan birokrasi menyebabkan transmisi menjadi terhambat karena adanya tata urutan transmisi yang cukup panjang dari level pimpinan sampai ke tingkat pelaksana, selain itu hambatan transmisi diakibatkan oleh perbedaan kedudukan di dalam struktur birokrasi (atasan dan bawahan). Kultur budaya ketimuran menyebabkan keengganan untuk berkomunikasi dengan bebas tanpa memandang jabatan sehingga menyebabkan adanya gap/jarak di dalam berkomunikasi. Selain itu, birokrat tidak terbiasa untuk menggunakan media online/sosial di dalam mentransmisikan pesan kebijakan agar proses komunikasi lebih efektif. Birokrasi cenderung mentransmisikan pesan menggunakan jalur kedinasan dalam bentuk persuratan, disposisi atau memo yang cenderung tidak efektif dan efisien.

Birokrat kecenderungannya mengkomunikasikan pesan kebijakan menggunakan istilah birokrasi yang sulit untuk dipahami oleh orang awam, selain itu sebagian besar birokrat tidak mempunyai kemampuan *public*

*speaking* yang baik sehingga pesan kebijakan tidak terkomunikasikan dengan jelas. Akibatnya terjadinya mis persepsi dan multi tafsir, sehingga pada level pelaksana sering melakukan manuver dari pesan sebuah kebijakan, baik manuver positif maupun negatif. Komunikasi yang dilakukan para elit birokrat sering tidak konsisten, inkonsistensi bisa diakibatkan adanya unsur ketidaksengajaan (lupa) maupun secara sengaja. Inkonsistensi secara sengaja diakibatkan oleh tingginya pengaruh politis di dalam proses perumusan kebijakan yang mengakibatkan terjadinya penyimpangan dan perubahan kebijakan akibat pengaruh elit politik.

Tidak meratanya distribusi SDM (baik kuantitas, kualitas serta ketidakjelasan pola karir), staf yang ada kecenderungannya hanya memiliki kompetensi teknis yang berkaitan dengan pengelolaan hutan saja dan mewarisi perilaku birokrat jaman dulu. Belum ada SDM yang memiliki kompetensi untuk melakukan rekayasa sosial/resolusi konflik untuk mendukung keberhasilan rehabilitasi dan reklamasi terutama di dalam kawasan yang terdapat konflik lahan. Adanya resistensi terhadap pembaharuan/terobosan-terobosan baru dan lebih menggunakan pengetahuan yang dipilihnya sendiri dan terlanjur diyakini sebagai kebenaran menyebabkan *sunk cost effect* di dalam implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan (Diamond 2005). Masih ada anggapan bahwa kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan hanya sebatas kegiatan bercocok tanam semata dan cenderung tidak mempertimbangkan faktor non teknis di dalam mendukung keberhasilan kegiatan tersebut (Kartodihardjo 2006; Persaki 2006).

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Kepala BPDASHL Batanghari dan Kepala BPDASHL Citarum-Ciliwung

Tabel 1 Parameter implementasi kebijakan Edward III (1980)

No	Variabel	Fakta	Implikasi
1.	Komunikasi		
a.	Transmisi	Gap tingkatan birokrasi, kultur budaya ketimuran, perbedaan cara pandang, penggunaan media komunikasi yang kurang memadai	<i>Delivery message</i> kebijakan terhambat, lambannya implementasi kebijakan
b.	Kejelasan	Mis komunikasi, transfer informasi	Mis persepsi, multi tafsir, manuver
c.	Konsistensi	Tingginya pengaruh politis, inkonsistensi (sengaja/tidak sengaja)	Penyimpangan, perubahan kebijakan oleh elit politik
2.	Sumberdaya		
a.	Staf	Distribusi SDM yang tidak merata (kuantitas, kualitas, dan pola karir yang tidak jelas), tidak ada SDM yang memiliki kompetensi resolusi konflik/rekayasa sosial, diskursus konservatif	<i>Sunk cost effect</i>
b.	Informasi	Minimnya sosialisasi yang efektif, tidak ada transparansi/keterbukaan informasi	<i>Asimetric information (high transaction cost)</i>
c.	Otoritas	Gap antara pemerintah pusat dan daerah, tumpang tindih kewenangan	Program tidak sinkron, bersifat sektoral
d.	Fasilitas	Keterbatasan dan mis alokasi sarpras, keterbatasan pendanaan (hanya bertumpu APBN), standar biaya yang rendah (tidak memasukkan biaya pra kondisi)	Indikator keberhasilan hanya sebatas output
3.	Disposisi/sikap		
a.	Efek disposisi	Perbedaan cara pandang, diskresi	<i>Street level bureocrat</i>
b.	Susunan kepegawaian/birokrasi	Birokrasi yang panjang dan berjenjang, watak birokrat	<i>High transaction cost</i>

