

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCADANGAN  
AREAL HUTAN TANAMAN RAKYAT (HTR)  
DI KABUPATEN BULUNGAN**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**JALALUDIN**

**NIM. 500025306**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2015**

## ABSTRAK

### IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ~~PENCADANGAN AREAL~~ HUTAN TANAMAN RAKYAT (HTR) DI KABUPATEN BULUNGAN

Jalaludin  
Universitas Terbuka  
Jalaludin\_2009@yahoo.co.id

Pencadangan areal HTR di Kabupaten Bulungan yang telah dikeluarkan dari tahun 2010 hingga saat ini masih dalam bentuk IUPHHK-HTR yang hanya mencapai keluasan 92,75 hektar atau 4,4% dari 2.090 hektar yang dicadangkan. Untuk dapat mewujudkan pengelolaan Hutan Tanaman Rakyat secara lestari, setidaknya dibutuhkan dua faktor utama, yaitu kelembagaan yang kuat dan pengelolaan yang berlandaskan asas kelestarian hutan. Kondisi di lapangan justru menunjukkan bahwa kedua faktor tersebut masih menjadi hambatan bagi pembangunan HTR. Adapun tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah: (1) menganalisis implementasi kebijakan pencadangan areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan, (2) mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan, dan (3) memahami usaha-usaha untuk menanggulangi faktor-faktor penghambat tersebut oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Fokus dalam penelitian ini terkait dengan implementasi kebijakan pencadangan areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan. Analisis terhadap implementasi kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation* dari George C. Edward III. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara dan analisis dokumen. Teknik analisis data dilakukan dengan langkah reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data. Implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan pada dasarnya sudah dilaksanakan. Kabupaten Bulungan bahkan menjadi satu-satunya dari 14 kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara yang telah memiliki areal pencadangan HTR. Namun demikian, dalam proses pelaksanaannya, implementasi kebijakan terkait pengembangan HTR mengalami kendala. Kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR terkait dengan fungsi kawasan, dimana masih banyak areal pencadangan HTR yang termasuk dalam kawasan hutan produksi terbatas. Faktor yang menjadi pendukung dalam implementasi pengembangan HTR adalah komunikasi dan disposisi, sedangkan faktor yang menjadi penghambat dalam pengembangan HTR adalah sumber daya dan struktur birokrasi.

Kata Kunci: implementasi kebijakan, pengembangan HTR, hutan tanaman rakyat

## ABSTRACT

### IMPLEMENTATION POLICY OF THE RESERVATION OF COMMUNITY PLANT FOREST AREA (HTR) IN THE DISTRICT OF BULUNGAN

**Jalaludin**

**Universitas Terbuka**

**Jalaludin\_2009@yahoo.co.id**

Reservation area of HTR Bulungan district who have been excluded from the year 2010 until now is still in the form IUPHHK - HTR, which only reached the breadth of 92.75 hectares or 4.4 % of the 2,090 hectares are reserved. In order to realize the management of people's plantation forests in a sustainable manner, it takes at least two main factors , namely a strong institutional and management based on the principle of sustainability. Conditions on the ground would indicate that both factors are still an obstacle to the development of HTR. The purpose of the implementation of this research are: (1) analyze the implementation of Ministerial Decree No. SK.398 / Menhut-II / 2013 on Reservation of Community Plantation of Forest Area (HTR) Bulungan district as an effort to empower communities around the forest, (2) identify the factors that support and hinder the implementation of HTR development in Bulungan district, and (3) to understand the efforts to overcome the inhibiting factors such by the government in the implementation of the development of Community Plantation Forest (HTR) in Bulungan District. This study is a qualitative research. The focus of this research related to the implementation policy of the Reservation of Community Plantation of Forest Area (HTR) Bulungan district in the implementation process of development of Community Plantation Forest (HTR). Analysis of the implementation of the policy is based on the theory proposed by George C. Edward III, which is a model of Direct and Indirect Impact on Implementation of George C. Edward III. Collecting data in this study was conducted through interviews and document analysis. The data analysis technique used is a step of data reduction, data presentation, and data verification. HTR development policy implementation in Bulungan district is basically already done. Bulungan district is the only one District of the 14 districts in East Kalimantan and North Kalimantan which already has a reservation areal for HTR. However, in the process of implementation, the implementation of policies related to the development of HTR experienced obstacles. Obstacles encountered in the implementation of policies related to the HTR development function of the area, where there are still many areas which are included in the reservation for HTR included in limited production forest area. Factor supporting the implementation of HTR development is communication and disposition, while the inhibiting factor in the development of HTR is a resource and bureaucratic structures.

Key words: policy implementation, HTR development, community plantations forest

## LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Di  
Kabupaten Bulungan

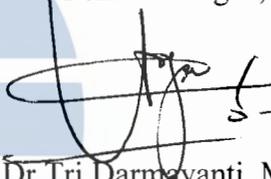
Penyusun TAPM : Jalaludin  
NIM : 500025306  
Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP)  
Hari/Tanggal : 5 Desember 2015

Menyetujui:

Pembimbing I,

  
Dr. Sofjan Arifin, M.Si  
NIP. 19660619 199203 1 002

Pembimbing II,

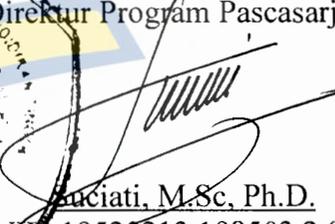
  
Dr. Tri Darmayanti, M.A.  
NIP. 19600410 198903 2 001

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu/Program  
Magister Administrasi Publik

  
Dr. Darmanto, M.Ed  
NIP. 19591027 198603 1 003

Direktur Program Pascasarjana

  
Tri Darmayanti, M.Sc, Ph.D.  
NIP. 19520213 198503 2 001

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : Jalaludin  
NIM : 500025306  
Program Studi : Magister Adminidtrasi Publik (MAP)  
Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat  
(HTR) Di Kabupaten Bulungan

Telah dipertanggung jawabkan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas terbuka, pada :

Hari/Tanggal : Jumat, 05 Desember 2015  
Waktu : 07.15 – 09.15  
Dan telah dinyatakan : Lulus

Panitia Penguji TAPM :

Ketua Komisi Penguji  
Dr. Darmanto, M.Ed



Penguji Ahli  
Prof. Muchlis Hamdi, MPA., Ph.D



Pembimbing I  
Dr. Sofjan Arifin, M.Si



Pembimbing II  
Dr. Tri Darmayanti, M.A.



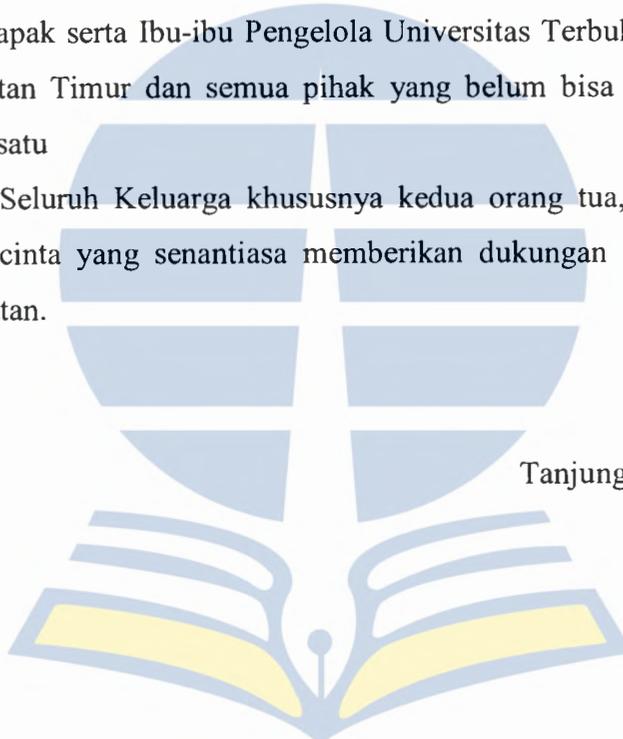
## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah hingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) yang merupakan kewajiban dan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Program pasca Sarjana Universitas Terbuka Jakarta. Adapun judul penelitian yang Penulis buat dalam TAPM ini adalah “Implementasi Kebijakan Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bulungan”. Sedangkan tujuan penelitian adalah Menganalisis proses Implementasi, mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat serta memahami usaha-usaha untuk menanggulangi faktor-faktor penghambat dalam proses Keputusan Menteri Kehutanan Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bulungan.

