

## EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN TAMAN HUTAN RAYA SULTAN SYARIF HASYIM DI PROVINSI RIAU

*(The Effectiveness of Policy Implementation of Sultan Syarif Hasyim Forest Park in Riau Province)*

NUR SUHADA<sup>1)</sup>, HARIADI KARTODIHARDJO<sup>2)</sup> DAN DUDUNG DARUSMAN<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan Fakultas Kehutanan Program Pascasarjana IPB  
<sup>2,3)</sup> Departemen Manajemen Hutan Fakultas Kehutanan IPB

Email: [suhadanur84@gmail.com](mailto:suhadanur84@gmail.com)

Diterima 06 Desember 2018 / Disetujui 30 April 2019

### ABSTRACT

Since it was established as the Sultan Syarif Hasyim Forest Park in 1999, the implementation of policies management has not been effective due to increase of land tenure issue which has caused deforestation to become oil palm plantation. The objective of this study was to formulate a strategy to increase the effectiveness of SSH Forest Park policies management. The SSH Forest Park policy management incapability of facts and implementation were influenced by high political and economic interests, participation and low level of community empowerment, human resources competencies and the low responsiveness of target groups. Those are due to the ineffectiveness of the policy content and policy environment implementation so to improve the implementation of the policy the government needs to streamline the contents of the policy and policy environment implementation. This also needs to be supported by reforms and governance arrangements to address policy gaps and implementation in the field such as strengthening and optimizing protection, agroforestry and ecotourism partnerships, zoning integration, improving communication for targeted groups in terms of implementation effectiveness of SSH management policies.

Keywords: effectiveness, forest park SSH, implementation, land tenure, policy

### ABSTRAK

Sejak ditetapkan sebagai Taman Hutan Raya (Tahura) Sultan Syarif Hasyim (SSH) pada tahun 1999, implementasi kebijakan pengelolaan belum efektif karena meningkatnya penguasaan lahan yang telah menyebabkan deforestasi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit. Tujuan studi ini adalah untuk memformulasikan strategi untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pengelolaan tahura. Ketidaksiharian fakta dan implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH dipengaruhi oleh tingginya kepentingan politik dan ekonomi, partisipasi dan rendahnya pemberdayaan masyarakat, kompetensi SDM serta rendahnya daya tanggap target groups. Hal itu diakibatkan karena tidak efektifnya isi kebijakan dan lingkungan implementasi, maka untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan pemerintah perlu mengefektifkan isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Hal ini juga perlu didukung dengan inovasi dan transisi tata kelola untuk memperkecil gap kebijakan dan implementasi di lapangan seperti penguatan dan optimalisasi kelembagaan, pola kemitraan agroforestry dan ekowisata, integrasi zonasi, peningkatan komunikasi kepada target groups dalam rangka efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH..

Kata kunci: efektivitas, Tahura SSH, implementasi, penguasaan lahan, kebijakan

### PENDAHULUAN

Provinsi Riau memiliki kawasan konservasi dengan keanekaragaman hayati tinggi yang diperuntukkan untuk pelestarian, perlindungan dan pemanfaatan secara lestari (Dishut Riau 2016; KLHK 2016). Salah satu wilayah konservasi yang memiliki nilai kekhasan di Provinsi Riau adalah Taman Hutan Raya Sultan Syarif Hasyim (Tahura SSH). Taman Hutan Raya (Tahura) menurut Undang Undang Nomor 5 tahun 1990 merupakan kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan bukan asli yang dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata dan rekreasi. Sejak ditetapkannya Tahura SSH

di Provinsi Riau pada tahun 1999 berdasarkan SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan No.348/Kpts-II/1999 dengan luas 6.172 ha, pengelolaan Tahura SSH terus mengalami penurunan fungsi secara ekologi, sosial serta sumber kehidupan bagi masyarakat sekitar (Nurliah 2016). Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Model Minas Tahura (2015) menunjukkan sekitar 2.087 ha yang masih tersisa berupa hutan sedangkan 4.085 ha telah diokupasi masyarakat untuk dikonversi menjadi kebun kelapa sawit. Tingginya okupasi dan penggarapan lahan oleh masyarakat menunjukkan inkonsistensi kebijakan pengelolaan Tahura SSH (Insusanty dan Aswin 2014).

Implementasi kebijakan menempati persentase terbesar dalam menentukan keberhasilan kebijakan

(Nugroho 2009). Hal ini karena kebijakan yang dihasilkan tidak berdasarkan masalah yang muncul di lapangan (Grindle 1980; Nugroho 2016; Sulastiyono 2016), sehingga penguasaan kawasan hutan oleh masyarakat cenderung berada pada kawasan yang sudah dibebankan izin oleh pemerintah (Ekawati 2013; Kartodihardjo 2013). Implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH seharusnya berdampak pada kesejahteraan masyarakat dan kelestarian hutan, namun apabila terjadi sebaliknya maka dapat disebut sebagai kegagalan kebijakan. Kegagalan kebijakan dapat terjadi akibat substansi kebijakan yang buruk (*bad policy*) sehingga tujuan kebijakan tidak tercapai (Wahab 2004) yang mengakibatkan tumpang tindih dan klaim lahan (Safitri *et al.* 2011). Efek implementasi kebijakan yang tidak terformulasi dengan jelas mengakibatkan disorientasi kepentingan masyarakat dan pengelola (Marwoto 2017).