No	Variabel	Fakta	Implikasi
c.	Insentif	Mis insentif, tidak ada skema <i>reward and punishment</i>	Partisipasi masyarakat rendah
4.	Struktur birokrasi		
a.	<i>Standart operational procedure</i> (SOP)	SOP yang cenderung kaku, tidak ada <i>exit strategy</i> penyelesaian masalah	Fleksibilitas rendah
b.	Fragmentasi	Pendelegasian kewenangan tidak jelas dan terbatas, hanya melibatkan unsur pemerintah	<i>Legal</i> tapi tidak <i>legitimate</i>

Sumber: hasil wawancara dan observasi

Informasi menjadi hal penting di dalam mendukung efektivitas implementasi suatu kebijakan. Minimnya sosialisasi yang efektif, baik kepada pelaksana di lapangan maupun masyarakat menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat dan *stakeholder* lain yang terkait, selain itu tidak adanya transparansi/keterbukaan informasi, misalnya informasi terkait lokasi lahan kritis. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya *asimetric information* yang menimbulkan celah, sehingga sering dimanfaatkan oleh oknum untuk menjadi bahan transaksi yang menyebabkan *high trasactional cost* di dalam kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan (Jensen & Meckling 1976).

Ketidajelasan otoritas mengakibatkan adanya gap antara pemerintah pusat dan daerah serta masih terdapat tumpang tindih kewenangan di dalam implementasi kebijakan. Hal itu berimplikasi terjadinya ketidak-sinkronan program dan cenderung bersifat sektoral sehingga mengakibatkan ketidakefektifan implementasi kebijakan. Program pembangunan kehutanan, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemda masih bersifat parsial, sehingga kecenderungannya program yang satu tidak menunjang program yang lain (Kartodihardjo 2006).

Keterbatasan sarpras, mis alokasi sarpras, keterbatasan pendanaan (lebih bertumpu kepada APBN) dan juga standar biaya yang rendah (belum memasukkan biaya pra kondisi) di dalam implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan, mengakibatkan indikator keberhasilan hanya sebatas output, akibat tidak adanya pembaharuan sistem penganggaran (Persaki 2006). Kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan sering dianggap tidak berhasil oleh masyarakat dikarenakan tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap perbaikan kualitas lingkungan dan kesejahteraan masyarakat.

Pada efek disposisi terdapat perbedaan cara pandang antara pejabat di level atas dengan pelaksana di lapangan yang menimbulkan terjadinya diskresi. Diskresi timbul oleh adanya sebuah fenomena di lapangan baik yang di dalamnya belum terdapat sebuah kebijakan yang mengatur dan/atau fenomena yang dalam pelaksanaannya tidak mungkin merujuk peraturan yang ada (Trusty & Cerveny 2012). Dalam implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan sering terjadi diskresi yang dilaksanakan oleh birokrasi

di tingkat daerah/lapangan yang secara langsung menjalankan keputusan dari suatu kebijakan untuk mencari solusi terhadap permasalahan faktual yang terjadi di lapangan yang biasanya disebut dengan *street level bureucrat* (Lipsky 1980).