Dalam penyusunan TAPM ini, Penulis banyak mengalami hambatan khususnya keterbatasan referensi dan waktu dalam pengumpulan data-data yang diperlukan. Penulis sangat menyadari bahwa dalam penyelesaian TAPM ini, telah banyak mendapat dukungan dari berbagai pihak baik moril maupun material, untuk itu pada kesempatan ini Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Sofjan Arifin, M.Si dan Dr. Tri Darmayanti, M.A, selaku dosen pembimbing dalam penyusunan TAPM ini, yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan arahan dan bimbingan selama penyelesaian penyusunan TAPM ini.
2. Ibu Suciati, M.Si, Ph.D, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Terbuka Jakarta.
3. Bapak Darmanto, M.Ed, selaku Ketua Bidang Ilmu/Program Magister Administrasi Publik.
4. Bapak Prof. Muchlis Hamdi, MPA.,Ph.D, selaku Penguji Ahli.
5. Bapak Drs. Syafril selaku Sekretaris Daerah Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara yang telah memberikan izin dan kesempatan dalam mengikuti Program Pasca Sarjana pada Universitas terbuka.

6. Bapak Drs. Zainudin, MAP, Selaku Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara yang telah memberi izin/rekomendasi untuk mengikuti Program Pasca Sarjana pada Universitas terbuka.
7. Bapak Wahyu Nurhidayat, Mastiah, Pendamping HTR dan Masyarakat Pemilik IUPHHK-HTR, yang telah bersedia sebagai Responden dalam penyusunan TAPM ini.
8. Ibu Prof.Dr.Sri Suwitri, M.Si, Bapak Dr Hardi Warsono, Bapak Dr. Suharno, Dr. Samudra Wibawa, Dr. Entang, Dr. Ridwan, selaku pengajar yang telah banyak memberikan masukan terkait dengan penyusunan TAPM
9. Bapak-bapak serta Ibu-ibu Pengelola Universitas Terbuka UPBJJ Samarinda Kalimantan Timur dan semua pihak yang belum bisa disebutkan namanya satu per satu
10. Kepada Seluruh Keluarga khususnya kedua orang tua, istri dan anak-anak yang tercinta yang senantiasa memberikan dukungan dan doa pada setiap kesempatan.



Tanjung Selor, Oktober 2015

Penulis

Jalaludin

## BIODATA

Nama : Jalaludin  
NIM : 500025306  
Tempat dan Tanggal Lahir : Tanjung Palas, 10 Desember 1974  
Riwayat Pendidikan : SDN 016 Tanjung Selor, Lulus Tahun 1988  
SMPN 001 Tanjung Selor, Lulus Tahun 1991  
SMAN 001 Nunukan, Lulus Tahun 1994  
Politeknik Pertanian Bid. Studi Kehutanan, Lulus  
Tahun 1997  
Alih Jenjang UNMUL, Lulus Tahun 2009  
Riwayat Pekerjaan : Tahun 2001 s/d 2007 PNS Bapedalda Kab.Bulungan  
Tahun 2007 s/d 2009 Tugas Belajar Pada UNMUL  
Tahun 2009 s/d 2010 PNS Bapedalda Kab.Bulungan  
Tahun 2011 s/d 2015 PNS Dinas Kehutanan  
Kabupaten Bulungan  
Alamat Rumah : Jalan Cendrawasih RT. 18 No. 69 Tanjung Selor  
Kabupaten Bulungan Kalimantan Utara  
Alamat Email : [jalaludin\\_2009@yahoo.co.id](mailto:jalaludin_2009@yahoo.co.id)  
Telp. : 085251571401



Tanjung Selor, Desember 2015

(JALALUDIN)  
NIM. 500025306

## DAFTAR ISI

Judul .....	i
Abstrak .....	ii
Abstract .....	iii
Lembar Pernyataan Bebas Plagiasi .....	iv
Lembar Persetujuan TAPM.....	v
Lembar Pengesahan .....	vi
Kata Pengantar .....	vii
Riwayat Hidup .....	ix
Daftar Isi.....	x
 <b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	13
 <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori .....	15
B. Penelitian Terdahulu .....	53
C. Kerangka Berpikir .....	58
D. Operasionalisasi Konsep .....	61
 <b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Desain Penelitian .....	63

B.	Sumber Informasi dan Pemilihan Informan .....	65
1.	Data Primer .....	65
2.	Data Sekunder .....	66
C.	Instrumen Penelitian .....	66
D.	Prosedur Pengumpulan Data .....	68
1.	Wawancara .....	68
2.	Analisis Dokumen .....	69
E.	Teknik Analisis Data .....	69
1.	Data Reduction .....	71
2.	Data Display .....	71
3.	Conclusion Drawing/Verification .....	72
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>		
A.	Deskripsi Objek Penelitian .....	73
B.	Hasil .....	82
1.	Implementasi Kebijakan Pencadangan HTR .....	82
2.	Faktor-Faktor Yang Mendukung dan Penghambat .....	95
3.	Usaha-Usaha Menanggulangi Faktor-Faktor Penghambat.....	104
C.	Pembahasan.....	106
1.	Implementasi Kebijakan Pencadangan HTR .....	106
2.	Faktor-Faktor Yang Mendukung dan Penghambat .....	121
3.	Usaha-Usaha Menanggulangi Faktor-Faktor Penghambat .....	126
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN</b>		
A.	Kesimpulan .....	130
B.	Saran .....	131
1.	Secara Teoritis .....	131
2.	Secara Praktis .....	132

#### DAFTAR PUSTAKA

#### LAMPIRAN

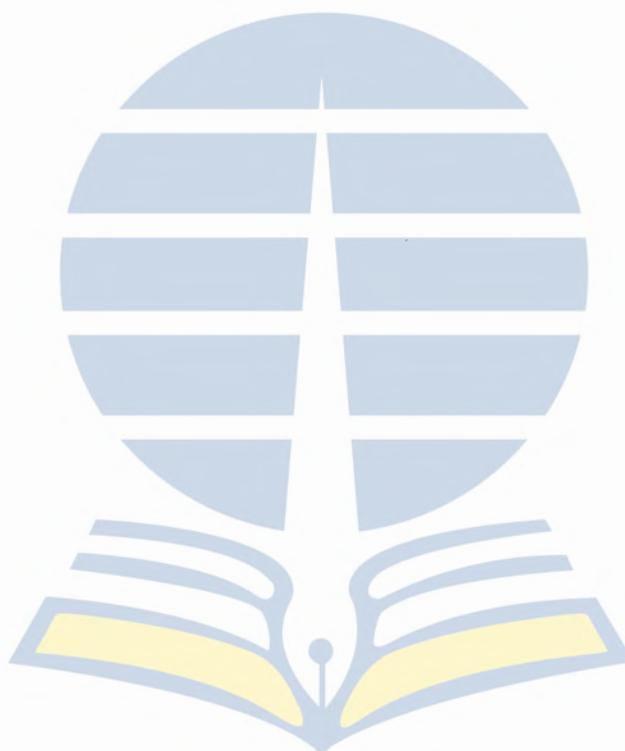
**DAFTAR TABEL**

	<b>Halaman</b>
Tabel 4.1. Jumlah Penduduk Kabupaten Bulungan .....	77
Tabel 4.2. Rincian Penduduk Kabupaten Bulungan .....	78



**DAFTAR GAMBAR**

	<b>Halaman</b>
Gambar 2.1. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik .....	28
Gambar 2.2. Kerangka Pemikiran .....	60
Gambar 4.1. Wilayah Administratif Kabupaten Bulungan.....	74



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia pada dasarnya merupakan negara memiliki potensi yang sangat besar di berbagai sektor. Salah satu sektor yang menunjukkan potensi sangat besar bagi pembangunan adalah sektor kehutanan. Kesuburan tanah di seluruh pelosok negeri ini telah memperlihatkan besarnya potensi Indonesia pada sektor kehutanan. Berbagai cabang dari sektor kehutanan seharusnya dapat menunjang dan merangsang pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di Indonesia.