Gagalnya implementasi kebijakan di lapangan diakibatkan tingginya kepentingan politik (Grindle 1980) dan rendahnya koordinasi dan monitoring (Makinde 2005) yang menyebabkan lahan tak bertuan (*open access*) (Kartodihardjo 2008; Insusanty dan Aswin 2014). Hal ini perlu pergeseran masyarakat sebagai subjek pengelolaan melalui pembinaan dan pemberdayaan karena stakeholder utama dalam pengelolaan hutan (Darusman 2016; Ekawati 2013). Berdasarkan hal tersebut penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan Tahura, hambatan-hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut dan merumuskan strategi kebijakan dalam peningkatan efektivitas pengelolaan Tahura SSH.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan di Tahura SSH, yang secara administrasi terletak di tiga Kabupaten yaitu Kabupaten Siak, Kabupaten Kampar dan Kota Pekanbaru. Penelitian dilaksanakan pada bulan Maret sampai dengan Juni 2018. Alat dan bahan yang digunakan dalam penelitian adalah kuesioner berupa pertanyaan tentang kewenangan pengelolaan, keterlibatan *stakeholder*, rencana tata kelola, kelembagaan, pemberdayaan masyarakat serta monitoring dan evaluasi pengelolaan sedangkan alat berupa perekam (*recorder*), *global positioning system* (GPS), alat tulis dan kamera.

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Jenis data yang dikumpulkan yaitu data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui kajian literatur dan

wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan informan kunci yang memiliki kompetensi sesuai dengan topik kajian. Pemilihan narasumber dilakukan dengan *snowball sampling* untuk mendapatkan informasi dari informan kunci dan menentukan informan selanjutnya (Sugiyono 2010). Informan kunci dalam penelitian ini sebanyak 30 orang terdiri dari Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau, KPHP Minas Tahura, akademisi Universitas Lancang Kuning dan Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Hasyim, LSM, DPRD Provinsi Riau dan masyarakat yang memiliki lahan di dalam kawasan Tahura SSH.

Alur berpikir penelitian ini mengikuti tiga teori implementasi kebijakan yaitu Grindle (1980), *policy process analysis* yang dikembangkan oleh *Institute of Development Studies* (IDS) (2006) dan Maser (1994) untuk mengetahui pilihan strategi. Teori implementasi kebijakan Grindle (1980) dapat diukur dengan menggunakan dua variabel yaitu isi kebijakan (kepentingan yang dipengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program, sumber daya yang dikerahkan) dan konteks implementasi (kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, kepatuhan dan daya tanggap). Analisis IDS (2006) diukur dengan pendekatan narasi, aktor dan jaringan untuk menemukan *policy process analysis*, sedangkan Maser (1994) diukur dengan pertimbangan secara sosial-ekonomi dan pertimbangan secara ekologi. Ketiga teori tersebut merupakan strategi untuk merumuskan efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Tahura SSH serta Hambatannya

Tahura SSH merupakan kawasan konservasi yang berada di dalam KPHP Model Minas Tahura. Keberadaan Tahura SSH dalam KPHP Model Minas Tahura tidak terlepas dari skema kebijakan dalam rangka pengelolaan hutan di KPHP Model Minas Tahura. Ketidaksesuaian fakta dan implementasi di lapangan menyebabkan kebijakan sangat sulit diurai kepentingannya dan memiliki implikasi bagi pengelolaan Tahura SSH. Hasil observasi di lapangan terkait implementasi kebijakan pengelolaan serta hambatannya menggunakan pendekatan teori Grindle (1980) dengan menganalisis isi kebijakan dan konteks implementasi yang dapat dilihat pada Tabel 1 dibawah ini.