Elemen susunan kepegawaian/birokrasi terdapat birokrasi yang panjang dan berjenjang serta masih banyak aparat yang memiliki watak birokrat (bukan pelayan masyarakat), sehingga menyebabkan *high transaction cost*, contohnya di dalam mendapatkan informasi lokasi lahan kritis, terdapat *asimetric information* akibat belum adanya transparansi maka akan menimbulkan biaya tambahan di dalam mendapatkan informasi tersebut sehingga cenderung tidak efisien atau menimbulkan *high transaction cost* (Jensen & Meckling 1976).

Kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan dalam pelaksanaannya sering terjadi mis insentif kepada masyarakat dan belum adanya skema *reward and punishment* yang tepat demi mendukung efektivitas implementasi kebijakan tersebut. Walaupun pada Permenhut No. P.09/2013 telah diatur skema insentif, akan tetapi skema insentif yang diatur hanya terbatas pada pemberian upah tanam RHL yang sering dipolitisasi, belum mencakup skema insentif dalam arti yang lebih luas, seperti kemudahan pengurusan kredit, pengurangan pajak dsb, sehingga mengakibatkan rendahnya partisipasi masyarakat.

SOP yang ada cenderung kaku dan tidak adanya *exit strategy* penyelesaian masalah di lapangan, sehingga SOP yang ada cenderung tidak fleksibel. Apabila ada permasalahan di lapangan yang tidak diatur di dalam SOP, maka tidak ada *exit strategy* penyelesaian masalah, contohnya apabila terjadi konflik masyarakat terhadap lahan, pelaksana di lapangan cenderung melakukan diskresi untuk mencari solusi penyelesaian masalah.

### **Opsi Peningkatan Efektivitas Implementasi Kebijakan dan Kelembagaan Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan**

Implementasi Kebijakan RHL dan rehabilitasi DAS yang dikembangkan oleh KLHK terjadi pro dan kontra dalam perkembangannya sebagaimana Tabel 2.

Tabel 2 Analisis IDS (2006)

Faktor	Pro Pemerintah	Anti Pemerintah
Narasi kebijakan	RHL dan rehab DAS direduksi kepada perbaikan aspek teknis silviculture penanaman pohon di hutan dan lahan kritis sehingga aspek kelembagaan, sosek, politik menjadi faktor eksogen	Rehabilitasi dan reklamasi hutan merupakan kegiatan menyeluruh untuk memperbaiki aspek ekologi, sosial ekonomi, politik dan kelembagaan
Tolok ukur keberhasilan	Jumlah bibit yang telah ditanam selama 5 tahun	Hutan dengan adanya pengelolaan secara intensif
Aktor/jaringan Politik/kepentingan	Pemerintah pusat, Pemda, pemegang IPPKH Memenuhi kepentingan administrasi dan politik pemerintah dan pemegang IPPKH	LSM, masyarakat, akademisi Memperbaiki kualitas lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat
<i>Policy space</i>	Mudah karena didukung kekuatan politik pemerintah dan pengusaha (pemegang IPPKH)	Sulit karena tidak mendapatkan dukungan politik pemerintah

Sumber: hasil wawancara dan observasi

Kesulitan pembaharuan kebijakan rehabilitasi dan reklamasi yang telah berlangsung puluhan tahun bersumber dari narasi kebijakan dan diskursus yang telah melekat dalam keyakinan para pembuat kebijakan (Kartodihardjo 2006). Ironisnya, perubahan kebijakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan tersebut dilakukan dengan hanya mengubah teks peraturan perundangan dan sering tidak dilakukan melalui perbaikan narasi kebijakan yang dimaksud. Narasi kebijakan yang ada cenderung tidak berubah dari tahun ke tahun dan bahkan dipertahankan oleh elit birokrat sebagai dinding yang tebal yang sangat sulit ditembus. Hal itu tidak mungkin dirobek, karena telah terpacunya narasi kebijakan/menjadi bagian dari, bukan hanya isi peraturan perundangan akan tetapi juga kelembagaan atau institusi yang menentukan cara pikir, cara kerja, cara menentukan subyek dan obyek pembangunan, cara mengukur keberhasilan, maupun cara untuk menginterpretasikan situasi dan kondisi di lapangan dalam pelaksanaan kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan (Jones dan McBeth 2010). Jaringan aktor yang terbentuk yang mengusung narasi kebijakan tersebut sangat kuat dan tak tertembus sehingga kondisinya tidak kondusif untuk merubah kebijakan yang dominan itu (IDS 2006). Akibat yang ditimbulkan dari kepentingan pemerintah/pemegang IPPKH yang hanya sebatas memenuhi kepentingan administrasi dan politik, mengakibatkan permasalahan yang ada sulit atau bahkan tidak pernah terselesaikan dengan baik dan akan selalu berulang menjadi sebuah tradisi kesalahan di setiap periodenya.<sup>8</sup>