Hutan merupakan hamparan lahan yang memiliki nilai yang tinggi, baik sebagai penyangga kebutuhan, perlindungan ekologi, jasa, beserta merupakan sebagai pemberdaya masyarakat. Pada saat ini, masih banyak masyarakat di Indonesia yang sangat tergantung terhadap hutan. Begitu pula sebaliknya, kelestarian hutan ada di tangan masyarakat yang merawat dan menjaganya. Hutan dapat lestari ataupun rusak dengan adanya pengaruh masyarakat.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Hutan menyatakan bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Hutan mempunyai berbagai fungsi. Fungsi hutan antara lain adalah fungsi lindung, penyangga dan fungsi sosial, mendasarkan pada fungsi ini

maka masyarakat dapat memperoleh berbagai manfaat dengan keberadaan hutan. Oleh karena itu, masyarakat juga berhak mengawasi dan berkewajiban memelihara hutan. Peran serta masyarakat dalam pengawasan hutan dapat meningkatkan penyelamatan fungsi hutan sehingga pada tahap selanjutnya masyarakat akan memperoleh manfaat yang lebih baik sesuai dengan fungsi hutan.

Hutan memiliki berbagai manfaat bagi kehidupan manusia. Ironisnya, seiring dengan perkembangan zaman luas hutan di Indonesia terus mengalami penurunan. Studi kehutanan yang dilakukan oleh FAO pada tahun 1990 menemukan bahwa luas hutan di Indonesia pada saat itu tinggal 109 juta ha (56% dari luas daratan). Padahal, pada tahun 1973 luas hutan di Indonesia masih sebesar 120 juta ha. Sektor kehutanan mengalami pertumbuhan yang hebat dan menggerakkan ekspor bagi perekonomian pada 1980-an dan 1990-an.

Ekspansi besar-besaran di sektor produksi kayu lapis dan "*pulp and paper*" menyebabkan permintaan terhadap bahan baku kayu jauh melebihi kemampuan pasokan legal. Dampaknya, ekspansi industri diimbangi dengan mengorbankan hutan melalui praktik kegiatan kehutanan yang tidak lestari sama sekali. Pada tahun 2000, sekitar 65% dari pasokan total industri pengolahan kayu berasal dari kayu yang dibalak secara ilegal. HTI yang dipromosikan secara besar-besaran dan disubsidi agar mencukupi pasokan kayu bagi industri *pulp* yang berkembang pesat malah mendatangkan tekanan terhadap hutan alam. Jutaan hektar (ha) hutan alam ditebang habis untuk dijadikan areal HTI.

Sayangnya dari seluruh lahan yang telah dibuka, 75% tidak pernah ditanami (Sumargo, *et al.*, 2011: 1).

Sebenarnya, deforestasi hutan di Indonesia sudah mulai terjadi sejak tahun 1970. Deforestasi menjadi masalah penting di Indonesia hanya sejak awal tahun 1970-an, yaitu ketika penebangan hutan secara komersial mulai dibuka secara besar-besaran. Walaupun konsesi pembalakan hutan itu pada mulanya bertujuan untuk mengembangkan sistem produksi kayu untuk kepentingan jangka panjang, tindakan ini ternyata sering mengarah kepada degradasi hutan yang serius, yang diikuti oleh pembukaan lahan dan konversi menjadi bentuk penggunaan lahan lainnya, dan konversi menjadi bentuk penggunaan lahan lainnya. Gambaran umum tentang situasi ini pada pertengahan tahun 1980-an dapat dilihat dalam kegiatan pemetaan yang dilakukan oleh program transmigrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia (Sunderlin dan Resosudarmo, 1997: 8). Menurut hasil survei ini, tutupan hutan pada tahun 1985 mencapai 119 juta ha, yang menunjukkan penurunan luas hutan sebesar 27% dari luas kawasan hutan pada tahun 1950. Antara tahun 1970-an dan 1990-an, laju deforestasi diperkirakan antara 0,6 dan 1,2 juta ha (Achmaliadi, *et al.*, 2002: 7). Hal ini menunjukkan penurunan yang cukup tajam dari luas hutan. Penurunan akan memberikan dampak terhadap kondisi fisik terlebih pada stabilitas lahan.

Menyadari akan berkurangnya luas hutan di Indonesia yang sangat cepat, pemerintah kemudian melakukan berbagai upaya untuk mengatasinya. Berdasarkan Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang kehutanan menyebutkan

bahwa penyelenggaraan kehutanan berdasarkan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan. Berdasarkan fakta tersebut maka dibentuklah sebuah pengelolaan hutan yang berbasis masyarakat. Salah satunya adalah hutan tanaman rakyat. Hutan tanaman rakyat merupakan pemberian lahan kepada perorangan atau kelompok untuk produksi dengan luas tertentu. Program ini sekaligus diharapkan dapat dijadikan sebagai suatu program pemberdayaan hutan masyarakat. Program ini dapat memberikan berbagai manfaat, antara lain, meningkatkan pendapatan petani, memanfaatkan secara maksimal dan lestari lahan-lahan yang tidak produktif, menghasilkan kayu bakar, menghasilkan kayu kayu bahan bangunan dan bahan baku industri, mempercepat usaha rehabilitasi lahan, serta menghasilkan buah-buahan, umbi-umbian, bahan obat-obatan, sayuran dan pakan ternak.

Program HTR pertama kali dicanangkan pada tahun 2007. Kebijakan yang mengawal penganangan ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2007 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, dan Permenhut Nomor P.23/Menhut-II/2007 Jo. Permenhut No. P.5/Menhut-II/2008 tentang Tata Cara Permohonan IUPHHK-HTR dalam Hutan Tanaman. Kebijakan Pembangunan HTR terkait dengan kebijakan pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan, menciptakan lapangan kerja baru dan memperbaiki kualitas pertumbuhan melalui investasi yang proporsional antar pelaku ekonomi (Santosa, 2012: 1). Program HTR dilaksanakan di kawasan hutan produksi yang tidak produktif dan tidak dibebani hak. Selain itu, HTR letaknya

diutamakan dekat dengan industri dan ditetapkan oleh Menteri Kehutanan sebagai areal pencadangan HTR.

Perlu menjadi perhatian bahwa sampai dengan tahun 2010 kegiatan ini berjalan lambat, seiring dengan implementasi kebijakan Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan Dalam Proses Pelaksanaan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Berbagai permasalahan dalam implementasi program HTR tentunya dapat menyebabkan pencapaian hasil kegiatan jauh dari target yang ditetapkan. Oleh karena itu, perlu analisis lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan mengenai program HTR.

Hutan Tanaman Rakyat (HTR) merupakan salah satu kebijakan yang digulirkan pemerintah (Kementerian Kehutanan) untuk mendorong usaha kehutanan masyarakat berbasis kawasan. Pasal 1 Ayat 19 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan menyebutkan bahwa Hutan Tanaman Rakyat yang selanjutnya disingkat HTR adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan. HTR merupakan sebuah program yang dapat memberikan nuansa baru pengelolaan kehutanan dalam upaya memberdayakan masyarakat di sekitar hutan.

Banyak daerah di Indonesia yang memiliki potensi besar di bidang kehutanan. Salah satu daerah dengan potensi yang besar di bidang kehutanan

adalah Kabupaten Bulungan. Kawasan hutan yang dimiliki Kabupaten Bulungan adalah seluas  $\pm$  987.555,50 Ha. Kawasan hutan tersebut terdiri dari Hutan Produksi Terbatas (HPT), Hutan Produksi Tetap (HP), dan Hutan Lindung. Di luar kawasan hutan tersebut, terdapat areal yang disebut Areal Penggunaan Lain (APL). Seluruh APL telah dibebani izin baik bidang perkebunan maupun pertambangan dan arealnya tidak memiliki potensi kayu yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat.