Tabel 1 Paramater implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH Grindle (1980)

| No       | Variabel                                      | Fakta   | Implikasi  |
|----------|---|---|--|
| <b>1</b> | <b>Isi kebijakan</b>                          |   |  |
| a        | Kepentingan yang dipengaruhi                  | Pengaruh kepentingan politik dan ekonomi.   | <i>State capture</i> dan menguatnya klaim lahan.   |
| b        | Tipe manfaat                                  | Program tidak tepat sasaran, manfaat hanya dirasakan kelompok elit. Masyarakat sebagai <i>people second</i> .   | Meningkatnya transaksi jual beli lahan dan penanaman sawit untuk peningkatan ekonomi.  |
| c        | Derajat perubahan yang diinginkan             | <i>Content of Policy</i> tidak terukur, program tidak berdasarkan fenomena dan kebutuhan subjek. Belum ada program yang membangun paradigma pengelolaan hutan lestari                   | Alokasi kebijakan dan distribusi sebagai formalitas dan tertutup di masyarakat, program tidak mengubah perilaku dan sikap masyarakat               |
| d        | Kedudukan pembuat kebijakan                   | Kebijakan bersifat otoritatif, konsensus diadopsi dari pemilik modal. Rendahnya peran masyarakat dalam perumusan kebijakan.   | Sinkronisasi program yang tidak tepat dan bersifat sektoral. Masyarakat membuat keputusan dan kewenangan pengelolaan lahan untuk perkebunan sawit. |
| e        | Pelaksana Program                             | Keterbatasan SDM yang belum memiliki kompetensi dalam resolusi konflik, rekayasa sosial silvikultur dan ekowisata, oknum petugas yang tidak disiplin.                                   | <i>Low actual performance, sunk cost effect</i> , pembiaran atas tata kelola Tahura SSH, <i>undertable transaction</i> .                           |
| f        | Sumberdaya yang dikerahkan                    | Keterbatasan pendanaan yang bertumpu pada APBD, kurangnya keterlibatan pihak ketiga di zona pemanfaatan, kurangnya pengembangan masyarakat sekitar yang berbasis <i>green economy</i> . | Meningkatnya aktivitas jual beli lahan untuk perkebunan sawit oleh masyarakat, rendahnya <i>political will</i> .                                   |
| <b>2</b> | <b>Lingkungan implementasi</b>                |   |  |
| a        | Kekuasaan kepentingan dan aktor yang terlibat | Adanya <i>free riders</i> , mafia lahan yang memberikan <i>cost</i> politik bagi oknum pemerintah. Basis partai politik   | <i>Trade Off</i> kebijakan yang berlaku sehingga menabrak <i>rule of the use, transaction cost</i> dan komoditi politik.                           |
| b        | Karakteristik lembaga yang berkuasa           | Tahura SSH memiliki keterbatasan kuasa konstitusi kebijakan. Kebijakan bersifat <i>top down</i> , kurangnya koordinasi antar lembaga.   | <i>Asymmetric information (high transaction cost)</i> . Irisan kepentingan yang berbeda  |
| c        | Kepatuhan dan daya tanggap                    | Pelanggaran administrasi melalui proses, transaksi jual beli, sejarah perambahan  | <i>Enforcement law costs</i> yang mahal, legitimasi peraturan melalui partai politik. <i>insecurity</i> sangat tinggi.                             |

Sumber: Hasil observasi dan wawancara

Berdasarkan Tabel 1 di atas penjabaran implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH dan hambataannya dengan pendekatan Grindle (1980) dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Perumusan kebijakan pengelolaan Tahura SSH tidak melibatkan masyarakat karena kebijakan yang bersifat *Top Down*. Pengaruh kepentingan politik dan ekonomi yang timbul secara implisit mengakibatkan terjadinya legitimasi lahan, hal ini disebabkan dorongan partai politik dalam pembuatan kebijakan, akan tetapi isu yang dimunculkan mengatasnamakan masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan. Hal ini dibuktikan pada perumusan Peraturan Daerah No. 5 tahun 2015 tentang pengelolaan Tahura SSH awalnya ditentang dan tidak didukung oleh salah satu partai politik karena merupakan wilayah pendukung basis partai pemenang, sehingga Tahura SSH menjadi politisasi elit partai untuk kampanye, sehingga legitimasi memiliki implikasi pada sumbangan dana

politik dan menutup pembayaran pajak karena bersifat ilegal yang disebut *state capture* (Alex 2008; Kartodihardjo 2017). Pengelolaan Tahura SSH bersifat pada perbaikan fungsi kawasan sehingga aspek politik, ekonomi dan kelembagaan merupakan faktor eksogen dalam pengelolaan Tahura SSH, sehingga hal ini mengakibatkan menguatnya klaim atas lahan baik oleh pengusaha, kelompok maupun individu masyarakat. Hal ini dibuktikan masih berproduksinya sawit di dalam kawasan Tahura SSH, karena masyarakat di tingkat lokal akan membentuk tatanan politik lokal dan memiliki wewenang serta kapasitas untuk mempertahankan sumberdaya.

b. Manfaat dari kebijakan pengelolaan Tahura SSH adalah masyarakat sebagai *target groups* yaitu dengan transisi pengelolaan yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat namun berorientasi pada kelestarian lingkungan. Aksesibilitas yang terbuka (*open access*) di dalam

kawasan Tahura SSH memberikan efek pembukaan lahan oleh masyarakat dalam bentuk transaksi jual beli lahan di dalam kawasan. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya surat menyurat yang legal bahkan hanya berupa kuitansi pembayaran lahan. Hambatan implementasi kebijakan ini karena didukung oleh elite politik sehingga masyarakat memiliki dukungan, kekuatan dan jaringan untuk mempertahankan lahannya di dalam Tahura SSH. Hambatan implementasi juga dilihat dari skala prioritas pelaksana kebijakan melalui perencanaan jangka panjang.