Di lain pihak, terdapat kelompok yang kontra dengan kebijakan pemerintah, mengusung narasi kebijakan yang berbeda yang berusaha untuk merubah narasi kebijakan yang ada. Kelompok ini berusaha mencoba memecahkan masalah teknis yang didahului dengan mencari/menemukan kembali diskursus/narasi yang diperlukan sebagai pembaharuan kebijakan. Kelompok ini berusaha untuk mendekonstruksi narasi yang sudah ada guna mengungkap ideologi yang

tersembunyi di baliknya, yang cenderung mengabaikan kepentingan kelompok marginal (masyarakat), akibat adanya pola dominasi dan eksklusif dan berusaha mencari alternatif atau narasi/diskursus tandingannya (*conter discourse*).

Konsep *policy space* sangat terkait dengan sampai dimana pembuatan kebijakan dibatasi oleh kekuatan-kekuatan seperti jejaring aktor yang dominan maupun narasi. Apabila terjadi tekanan yang kuat untuk mengadopsi strategi tertentu, maka pembuat keputusan tidak memiliki ruang yang lebar untuk mempertimbangkan opsi-opsi yang beragam. Aktor atau jaringan yang memiliki kapasitas (*leverage*) yang sangat besar atas proses dapat memaksakan preferensinya dalam pembentukan pilihan kebijakan (IDS 2006). Situasi tersebut terjadi dalam pembuatan kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan. Pemerintah dan pemegang IPPKH mempunyai kekuatan politik yang kuat sehingga dapat menanamkan narasi kebijakannya dalam membuat keputusan.

Narasi kebijakan tandingan (*conter policy narrative*) yang diusung oleh pihak kontra pemerintah hanya sebatas dipahami oleh pembuat kebijakan, akan tetapi tidak dapat diwujudkan untuk memperbaiki kebijakan yang ada. Untuk memperbaiki kebijakan tersebut perlu penguatan jaringan pembawa narasi kebijakan tandingan. Hal itu dapat dijumpai dengan pembentukan ruang populer, yaitu dengan menggunakan media massa dan media sosial sebagai sarana untuk membangun jaringan melalui gerakan sosial, agar dapat membuat tekanan/mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dengan memberikan narasi kebijakan tandingan.

## SIMPULAN DAN SARAN

Adanya ketidaksesuaian antara teks kebijakan dengan kondisi faktual, antara lain belum diaturnya penyiapan pra kondisi, pemeliharaan dan pertanggungjawaban kehilangan aset, partisipasi dan pemberdayaan serta transparansi. Dalam implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan terdapat penyimpangan, *high transaction cost*, rendahnya partisipasi, dan rendahnya legitimasi, yang diakibatkan oleh tidak efektifnya komunikasi, struktur birokrasi, disposisi/

<sup>8</sup> RHL tidak signifikan meningkatkan penutupan lahan. Terjadi penurunan penutupan lahan pada periode 2010-2014 sebesar 32.8 ribu ha, sedangkan realisasi penanaman RHL periode tahun 2010-2014 sebesar 2.8 juta ha (Baplan 2008; Ditjen BPDASPS 2014; Ditren PKTL 2015).

watak dan sumber daya. Untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan dan kelembagaan rehabilitasi dan reklamasi hutan, maka pemerintah perlu mengefektifkan komunikasi, struktur birokrasi, disposisi/watak, dan sumber daya, disamping itu perlunya membangun jaringan melalui gerakan sosial dengan menggunakan media massa dan media sosial agar dapat membuat tekanan pada proses pembuatan kebijakan dengan memberikan narasi kebijakan tandingan.