Hasil observasi lapangan menunjukkan bahwa areal kawasan hutan di Kabupaten Bulungan tersebut mempunyai kawasan hutan yang tidak produktif lagi karena telah menjadi areal perladangan masyarakat disekitarnya. Dengan memperhatikan potensi lahan hutan dan fenomena pemanfaatan lahan tersebut, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan melakukan suatu tindakan pengalokasian kawasan hutan produksi yang tidak produktif dan belum dibebani hak menjadi areal untuk pengembangan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Program Hutan Tanaman Rakyat (HTR) diharapkan akan mengubah lahan kritis/lahan tidur menjadi produktif. Selain itu, program HTR juga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penyerapan tenaga kerja secara langsung sesuai dengan program pembangunan Kabupaten Bulungan khususnya di sektor kehutanan.

Seperti disebutkan diatas HTR adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan. Merujuk pengertian ini

sasaran dari pembangunan HTR adalah masyarakat yang berada di dalam dan atau di sekitar hutan, masyarakat disini terdiri dari perorangan atau kelompok masyarakat yang dapat diberikan izin pengelolaan hutan, kemudian kawasan hutan yang dapat menjadi sasaran lokasi HTR adalah kawasan hutan produksi yang tidak produktif, tidak dibebani izin/hak lain, letaknya diutamakan dekat dengan industri hasil hutan dan telah ditetapkan pencadangannya oleh Menteri Kehutanan.

HTR dapat menjadi upaya pemerintah untuk melestarikan hutan. Pilihan ini tentunya sangat bijak mengingat banyaknya manfaat yang dapat diperoleh melalui pembangunan HTR. HTR dapat menjadi upaya pemberdayaan masyarakat karena dapat meningkatkan perekonomian masyarakat dan dapat membantu pemenuhan kebutuhan kayu lokal. Apabila dilihat dari segi pemanfaatan lahan maka dapat diketahui bahwa masyarakat yang telah memiliki izin tidak dianggap ilegal sebagai perambah hutan. Oleh sebab itu, dukungan pemerintah terhadap pembangunan HTR merupakan peluang yang harus diapresiasi sebaik mungkin.

Di Kabupaten Bulungan, hutan produksi (milik negara) yang telah dicadangkan untuk HTR adalah seluas  $\pm$  2.090 hektar. Hutan ini dimanfaatkan oleh masyarakat setempat melalui izin yang didasari dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan. Penerbitan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK-HTR) di Kabupaten Bulungan kepada masyarakat

diharapkan mampu memberdayakan masyarakat secara mandiri dalam pengelolaan hutan produksi yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dukungan pemerintah terhadap pembangunan HTR telah ditunjukkan melalui adanya kebijakan terkait. Implementasi kebijakan tersebut tentunya diharapkan dapat mewujudkan pembangunan HTR secara efektif dan efisien sehingga mencapai tujuan yang diharapkan bersama. Namun demikian, kondisi di lapangan menunjukkan fakta bahwa proses pencadangan areal HTR memerlukan waktu yang cukup panjang. Pada tahun 2012 sampai dengan tahun 2013, pemerintah Kabupaten Bulungan dalam hal ini Bupati Bulungan telah menerbitkan IUPHHK-HTR sebanyak 31 izin. Lokasi HTR tersebut berada di Desa Long Beluah, Long Sam, Mara Satu dan Maraa Hilir Kecamatan Tanjung Palas Barat dengan luas keseluruhan mencapai 92,75 hektar. Sedangkan pada tahun 2014 akan direncanakan kembali penerbitan IUPHHK-HTR hingga areal pencadangan yang dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan mencapai 100% dari ± 2.090 hektar.

Di Kabupaten Bulungan, pencadangan areal HTR masih menemui berbagai kendala. Kendala tersebut menyebabkan proses perizinan HTR menjadi lama dan tidak mencapai target. Pencadangan areal HTR secara keseluruhan di Kabupaten Bulungan adalah sebesar 2.090 hektar. Pencadangan areal HTR di Kabupaten Bulungan yang telah dikeluarkan izinnya dari tahun 2010 hingga saat ini masih dalam bentuk IUPHHK-HTR hanya mencapai keluasan 92,75 hektar atau 4,4% dari 2.090 hektar yang dicadangkan. Jumlah

tersebut tentunya sangat kecil dibandingkan luas seluruh areal yang dicadangkan. Jumlah tersebut juga menunjukkan bahwa target dari pencadangan areal HTR belum tercapai sebagaimana yang diharapkan. Berdasarkan kondisi di atas dapat diketahui bahwa luas areal yang dicadangkan untuk pembangunan HTR sudah termasuk luas, namun pemanfaatan belum maksimal atau belum luas karena izin yang dikeluarkan sampai dengan saat ini sangat sedikit.

Sulitnya izin pencadangan areal untuk pembangunan HTR disebabkan karena masih ada kendala terkait dengan areal yang dicadangkan. Permasalahan tersebut adalah kesalahan dalam penetapan fungsi kawasan hutan. Di Kabupaten Bulungan, ada areal HTR yang termasuk dalam Hutan Produksi Terbatas (HPT). Padahal, HPT hanya boleh untuk izin usaha hutan alam dan izin usaha areal restorasi ekosistem. Kondisi ini tentunya menghambat pengurusan izin HTR. Penetapan fungsi kawasan hutan dilakukan oleh Kementerian Kehutanan berdasarkan usul dari pemerintah daerah. Permasalahan dalam penetapan fungsi kawasan hutan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah melakukan kesalahan pada saat mengajukan areal yang dicadangkan untuk pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan.

Untuk dapat mewujudkan pengelolaan Hutan Tanaman Rakyat secara lestari, setidaknya dibutuhkan dua faktor utama, yaitu kelembagaan yang kuat dan pengelolaan yang berlandaskan asas kelestarian hutan. Kedua faktor yang dibutuhkan tersebut juga masih menjadi kendala dalam pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan. Kondisi di Kabupaten Bulungan justru menunjukkan

bahwa kelembagaan yang kuat dan pengelolaan yang berlandaskan asas kelestarian hutan masih menjadi hambatan bagi pembangunan HTR. Sampai dengan saat ini, kelembagaan masyarakat untuk melakukan usaha hutan tanaman masih lemah bahkan di beberapa desa belum tersedia. Lemahnya kelembagaan masyarakat untuk melakukan usaha hutan tanaman disebabkan karena kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pembangunan HTR. Permasalahannya adalah, untuk dapat membangun HTR, rakyat harus meminta izin baik lembaga ataupun individu, termasuk koperasi.

Pemahaman masyarakat terhadap Kebijakan Pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan masih sangat kurang dikarenakan sejak tahun 2011 dari pemerintah / petugas lapangan sendiri tidak melakukan sosialisasi kepada *stakeholder* yang berkepentingan terhadap kebijakan pembangunan HTR tersebut karena tidak adanya alokasi anggaran kegiatan tersebut (Iskandar, 2003: 535). Tidak adanya sosialisasi kepada *stakeholder* yang berkepentingan terhadap kebijakan pembangunan HTR menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mengenai pembangunan HTR masih belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan adalah komunikasi. Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan.