Rencana pengelolaan hutan jangka panjang (RPHJP) KPHP Model Minas Tahura tahun 2016 menyatakan bahwa pengelolaan Tahura SSH belum sepenuhnya menjadi prioritas, tetapi cenderung pembiaran dan manfaat ekonomi bagi produktivitas perusahaan sawit dan jual beli lahan di dalam kawasan Tahura SSH. Maka seharusnya pengelolaan harus memberikan manfaat yang implementatif tidak sekedar administratif yang mengurangi substansi subjek dan fakta di lapangan, kondisi ini hanya berorientasi pada target *groups* dan design kebijakan (Grindle 1980).

- c. Tipe manfaat erat kaitannya dengan derajat perubahan yang diinginkan, masyarakat harus menjadi subjek pengelolaan agar ada skala prioritas dalam pengelolaan Tahura SSH. Perubahan sikap dan perilaku *target groups* menjadi prioritas bagi pemerintah di daerah sehingga tujuan dari kebijakan bisa tercapai (Grindle 1980). Mencermati pemberdayaan masyarakat belum efektif karena banyak terbentuknya jaringan masyarakat yang terhubung dan melakukan transaksi jual beli lahan baik dalam bentuk hutan maupun sudah ditumbuhi kelapa sawit dengan kisaran umur 1-25 tahun. Upaya penegakan hukum oleh pengelola Tahura SSH dengan merobohkan gubuk dan mencabut tanaman sawit adalah *policy design* yang memberikan efek jera sementara bagi masyarakat. Hal ini bukan menjadi alternatif solusi karena masyarakat akan kembali untuk mempertahankan lahan yang sudah menjadi mata pencahariannya.
- d. Isi kebijakan menentukan letak pengambilan keputusan (Grindle 1980). Letak pengambilan kebijakan melalui peraturan daerah didominasi oleh DPRD dan Pemerintah Provinsi sementara Tahura SSH adalah pelaksana teknis atas kebijakan yang telah dirumuskan. *Framing* substansi peraturan yang dibangun dalam peraturan daerah memiliki muatan politis karena semua komponen elit partai politik DPRD Provinsi Riau di komisi B selaku legislator memiliki cara pandang dan kerangka berfikir untuk tetap mempertahankan basis massa partai atau kepentingan secara ekonomi sebagai senjata dalam transaksi politik di Tahura SSH melalui penetapan kebijakan. Hal ini mengakibatkan tidak adanya *exit strategy* atas perumusan kebijakan yang telah dibuat karena tidak implementatif.
- e. Pelaksana program harus memiliki kompetensi dan komitmen untuk mendukung efektivitas implementasi kebijakan. Distribusi SDM Tahura SSH baik secara kuantitas dan kualitas lebih banyak diserahkan kewenangan pengelolaannya kepada bakti rimbawan, honorer dan staf dalam bentuk monitoring, koordinasi di tingkat tapak, serta evaluasi teknis pengelolaan Tahura SSH. Lemahnya kompetensi SDM tersebut dalam bentuk rekayasa sosial/ silvikultur maupun penanganan konflik mengakibatkan terjadinya pencabutan bibit setelah kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL), perusakan papan pengumuman kawasan Tahura SSH serta meningkatnya pembukaan lahan untuk perkebunan sawit. Kualitas SDM dan aparatur mempengaruhi kinerja keberhasilan implementasi kebijakan (O'Toole 1986). Kondisi ini juga didukung dengan adanya oknum petugas yang tidak disiplin dan memiliki tugas ganda dalam menyebabkan penggarapan di kawasan Tahura SSH dengan melakukan transaksi *under table* biasa disebut transaksi makan siang. Kondisi ini menyebabkan tidak sampainya *delivery activities* kepada *target groups* karena penyimpangan atas kebijakan yang telah dirumuskan (Grindle 1980; Ripley 1984).
- f. Sumberdaya dalam bentuk anggaran menjadi salah satu kunci efektivitas proses implementasi kebijakan. Salah satu keterbatasan sumber daya adalah pendanaan di Tahura SSH mengakibatkan setiap program yang dilaksanakan bersifat administratif baik dalam bentuk monitoring, pencegahan kebakaran hutan, ekowisata dan penataan blok akan tetapi tidak berdampak pada *outcome*. Kekuatan anggaran akan mempengaruhi *political will* pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan (Wildavsky 1979). Pengelolaan Tahura SSH khususnya di kawasan yang sudah berubah fungsi menjadi perkebunan kelapa sawit tidak berdampak signifikan terhadap masyarakat karena tidak adanya inovasi dan instrument mengatasi masalah yang ada di lapangan dan berdampak pada peningkatan sumber daya ekonomi. Sumberdaya yang dikerahkan baik dalam bentuk pengawasan dan kewenangan tidak mampu memberantas mafia lahan salah satunya PT Raka yang memiliki lahan ± 350 Ha walaupun secara hukum perusahaan sudah berada pada status *incrach* tetapi lahan masih terus berproduksi secara ilegal dengan tidak membayar pajak kepada pemerintah karena bersifat ilegal.
- g. Konteks implementasi kebijakan seringkali bersifat krusial karena memengaruhi lingkungan, sosial dan ekonomi dimana tindakan administratif itu dilakukan (Grindle 1980). Konteks implementasi kebijakan akan mengalami banyak diskursus, kepentingan aktor dan politik (IDS 2006). Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat memberikan efek terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH karena kebijakan lahir dari agenda *setting* para elit politik. Transaksi jual beli lahan di