Memasukkan aspek sosial ekonomi, politik, dan kelembagaan di dalam perbaikan kebijakan rehabilitasi dan reklamasi hutan serta pemilihan lokasi harus dilakukan secara selektif dan diutamakan pada kawasan KPH untuk memastikan legalitas dan legitimasi penguasaan lahannya.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih dan penghargaan penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS dan Dr. Sudarsono Soedomo, MS, MPPA selaku komisi pembimbing dan semua pihak yang membantu kelancaran penelitian ini.

### DAFTAR PUSTAKA

- [Baplan] Badan Planologi Kehutanan. 2008. *Rekalkulasi Penutupan Lahan Indonesia Tahun 2008*. Jakarta (ID): Dephut.
- Barr CA, Dermawan A, Purnomo H, Komarudin H. 2010. *Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund: A Political Economic Analysis of Lesson for REDD*. Bogor (ID): CIFOR.
- Diamond J. 2005. *Collapse: How Societies Chose to Fail or Survive*. London (UK): Penguin Book Ltd.
- [Ditjen BPDASPS] Direktorat Jenderal Bina Pengelolaan DAS dan Perhutanan Sosial. 2014. *Statistik Ditjen BPDASPS Tahun 2014*. Jakarta (ID): Kemenhut.
- [Ditjen PTKL] Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan. 2015. *Rekalkulasi Penutupan Lahan Indonesia Tahun 2014*. Jakarta (ID): KLHK.
- Dunn WN. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta (ID): Gadjah Mada University Press.
- Edward III GC. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington (USA): Congressional Quarterly Press.
- Ellsworth, L. 2004. *A Place in the World: A review of the global debate on tenure security*. [IDS] Institute of Development Studies. 2006. *Understanding Policy Process: A Review of IDS Research on The Environment*. Brighton (UK): University of Sussex.
- Irawan P. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta (ID): Universitas Indonesia.
- Jensen MC, Meckling WH. 1976. Theory of The Firm : Managerial Behaviour, Agency Cost, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economic*. 3: 305-360. Norht Holland Publishing.
- Jones MD, McBeth MK. 2010. A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong. *Journal of Policy Studies*.
- Kartodihardjo H. 2006. Masalah kelembagaan dan arah kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*. 3(1): 29-41.
- [Kemenhut] Kementerian Kehutanan. 2010. Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014. Jakarta (ID): Kemenhut.
- [Kemenkeu] Kementerian Keuangan. 2013. Peraturan Menteri Keuangan No.214/PMK.05/2013 tentang Bagan Akun Standar. Jakarta (ID): Kemenkeu.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2015. *Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2014*. Jakarta (ID): Pusdatin-KLHK.
- Lipsky M. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York (US): Russell Sage Foundation.
- Nawir AA, Murniati, Rumboko L. 2007. Forest Rehabilitation in Indonesia: Where to After More Than Three Decades. Bogor (ID): CIFOR.
- [Persaki] Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia. 2006. *Kajian Kinerja Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan*. Jakarta (ID): Persaki.
- Ribbot JC, Peluso NL. 2003. A theory of acces. *Journal Rural Sociology*. 68(2): 153-181.
- Sugiyono. 2010. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung (ID): Alfabeta.
- Schlager R, Ostrom E. 1992. Property right regime and natural resources: a conceptual analysis. *Journal Land Economic*. 8(3): 249-262.
- Trusty T, Cerveney LK. 2012. The role of discretion in recreation decision-making by resource professionals in the USDA Forest Service. *Journal of Environmental Management*. 107:114-123. doi:10.1016/j.jenvman.2012.04.021.
- Zubayr S, Darusman D, Nugroho B, Nurrochmat DR. 2014. Peranan para pihak dalam implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*. 11(3): 239-259.