Faktor lain yang masih menjadi hambatan dalam pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan terkait dengan pengelolaan serta sumber daya yang

dibutuhkan dalam implementasi kebijakan mengenai pembangunan HTR. Kemampuan petugas dalam memberikan pendampingan dalam pengelolaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat dirasa masih belum optimal. Minimnya perencanaan dalam pelaksanaan pembangunan menjadi permasalahan pokok yang muncul terkait dengan keterbatasan kemampuan sumber daya manusia dalam mengimplementasikan kebijakan mengenai pembangunan HTR. Pelaksana kebijakan di lapangan memiliki persepsi berbeda dengan pengambil kebijakan di Pusat dalam hal memahami program. Apabila HTR dianggap sebagai program pemberdayaan masyarakat, tentunya pelaksana di lapangan mengharapkan adanya dukungan fasilitas, sarana, dan prasarana dari pemerintah pusat. Sementara itu, penyusun kebijakan lebih mengarahkan HTR menjadi kegiatan bisnis yang siap untuk dijalankan secara mandiri oleh masyarakat sekitar hutan. Anggapan ini menyebabkan fasilitas dari pemerintah tidak bersifat mutlak, karena diasumsikan masyarakat sasaran telah memiliki kapasitas untuk menjalankan program tersebut. Seharusnya hal ini tidak terjadi mengingat fasilitas adalah sumber daya yang juga dibutuhkan sebagai faktor penentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Permasalahan-permasalahan ini tentunya perlu dikaji kembali secara komprehensif guna mengenai efektifitas implementasi kebijakan mengenai pembangunan HTR.

Di tengah permasalahan yang masih terjadi berkaitan dengan implementasi kebijakan pembangunan HTR, program ini diharapkan tetap berjalan dengan baik. Pembangunan HTR ini diharapkan ke depan mampu meningkatkan kontribusi kehutanan terhadap pertumbuhan ekonomi,

mengurangi pengangguran dan pengentasan kemiskinan sehingga diperlukan kerangka acuan dalam pengembangannya agar tidak terjadi kesimpang-siuran dalam implementasinya di lapangan. Pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan juga diharapkan dapat mencapai tujuan tersebut. Pembangunan HTR didasarkan pada Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Pada saat ini, Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan HTR. Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi kebijakan pencadangan areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan?
2. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan?
3. Bagaimana usaha-usaha untuk menanggulangi faktor-faktor penghambat tersebut oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Menganalisis implementasi pencadangan areal Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan.
3. Menganalisis usaha-usaha untuk menanggulangi faktor-faktor penghambat tersebut oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan.

### D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian tentang implementasi kebijakan pencadangan areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

#### 1. Secara Teoretis

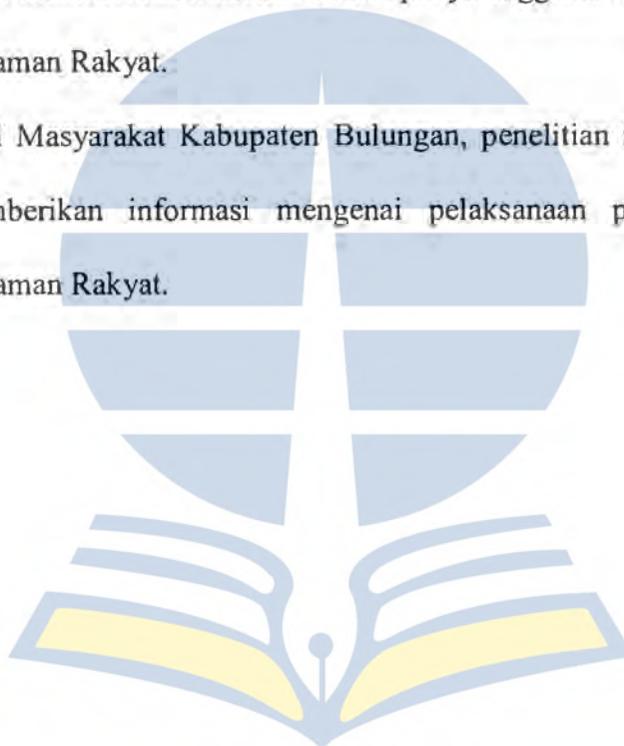
Secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti/penelitian berikutnya mengenai implementasi kebijakan mengenai pembangunan Hutan Tanaman Rakyat. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kesempatan untuk menerapkan teori, dan konsep-konsep yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah

literatur dan sumber informasi di lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka.

## **2. Secara Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat-manfaat berikut ini.

- 1) Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam penyelenggaraan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat.
- 2) Bagi Masyarakat Kabupaten Bulungan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat.



## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kajian Teori

#### 1. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti *'government* yang menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai kelembagaan, baik swasta, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil sociality*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompotensi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi ilmu administrasi negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang.

##### a. Pengertian Kebijakan Publik

Pada dasarnya, terdapat beberapa definisi dan batasan terkait dengan konsep kebijakan publik. Kebijakan publik dapat dinilai sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan

tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu (Dwijowijoto, 2004: 25). Eyestone (1971: 57) menyatakan bahwa kebijakan administrasi publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Melalui konsep tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan administrasi publik menyangkut kepentingan banyak pihak.

Sedikit berbeda dengan konsep tersebut, Dye (1995: 62) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil. Dengan demikian, kebijakan publik berhubungan dengan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Namun konsep ini menjadi agak sulit untuk dipahami karena tidak menjelaskan mengenai apa yang diputuskan oleh pemerintah, dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Pakar lainnya, Rose (1969: 133) menjelaskan bahwa kebijakan seharusnya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (Dunn, 2003: 132). Oleh karena itu, sangat dibutuhkan batasan-batasan dan

konsep yang lebih jelas untuk memahami kebijakan administrasi publik.

Kebijakan publik memiliki banyak batasan dan konsep yang menggunakan penekanan yang berbeda-beda. Namun demikian, ada satu hal yang perlu diperhatikan dalam mendefinisikan kebijakan. Hal tersebut adalah pendefinisian kebijakan administrasi publik harus tetap memiliki pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan dibandingkan mengenai apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu.

Carl Friedrich (1963: 157) mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

James Anderson (1998: 49) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, sebagai berikut.

“Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”.

Menurut Agustino (2008: 8), ada beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik sebagaimana uraian berikut.

- 1) Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.

- 2) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah, misalnya suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berkaitan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya yang dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. jika legislatif mengeluarkan suatu regulasi yang mengharuskan para pengusaha membayar tidak kurang upah minimum yang telah dikerjakan tapi tidak ada yang dikerjakan untuk melaksanakan hukum tersebut, maka akibatnya tidak terjadi perubahan pada perilaku ekonomi, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam contoh ini sungguh-sungguh merupakan suatu pengupahan yang tidak di atur perundang-undangan. ini artinya kebijakan publik pun memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan itu di implementasikan.
- 4) Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
- 5) Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Berdasarkan uraian mengenai pengertian analisis kebijakan yang telah dikemukakan diatas, perlu kiranya memberikan batasan tentang analisis kebijakan publik. Analisis kebijakan publik merupakan suatu prosedur yang rasional untuk menelaah secara kritis isu-isu publik sehingga menghasilkan pemikiran terbaik yang merupakan informasi bagi analis dalam merumuskan kebijakan.

#### b. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Perlu disadari bahwa kebijakah publik tidak hanya berhubungan dengan perencanaan dan penyusunan kebijakan saja. Melainkan harus memperhatikan implementasinya. Implementasi kebijakan administrasi publik bahkan jauh lebih penting dibandingkan hanya perencanaan dan rumusan kebijakan saja. Tanpa adanya implementasi, maka kebijakan administrasi publik tidak dapat diambil manfaatnya sama sekali. Namun demikian, belum diketahui bagaimana implementasi kebijakan administrasi publik yang baik untuk dilaksanakan sehingga kebijakan administrasi publik yang diberlakukan dapat mencapai tujuannya.

Dalam pembuatan sebuah kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Menurut Winarno (2002: 31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan diantaranya, yakni:

- 1) Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- 2) Sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- 3) Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda.

Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

Berkaitan dengan kebijakan, Dunn (2003: 24) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai aktifitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan). Dalam perumusan kebijakan menurut Dunn (2003: 24-25), ada beberapa tahap yang harus dilakukan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Masing-masing tahap tersebut diuraikan sebagaimana berikut.

#### 1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*).

Isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

## 2) Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

## 3) Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

## 4) Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

#### 5) Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan salah satu *input* yang penting dalam perumusan visi dan misi. Bahkan seterusnya, program-program yang telah diuji cobakan atau dilaksanakan merupakan masukan bagi analisis kebijakan yang pada gilirannya akan lebih memperhalus atau mempertajam visi dan misi organisasi.