dalam kawasan Tahura SSH dengan berbagai variasi harga baik dalam bentuk hutan, semak belukar dan sawit yang sudah memproduksi tahunan terus meningkat. Meningkatnya kepentingan raja-raja kecil di tingkat bawah dengan melakukan transaksi secara ilegal dengan membuat legalitas berupa surat keterangan ganti rugi (SKGR) oleh pemerintah kecamatan ataupun surat keterangan tanah (SKT) oleh pemerintah desa.

- h. Konteks implementasi kebijakan dan keberhasilan implementasi didukung oleh karakteristik lembaga yang berkuasa. Kurangnya sinergitas antara DPRD, Dinas Kehutanan, Pemerintah Provinsi Riau dan UPT KPHP Minas Tahura akan berdampak pada rendahnya keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini dibuktikan dengan perumusan Perda Tahura SSH yang belum tepat sasaran. Munculnya perambahan Tahura SSH menjadi perkebunan sawit di tingkat tapak diakibatkan tidak adanya koordinasi antar lembaga pada tahap implementasi kebijakan sehingga berimplikasi pada *asymmetric information* antar *stakeholder*. Proses politik yang dilakukan oleh lembaga yang berkuasa dapat terlihat dari kebijakan Perda No 5 tahun 2015 yang dihasilkan cenderung bersifat umum tidak berorientasi pada penyelesaian penguasaan lahan yang sudah diokupasi oleh masyarakat, perusahaan maupun mafia lahan untuk perkebunan sawit. Hal ini karena kecenderungan elit formal memiliki wewenang (*authority*) dan pengaruh (*influence*) sendiri dalam membuat keputusan sehingga tidak menemukan irisan kepentingan antar aktor (Surbakti 1992; Nurrochmat *et al.* 2017).
- i. Masalah kepatuhan dan daya tanggap berkaitan dengan respon dan tanggapan objek dari kebijakan yaitu masyarakat sebagai *target groups*. Kepatuhan dan daya tanggap oleh subjek kebijakan sangat rendah. Hal ini dibuktikan dengan ketidakpatuhan masyarakat ketika sosialisasi tata batas kawasan, keikutsertaan dalam RHL serta ketidakpatuhan ketika dilakukan relokasi serta pencabutan tanaman RHL. Kondisi ini disebabkan karena struktur dan jaringan yang terbangun sudah mengakar dan melegitimasi lahan secara personal dengan dukungan perangkat desa yang tidak disiplin melalui penyiapan administrasi berupa SKT maupun pihak kecamatan melalui SKGR pada saat transaksi jual beli. Respon pengelola Tahura SSH sebagai pelaksana kebijakan dibuktikan dengan program yang direncanakan pada tahun 2016 belum terumuskannya inovasi pengelolaan dengan pertimbangan secara ekologi, sosial dan ekonomi. Program yang dihasilkan belum menyentuh perbaikan tata kelola karena perumusan programnya diawali dengan peraturan sebelumnya.

Sehingga hal ini menjadi hambatan tata kelola karena peraturan daerahnya sudah dirumuskan melalui kepentingan politik. Implikasi ketidakpatuhan dan daya tanggap juga karena kegiatan perambahan sudah ada sebelum ditetapkan Tahura SSH dan perambahan semakin bertambah selama proses penambahan luas kawasan Tahura SSH, hal ini dibuktikannya dengan umur pohon yang sudah masuk dalam fase *replanting* yaitu umur 25 tahun. Proses penegakan hukum yang lemah tidak didukung oleh proses pemberdayaan masyarakat sebagai stakeholder utama dalam pengelolaan hutan untuk memaksimalkan sumber daya alam (Maser 1994).