#### c. Implementasi Kebijakan Publik

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Implementasi dapat dipandang sebagai perluasan aktivitas

yang saling menyesuaikan. Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*).

Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan suatu organisasi untuk mengubah metode penilaian kinerja pegawai. Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

Pelaksanaan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Isi kebijakan tersebut mencakup: (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang akan diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumberdaya yang dikerahkan. Sedang konteks kebijakan mencakup: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, dan (3) kepatuhan serta daya tangkap pelaksana terhadap kebijakan (Grindle, 1990: 8-12).

Di sini kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya, tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

Proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, seperti dikemukakan oleh Abdullah (1997: 11), yaitu:

- 1) Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan;
- 2) *Target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan;
- 3) Unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Adapun makna implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (1983: 47) dapat dilihat sebagaimana kutipan berikut.

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.

Dari pandangan kedua ahli di atas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang

secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan. Sementara Winarno (2002: 101), yang mengatakan bahwa:

“Implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya”.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan atau menerapkan kebijakan setelah kebijakan itu disahkan untuk menghasilkan *outcome* yang diinginkan. Berarti, tidak hanya mengandung maksud terjadinya suatu proses tunggal atau berdiri sendiri, tapi ada proses lain yang dilakukan dalam upaya persiapan implementasi dan proses “yang sebenarnya” dari implementasi kebijakan itu sendiri.

#### d. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik

Menurut sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan publik, terdapat 2 pendekatan guna memahami implementasi kebijakan. Pendekatan tersebut terdiri dari pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Lester dan Stewart (2008: 108) menyatakan bahwa istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang

mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Pendekatan *top down* merupakan pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan (Agustino, 2006: 155). Walaupun hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan sehingga meneruskan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat.

Menurut Agustino (2006: 155), pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Dengan demikian, pendekatan *top down* adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Inti pendekatan ini secara sederhana dapat dimengerti sebagai sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan ditingkat pusat. Maka untuk memahami

pendekatan yang kedua yaitu *bottom up*, pada intinya bertitik tolak pada asumsi-asumsi yang sama dan memahaminya adalah secara terbalik dari apa yang dipahami pada pendekatan *top down*.

Pada penelitian ini, fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street-level-bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan (Nurcholish, 2005: 165). Sehingga intinya mengarah pada sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kebijakan.

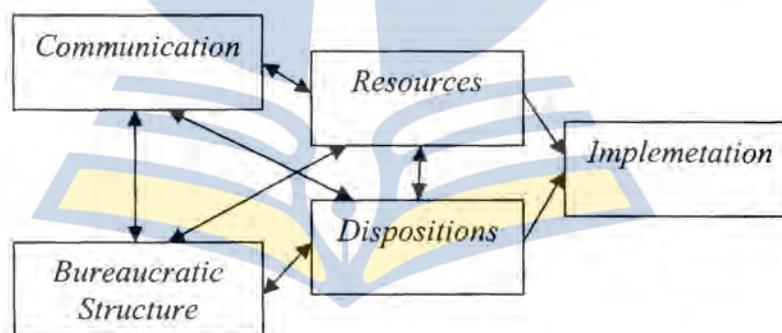
## 2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Dalam literatur ilmu kebijakan terdapat beberapa model implementasi kebijakan publik yang lazim dipergunakan. Model implementasi ini meninjau tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik. Diantara beberapa model implementasi kebijakan disumbangkan dari pemikiran George C. Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*/Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan *A Model of The Policy Implementation*/Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*/Merille S. Grindle dengan *Implementation as A Political and*

*Administration Process*. Masing-masing model tersebut diuraikan sebagaimana berikut.

a. Implementasi Kebijakan Model George C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III disebut dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam teori Edward III, implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan public, yaitu komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Hubungan antara masing-masing faktor tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.



Sumber: Edward III (1980: 148)

Gambar 2.1. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan analisis implementasi kebijakan dalam hal ini adalah

meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi. Berikut uraian lebih jelas mengenai faktor yang mempengaruhi kebijakan publik menurut Edward III.

#### 1) Faktor Komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan hal yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain (The Liang Gie, 2007: 84). Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik, yang juga dari komunikasi tersebut membentuk kualitas partisipatif masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali

komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (miskomunikasi).

- b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran).
- c) Konsistensi; perintah yang diberikan kepada implementor haruslah konsisten dan jelas. Karena apabila perintah sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai.

## 2) Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Indikator-indikator yang dipergunakan untuk melihat sejauhmana sumber daya dapat berjalan dengan rapi dan baik adalah:

- a) Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf / pegawai, atau lebih tepatnya *street-level bureaucrats*.

Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf / pegawai yang tidak memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten dibidangnya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan staf pelaksana kebijakan.

- b) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut patuh terhadap hukum.
- c) Wewenang; dalam implementasi kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Kewenangan harus bersifat formal untuk menghindari gagalnya proses implementasi karena dipandang oleh publik implementor tersebut tidak terlegitimasi. Tetapi dalam konteks yang lain, efektivitas kewenangan dapat menyusut manakala

diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingan kelompoknya.

d) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang, akan tetapi tanpa didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

### 3) Faktor Disposisi (sikap)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan menurut Edward III, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal penting yang perlu diperhatikan pada variabel disposisi menurut Edward III antara lain:

a) Pengangkatan birokrat; pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga. Disposisi atau sikap para implementor yang tidak mau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan

akan menimbulkan hambatan-hambatan bagi tercapainya tujuan dari pengimplementasian kebijakan.

b) Insentif; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya, orang bertindak berdasarkan kepentingannya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin dapat memotivasi para pelaksana kebijakan untuk dapat melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.

#### 4) Faktor Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena terdapat ketidak-efisienan struktur birokrasi yang ada. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. Menurut Edward III, terdapat dua karakteristik yang dapat

mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan *Standard Operating Procedures* (SOPs) dan melaksanakan fragmentasi.

- a) *Standard Operating Procedures* (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
- b) Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit.

#### b. Implementasi Kebijakan Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementasi* (1975: 201). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau permormansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara *linier* dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar mengenai proses impleementasi kebijakan. Model ini memiliki 6 variabel yang membentuk ikatan *linkage* (antara kebijakan dan pencapaian) (1975: 201). Keenam variabel tersebut antara lain sebagai berikut.

1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan pencapaian tujuan. Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan ini merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

2) Sumber-sumber kebijakan;

Sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sumber-sumber tersebut mencakup dana dan insentif lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Selain itu, juga diperlukan waktu. Waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu merupakan bagian pendukung keberhasilan

kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

3) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum. Standar dan tujuan tidak langsung berdampak pada disposisi pelaksana melalui kegiatan komunikasi inter-organisasi. Dengan demikian, sangat penting untuk member perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan implemementasi, ketetapan komunikasi dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujun-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

4) Karakteristik badan-badan pelaksana;

Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Kualitas dari suatu kebijakan

dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor. Kualitas tersebut dapat ditinjau dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya. Komponen dari model ini terdiri dari struktur-struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka, disamping itu perhatian juga perlu ditujukan kepada ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pameran-pameran serta dalam penyampaian kebijakan. Van Meter dan Van Horn (1975: 203) menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasi kebijakan, sebagaimana berikut.

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
  - b) Tingkat pengawasan secara hirarki terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.
  - c) Sumber-sumber politik suatu organisasi
  - d) Vitalitas suatu organisasi
  - e) Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka” yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
  - f) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.
- 5) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik. Dukungan sumber daya ekonomi dapat mendukung keberhasilan implementasi

kebijakan dan dalam lingkungan politik dukungan elite politik sangat diperlukan dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri.