## 2. Strategi Peningkatan Efektivitas Implementasi Kebijakan Pengelolaan Taman Hutan Raya Sultan Syarif Hasyim di Provinsi Riau

Strategi dalam peningkatan implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH menggunakan tiga unsur telaah, yaitu diskursus, aktor dan jaringan serta politik dan kepentingan. Ketiga unsur tersebut dalam pengelolaan Tahura SSH berefek pada pelaksanaan kebijakan di lapangan. Pro kontra perkembangan kebijakan pengelolaan Tahura SSH disajikan dalam Tabel 2. Kontestasi politik yang terjadi dalam lingkaran kekuasaan memengaruhi perumusan kebijakan. Munculnya gap antara program yang dihasilkan dan kebutuhan masyarakat, hal ini karena tidak disertai dengan pengetahuan dan masalah yang benar untuk mengukur keberhasilan masyarakat (Maser 1994; Kartodihardjo 2017).

Narasi kebijakan yang dibangun dalam pengelolaan Tahura SSH melibatkan banyak kepentingan karena orientasi pengelolaan bukan pada memperbaiki narasi kebijakan dalam mengatasi penguasaan lahan dalam kawasan hutan, melainkan dibangun untuk menggeser dan pembiaran atas penguasaan lahan yang diperuntukkan untuk kebun sawit. Kepentingan ini menggeser narasi dan mengabaikan kepentingan masyarakat sebagai *target groups*. Hal ini akibatnya ada pola dominasi dan mencari alternatif (*counter discourse*). Narasi yang dibangun dengan pendekatan administratif akan bersifat *ecofacism* dan berorientasi pada objek sehingga pendekatan *outcome* harus bersifat holistik, berorientasi pada fungsi dan subjek pengelolaan. Kondisi ini harus diperkuat dengan peningkatan kapasitas para pembuat kebijakan, kejelasan obyek yang dipermasalahkan, mengintegrasikan hasil-hasil penelitian dalam pembuatan kebijakan, serta memiliki referensi penelitian yang terkait dengan proses dan implementasi kebijakan di Tahura SSH.

Tabel 2 Pendekatan IDS (2006) dalam perkembangan kebijakan pengelolaan Tahura SSH

| No | Faktor                  | Kebenaran formil<br>(Pendekatan administratif/ proses)   | Kebenaran materil<br>(Pendekatan <i>outcome</i> / proses)  |
|----|-------------------------|--|--|
| 1  | Narasi kebijakan        | Narasi kebijakan bersifat <i>eco facism</i> . Perbaikan pengelolaan Tahura SSH tidak berorientasi pada aspek kelembagaan dan pola pemberdayaan masyarakat ( <i>people first</i> ). | Pengelolaan tahura harus bersifat holistik dan berbasis lansekap, berorientasi pada fungsi kawasan dan penguatan kelembagaan, ekologi, sosial dan ekonomi. |
| 2  | Aktor dan jaringan      | Pemerintah pusat, pemerintah daerah, Dinas LHK, DPRD Provinsi Riau.  | Masyarakat, LSM dan akademisi  |
| 3  | Politik/ kepentingan    | Kepentingan politik dan pemenuhan administrasi   | Meningkatkan kualitas ekologi, sosial, ekonomi dan kelembagaan.  |
| 4  | Tolak ukur keberhasilan | Status dan luas kawasan hutan tetap.   | Fungsi hutan dan integrasi zonasi.   |
| 5  | <i>Policy Space</i>     | Mudah karena didukung elit politik, pemerintah, DPRD dan institusi ekstra legal yang merupakan mafia lahan penguasaan hutan.   | Sulit, Irisan kepentingan dan pengetahuan yang berbeda, rendahnya dukungan politik pemerintah dan masyarakat   |

Sumber: Hasil analisis dan observasi

Jaringan aktor yang terbentuk sudah terdelegasikan secara turun temurun dan saling memperkuat dari setiap rezim yang berkuasa sehingga narasi kebijakan sangat kuat dan sangat mendominasi dibandingkan oleh aktor-aktor yang berangkat dari pendekatan masalah yang ada di lapangan. Implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan memposisikan masyarakat dalam pengelolaan Tahura SSH hanya untuk pengumpulan data dan informasi bukan untuk berbagi peran bersama (*sharing participation*) baik dalam perencanaan, perlindungan, pengawasan maupun rehabilitasi kawasan secara terintegrasi. Kondisi ini akhirnya melatarbelakangi terjadinya transaksi jual beli lahan di dalam kawasan hutan didominasi juga oleh oknum masyarakat adat dan masyarakat pendatang melalui hubungan primordial.