#### 6) Kecenderungan pelaksana

Kecenderungan atau karakteristik pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Pengalaman-pengalaman subjektif individu memegang peranan yang sangat besar. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini

mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

### c. Implementasi Kebijakan Model Daniel Mazmania dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmania dan Paul Sabatier. Model implementasi yang ditawarkan mereka disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis* (1983: 194). Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- 1) Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi:
  - a) Kesukaran-Kesukaran Teknis,
  - b) Keberagaman Perilaku yang Diatur,
  - c) Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran, dan
  - d) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki.
- 2) Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat
 

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara, yaitu:

  - a) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai,
  - b) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan,
  - c) Ketetapan alokasi sumber dana,
  - d) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana,
  - e) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana,
  - f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termasuk dalam undang-undang, dan

- g) Akses formal pihak-pihak luar.
- 3) Variabel-variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi
  - a) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi,
  - b) Dukungan publik,
  - c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, dan
  - d) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

#### d. Implementasi Kebijakan Model Merilee S. Grindle

Grindle dalam bukunya yang berjudul *Politics and Policy Implementation in The Third World* (1980), mengatakan bahwa dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan tergantung pada content (isi) dan contextnya, dan tingkat keberhasilannya tergantung pada kondisi 3 komponen variabel sumberdaya implementasi yang diperlukan. Ketiga komponen ini menyebabkan program nasional menghasilkan variasi *outputs* dan *outcomes* yang berbeda di daerah. Ketiga komponen itu adalah:

- 1) *Contents of policy messages*
  - a) ketersediaan dana dan sumber lain untuk melaksanakan kebijakan;
  - b) adanya sanksi;
  - c) tingkat kesukaran masalah kebijakan.
- 2) Kredibilitas pesan kebijakan
  - a) kejelasan pesan kebijakan;
  - b) konsistensi kebijakan;
  - c) frekuensi pengulangan kebijakan;

- d) penerimaan pesan
- 3) Bentuk kebijakan
- a) *efficacy of the policy*;
  - b) partisipasi masyarakat;
  - c) tipe kebijakan.

Selain itu Grindle juga mengatakan bahwa implementasi program ditentukan oleh Konten (isi) program/*policy* dan konteks implementasinya, sebagai berikut.

1) *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan mungkin dari implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan. Isi kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

- a) Kepentingan yang dipengaruhi oleh adanya program.

Apabila kebijakan tersebut tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak (misalnya jenis kebijakan Redistribution menurut katagori Ripley dan Lowie), maka implementasinya akan lebih mudah karena tidak akan menimbulkan perlawanan bagi yang kepentingannya dirugikan.

b) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.

Kebijakan yang memberikan manfaat kolektif atau pada banyak orang akan lebih mudah diimplementasikan karena lebih mudah mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran atau masyarakat.

c) Jangkauan perubahan yang diinginkan.

Semakin luas dan besar perubahan yang diinginkan melalui kebijakan tersebut, biasanya akan semakin sulit pula dilaksanakan. Misalnya, kebijakan anti Korupsi dan KKN yang telah berkali-kali dibuat oleh beberapa presiden RI dengan berbagai badan pemeriksa, tetap menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi di dunia karena kebijakan tersebut menuntut banyak perubahan perilaku yang tidak dilaksanakan dengan konsekuen. Kredibilitas pesan kebijakan tidak terpenuhi karena isi kebijakan yang mengatur tentang adanya sanksi tidak dijalankan dengan konsisten.

d) Kedudukan pengambil keputusan.

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam kebijakan (baik secara geografis ataupun organisatoris), akan semakin sulit pula implementasinya. Kasus demikian banyak terjadi pada kebijakan-kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak instansi.

e) Pelaksana program.

Manakala pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan, maka tingkat keberhasilannya juga akan tinggi.

f) Sumber daya yang disediakan.

Tersedianya sumberdaya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan, dengan sendirinya akan mempermudah pelaksanaannya. Sumberdaya ini berupa tenaga kerja, keahlian, dana, sarana, dll.

2) *Context of Implementation* (Konteks Implementasi)

Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena sebarang baik dan mudahnya kebijakan dan sebarang dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan

sebenarnya. Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut.

a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan implementor akan menentukan tingkat keberhasilan kebijakan yang diimplementasikannya. Apabila suatu kekuatan politik merasa berkepentingan atas suatu program, maka mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi sehingga mereka dapat menikmati outputnya.

b) Karakteristik lembaga dan penguasa.

Implementasi Suatu program dapat menimbulkan konflik bagi yang kepentingan-kepentingannya dipengaruhi. Strategi penyelesaian konflik mengenai "siapa mendapatkan apa" (misalnya penggusuran pasar tradisional menjadi supermarket) dapat menjadi petunjuk tak langsung mengenai ciri-ciri penguasa atau lembaga yang menjadi implementor program tersebut, baik mengenai keberpihakan penguasa/lembaga pelaksana maupun mengenai gaya kepemimpinannya (otoriter/demokratis.dlsb).

c) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Implementor harus memiliki kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok sasarannya agar program yang diimplementasikan berhasil dan mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran.

#### e. Implementasi Kebijakan Model Eugene Bardach

Bardach (1977) menulis hasil analisisnya dari berbagai kasus yang ia teliti tentang implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *The Implementation Game: What happen after a bill become a Law?*. Bardach (1977) menyatakan bahwa proses politik dalam suatu kebijakan tidak berhenti hanya pada saat penyusunannya, tapi juga sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan tersebut. Berbagai trik politik berlangsung saat sebuah kebijakan dijalankan, sehingga seringkali tujuan utama dari kebijakan tersebut justru tidak tercapai.

Menurut Bardach (1977), sebuah implementasi adalah suatu permainan tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidak-pastian oleh orang-orang dan kelompok-kelompok guna memaksimalkan kekuasaan dan pengaruh mereka. Hal ini terjadi karena kontrol rasional organisasi tidak dapat berjalan dengans sendirinya pada policy yang dijalankan oleh berbagai aktor dan institusi, atau dengan kata lain, proses implementasi itu sudah dengan sendirinya berpotensi memunculkan konflik kepentingan dan kekuasaan di antara para aktor pelaksanaanya. Permainan yang demikian tentu bisa berakibat tidak sehat bagi implementasi sebuah kebijakan, karena dapat mengakibatkan:

- 1) Terpecahnya sumberdaya
- 2) Kaburnya tujuan
- 3) Dilema dan kesulitan-kesulitan administrasi

#### 4) Terkurasnya energi

Untuk mengatasi atau meminimalisir dampak buruk permainan politik tersebut yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat yang seharusnya menjadi tujuan utama dari sebuah kebijakan, maka pembuat kebijakan harus memberikan perhatian ekstra pada 2 hal, yaitu:

- 1) Penulisan skenario implementasi (*scenario writing*), artinya pembuat kebijakan harus memperkirakan bagaimana skenario proses implementasinya berikut syarat-syarat yang dibutuhkan agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik (tujuan dan sasaran yang jelas, komunikasi, siapa pelaksananya, koordinasi antar pelaksana, sumberdaya yang cukup, dll. lihat acuan Gunn). Dengan penulisan skenario implementasi ini kesulitan-kesulitan yang mungkin muncul dalam proses implementasi akan lebih mudah diantisipasi
- 2) *Fixing the Game*, artinya politisi (*the top*) yang berkepentingan dengan pencapaian tujuan sebagaimana yang tertuang dalam kebijakan, harus mengikuti keseluruhan jalannya implementasi dan segera memperbaiki penyimpangan-penyimpangan yang terjadi diantara para implementor (jika perlu dengan tawar-menawar, persuasi, manuver, dan lain-lain).

Lebih lanjut, pada bukunya *Getting Agencies to work Together* (1998), Bardach mengakui peran penting para pelaksana tingkat bawah (*the street level*) dalam suatu implementasi kebijakan, dan menekankan pentingnya pendekatan informal dengan mereka, bahkan berkolaborasi jika perlu, demi tercapainya tujuan kebijakan.