Narasi kebijakan yang dibangun memiliki perdebatan, pihak yang kontra dengan menggunakan temuan-temuan lapangan atas kerusakan perubahan fungsi karena perkebunan kelapa sawit sementara fakta yang sama ditolak sebagai argumen oleh pihak yang pro dengan menggunakan logika umum (*common sense*) yang sama, maka pemerintah perlu melakukan perbaikan pengelolaan Tahura SSH pada penguatan aspek kelembagaan, SDM dan perbaikan pola pemberdayaan masyarakat (*people first*). Hal ini harus didukung dengan pendekatan rasional yang linier (Sutton 1999; IDS 2006).

Tolak ukur keberhasilan pengelolaan Tahura SSH bertumpu pada keharusan kawasan hutan tetap sehingga proses untuk melakukan upaya pemberdayaan terhadap masyarakat dengan pola kemitraan atas keterlanjuran perubahan fungsi hutan tidak menjadi prioritas. Tingginya penguasaan lahan oleh aktor, baik secara individu dan kelompok bahkan oleh oknum pengelola Tahura SSH sendiri yang ikut membantu dalam mempercepat proses penguasaan lahan tersebut. *Policy space* dalam pengelolaan Tahura SSH secara

administratif sangat mudah dilakukan karena didukung elit politik dan institusi *extra legal*. Rendahnya dukungan politik pemerintah dan masyarakat mengakibatkan opsi yang muncul tidak memberikan perbaikan dalam narasi kebijakan, sehingga kelembagaan Tahura SSH dituntut berinovasi dan memberikan kelestarian dan keberlanjutan ekosistem dengan landasan pola hidup sejajar (Maser 1994; Kartodihardjo 2017; Darusman 2017). Pemahaman terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses dan implementasi kebijakan diharapkan dapat menyadarkan semua pihak, karena tidak mendapat perhatian bagi perbaikan kinerja pembangunan kehutanan yang dapat dicapai melalui implementasi kebijakan yang ada atau yang akan dirumuskan.

Peningkatan pengelolaan Tahura SSH harus mengkombinasikan prinsip sosial yang adaptif terhadap kondisi lingkungan dengan pertimbangan keinginan secara ekologis, ekonomis dan sosial sehingga bersifat jangka panjang. Kondisi ideal tersebut harus disiasati dengan instrument pengelolaan *agroforestry* dan ekowisata dengan perumusan regulasi khusus di kawasan konservasi, mengintegrasikan zonasi kawasan dengan memperhatikan lahan kritis dan perkebunan sawit. hal ini juga harus memperhatikan fungsi kawasan, kondisi sosial ekonomi dan budaya serta komposisi dan persentase tanaman *Multi Purpose Trees Species* (MPTS) berdasarkan luas kawasan yang telah diokupasi. Transisi sistem pengelolaan ini akan memperkecil gap antara kepentingan ekologis, sosial dan ekonomi (Maser 1994), sehingga tujuan pengelolaan tersebut secara perlahan memberikan ruang tumbuh secara ekologi dan *economic benefit* bagi masyarakat.

## SIMPULAN

Implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH menunjukkan ketidakefektifan karena adanya

penyimpangan, *state capture*, manuver politik, tingginya transaksi jual beli lahan, *weak law enforcement*. Peningkatan efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH maka pemerintah perlu mengefektifkan isi kebijakan dan implementasi kebijakan dengan melakukan perbaikan pada aspek isi kebijakan yaitu kepentingan yang dipengaruhi dengan melibatkan multistakeholder dengan pendekatan kebijakan *bottom up*, tipe manfaat harus berorientasi pada keinginan masyarakat berupa kepastian kawasan, pola kemitraan hingga peningkatan kesejahteraan melalui pembentukan kelompok tani hutan, derajat perubahan yang diinginkan oleh masyarakat yaitu dengan melakukan penyuluhan dan merubah paradigma pengelolaan hutan bagi masyarakat, kedudukan pembuatan kebijakan yang memiliki kepentingan politik harus dilakukan dengan dukungan publik (*political will*) agar memenuhi seluruh aspek pengelolaan hutan, efektivitas pelaksana program harus dilakukan dengan meningkatkan kompetensi (*leadership*) untuk melakukan rekayasa sosial/resolusi konflik terutama di kawasan yang sudah dilakukan perambahan oleh masyarakat, sumber daya yang dikerahkan terfokus pada monitoring dan evaluasi dan peningkatan kapasitas implementator. Aspek implementasi kebijakan yaitu kekuasaan kepentingan dan aktor yang terlibat harus didukung oleh kepentingan politik publik agar menemukan *exit strategy*, karakteristik lembaga yang berkuasa harus mengintegrasikan seluruh stakeholder terkait serta untuk meningkatkan efektivitas implementasi dibutuhkan kepatuhan dan daya tanggap oleh masyarakat sebagai *target groups* dengan melakukan pemberdayaan melalui pola kemitraan secara intensif.

Strategi untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Tahura SSH berdasarkan design aksi kebijakan sehingga berdampak bagi masyarakat sebagai stakeholder utama pengelolaan hutan. Selain itu, hal ini juga perlu didukung dengan inovasi dan transisi tata kelola untuk memperkecil gap kebijakan dan implementasi di lapangan seperti penguatan dan optimalisasi kelembagaan, pola kemitraan melalui pengelolaan agroforestry terpadu dan ekowisata agar kawasan memiliki nilai ekonomi dan kelestarian, integrasi zonasi, peningkatan komunikasi kepada *target groups* serta perumusan regulasi khusus pengelolaan agroforestry dan ekowisata di kawasan konservasi dalam rangka meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan Tahura SSH.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alex M. 2008. Explaining the failure of Thailand's anti-corruption regime. *Development and Change Journal*. 39(1): 147–171.
- Darusman D. 2016. *Pola Hidup Seajar*. Bogor (ID): IPB Press.
- [Dishut Riau] Dinas Kehutanan Provinsi Riau. 2016. *Rencana Kerja Dinas Kehutanan Provinsi Riau Tahun 2017*. Pekanbaru (ID): Dishut Riau.
- Ekawati S. 2013. *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia*. Bogor (ID): FORCI dan Tanah Air Beta.
- Grindle MS. 1980. *Politics and Policy Implementation in the third world*. New Jersey (US): Princenton University Press.
- [IDS] Institute of Development Studies. 2006. *Understanding Policy Process: A Review of IDS Research on The Environment*. Brighton (UK): University of Sussex.
- Insusanty E, Azwin A. 2014. Strategi pengelolaan Taman Hutan Raya Sultan Syarif Hasyim Pekanbaru. *Jurnal Ilmiah Pertanian*. 11(2): 56–58.
- Kartodihardjo H. 2008. *Dibalik Kerusakan Hutan Dan Bencana Alam: Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan*. Bogor (ID): Wana aksara.
- Kartodihardjo H. 2013. *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia*. Bogor (ID): FORCI dan Tanah Air Beta.
- Kartodihardjo H. 2017. *Dibalik Krisis Ekosistem: Pemikiran Tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup*. Jakarta (ID): LP3ES.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2016. *Statistik Lingkungan Hidup dan Kehutanan Indonesia*. Jakarta (ID): KLHK.
- [KPHP] Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Model Minas Tahura. 2015. *Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPHJP) Model Minas Tahura Tahun 2016-2026*. Riau (ID): KPHP Model Minas Tahura.
- Makinde T. 2005. Problems of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience. *Journal of Social sciences*. 11(1): 63–69.
- Maser C. 1994. *Sustainable Forest Management. Sustainable Forestry Throught Adaptive Ecosystem Management is an Open – Ended Experiment*. United States (USA): St.Lucie Pr.
- Marwoto. 2017. Adaptasi kelembagaan dalam strategi kebijakan pengelolaan hutan (Studi kasus Taman Hutan Raya Sultan Thaha Syaifuddin di Kabupaten Batanghari) [disertasi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Nugroho R. 2009. *Public Policy*. Jakarta (ID): PT. Elex Media
- Nugroho B. 2016. *Kelembagaan, Karakteristik Sumberdaya dan Prilaku Aktor: Analisis Kritis Kinerja Kebijakan Pengelolaan Hutan Indonesia*. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Nurliah. 2016. Fungsi dan Tata Kelola Tahura SSH. *Jurnal Pelestarian Lingkungan dan Mitigasi Bencana*. 5(1): 360–366.
- Nurrochmat DR, Darusman D, Ruchjadi D. 2017. Rekonstruksi sistem tenurial kehutanan. *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan*. 1(1) 24–29.

- O'Toole LJ. 1986. Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of public policy*. 6(2): 181–210.
- Ripley RB, Franklin GA. 1984. *Congress, the bureaucracy, and public policy*. United States (USA): Dorsey Press.
- Safitri MA, Muhshi MA, Muhajir M, Shohibuddin M, Arizona Y, Sirait M, Mary SR. 2011. *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial*. Jakarta (ID): Fasilitator kelompok masyarakat sipil untuk reformasi tenurial
- Sugiyono. 2010. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung (ID): Alfabeta.
- Sulastiyo D. 2016. Efektivitas implementasi kebijakan rehabilitasi dan reklamasi lahan. *Jurnal Silviculture Tropika*. 07(3): 181–187.
- Surbakti R. 1992. *Memahami ilmu politik*. Yogyakarta (ID): Grasindo.
- Sutton R. 1999. *The Policy Process: an Overview*. London (GB): Overseas Development Institute.
- Wahab SA. 2004. *Analisa Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta (ID): Bumi Aksara.
- Wildavsky A. 1979. Views: No Risk Is the Highest Risk of All: A leading political scientist postulates that an overcautious attitude toward new technological developments may paralyze scientific endeavor and end up leaving us less safe than we were before. *American scientist*. 67(1): 32–37.