#### f. Implementasi Kebijakan Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn adalah penulis dari Inggris yang sangat kuat mempertahankan pendapatnya tentang pentingnya pendekatan *Top-down* dalam proses implementasi, meski banyak kritik atas pendekatan tersebut. Bagi mereka pendekatan *bottom-up* yang cenderung mendekati permasalahan implementasi kasus per kasus dianggap tidak menarik apalagi mengingat para pembuat kebijakan adalah orang-orang yang telah dipilih secara demokratis, sehingga sudut pandang mereka tentang implementasi bukanlah suatu hal yang mencederai demokrasi. Ide dasar mereka bermuasal dari publikasi Gunn pada tahun 1978 yang mengkaji tentang penyebab implementasi seringkali mengalami kegagalan, dan kemudian dikembangkan dalam tulisan yang berjudul *Policy Analysis for The Real World* (1984).

Dalam buku tersebut mereka memberikan proposisi-proposisi untuk mencapai implementasi yang sempurna bagi para pembuat kebijakan, sebagai berikut.

- 1) Situasi di luar badan/organisasi pelaksana tidak menimbulkan kendala-kendala besar bagi proses implementasi (*that circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*)
- 2) Tersedia cukup waktu dan cukup sumberdaya untuk melaksanakan program (*that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*)

- 3) Tidak ada kendala dalam penyediaan keseluruhan sumberdaya yang dibutuhkan, termasuk sumberdaya yang dibutuhkan dalam setiap tahapan implementasi (*that not only are there no constraints in terms of overall resources but also that, each stages in the implementation process, the required combination of resources is actually available*).
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid. (*That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*).
- 5) Hubungan sebab-akibat tersebut hendaknya bersifat langsung dan sesedikit mungkin ada hubungan antara (intervening variable) (*the relationship between cause and effect is direct and that there are a few, if any, intervening links*).
- 6) Diimplementasikan oleh lembaga tunggal yang tidak bergantung pada lembaga-lembaga lainnya, namun jikapun melibatkan lembaga lainnya, hendaknya hubungan kebergantungan antar lembaga tersebut sangat minim (*that there is a single implementing agency that need not depend upon other agencies for success, or if other agencies must be involved, that the dependency relationships are minimal in number and importance*).
- 7) Adanya pemahaman yang menyeluruh dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai dan kondisi ini harus ada dalam seluruh proses implementasi (*that there is complete understanding of, and agreement*

*upon, the objectives to be achieved, and that these conditions persists throughout the implementation process).*

- 8) Dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang terlibat, dalam urutan langkah –langkah pelaksanaan secara lengkap, detail dan sempurna (*in the moving toward agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the tasks to be performed by each participant*) .
- 9) Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna antara berbagai elemen yang terlibat dalam program (*that there is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme*),
- 10) Bahwa yang berwenang dapat menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna (*That those in authority can demand and obtain perfect obedience*).

Menurut Hogwood dan Gunn untuk mencapai implementasi yang sempurna adalah mungkin manakala dapat mengontrol seluruh system administrasi sehingga kondisi-kondisi sebagaimana yang mereka sebutkan di atas dapat terpenuhi, meski juga menyadari bahwa kondisi demikian nyaris mustahil terjadi di dunia nyata. Namun mereka memandang bahwa proposisi-proposisi tersebut adalah syarat normatif yang harus diupayakan agar implementasi berjalan menuju sempurna. Sayangnya di dunia nyata

selain kondisi demikian sangat sulit bahkan mustahil dipenuhi sepenuhnya, juga bahkan karena memang tak harus seperti itu.

Bagi Negara-negara maju dengan prinsip demokrasinya mengharapkan syarat ke 10 terpenuhi yang menuntut dan menerima kepatuhan yang sempurna dari aparat pelaksana, nyaris tak mungkin. Bagi Negara-negara berkembang, syarat-syarat yang sulit dipenuhi lebih banyak lagi terutama yang berkaitan dengan ketersediaan waktu dan sumberdaya secara menyeluruh (SDM, dana, skills, teknologi, dan lain-lain) bagi setiap program yang diimplementasikan. Justru karena keterbatasan sumberdaya (dan juga waktu) maka banyak kebijakan-kebijakan (program-program) yang harus dilaksanakan secara incremental. Selain itu, syarat ke 8 yang menuntut spesifikasi tugas yang detail, lengkap dalam urutan-urutan yang sempurna; seringkali justru tidak harus sedemikian ketat, karena cenderung menyebabkan implementor lebih memilih memenuhi SOP daripada bertindak memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan sudut pandang yang sangat top-down oriented tersebut, tidak tersisa peluang diskresi bagi implementor yang mungkin justru sangat diperlukan agar tujuan kebijakan dapat tercapai dalam situasi dan kondisi yang beragam di lapangan.

Namun, guna pembatasan dalam penelitian ini maka peneliti memilih untuk menyajikan salah satu teori yang dianggap relevan dengan materi pembahasan dari objek yang diteliti. Adapun model yang digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan yang

diungkapkan oleh George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation* (1980). Hal ini bukan berarti ada justifikasi terhadap teori-teori lain tidak lagi relevan dalam perkembangan teori implementasi kebijakan publik, melainkan lebih kepada mengarahkan agar penelitian lebih fokus terhadap variabel-variabel yang dikaji melalui penelitian ini.

### 3. Hutan Tanaman Rakyat (HTR)

Secara umum sumber daya alam diklasifikasikan atas sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui (*non renewable resource*) dan sumber daya alam yang dapat diperbarui (*renewable resource*). Pengelolaan sumber daya alam sangat ditentukan oleh sikap mental dan cara pandang manusia terhadap sumberdaya alam tersebut. Pandangan yang konservatif (perspektif pesimis atau Malthusian) terhadap sumber daya alam menyebabkan sikap yang sangat berhati-hati dalam memanfaatkan sumberdaya alam karena manusia dihadapkan pada ketidakpastian masa depan. Pandangan ekstrim lain adalah pandangan eksploratif (perspektif Ricardian), dalam perspektif ini sumber daya alam adalah *the engine of growth* atau mesin pertumbuhan (Panuju, dkk. 2009).

Hutan merupakan sumberdaya alam yang dapat diperbaharui dan sangat penting bagi kehidupan manusia. Hutan tidak saja menghasilkan produk seperti kayu, arang, tanaman obat-obatan, sumber air dan lain-lain tetapi juga menjadi sumber habitat bagi satwa dan hewan lainnya yang penting dalam menjaga keseimbangan ekosistem dan keanekaragaman

hayati. Dengan kata lain, hutan tidak saja memberikan manfaat pada saat mereka ditebang namun juga memberikan manfaat tatkala sumberdaya ini dibiarkan atau tidak dieksploitasi yang sering disebut manfaat konservasi (Achmad, 2004).

Kehutanan adalah suatu praktik untuk membuat, mengelola, menggunakan dan melestarikan hutan untuk kepentingan manusia. Kehutanan merupakan aspek ekologis yang berada di atas permukaan bumi, kehutanan dari segi pembentukannya terdiri dari 2 (dua) cara, yaitu terbentuk alamiah dan buatan. Perkembangan teknologi telah menciptakan teori yang dapat mengembalikan fungsi hutan alam, dengan dasar tersebut pengelolaan hutan lebih dititikberatkan kepentingan secara menyeluruh. Bumi dengan segala macam didalam dan di permukaan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya oleh manusia sebagai penghuninya. Pengelolaan hutan sebaiknya diselaraskan dengan pengelolaan sumber daya alam yang lainnya, sehingga pemanfaatan sumber daya dapat terjalin dengan baik dan menguntungkan.

Program HTR menjadi salah satu program andalan Kementerian Kehutanan dalam melakukan upaya membangun hutan tanaman di areal hutan bekas tebangan. Hutan Tanaman Rakyat (HTR) adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan (Ardhana dan Buwono, 2010: 48). Program HTR ditujukan untuk memberikan akses

yang lebih besar kepada masyarakat untuk: (1) memperoleh pengakuan secara hukum dalam usaha pemanfaatan hasil hutan kayu pada hutan produksi, (2) memperoleh pinjaman dana pembangunan HTR, dan (3) memperoleh jaminan pasar melalui penetapan harga dasar.

Program HTR bertujuan untuk membuka akses pemanfaatan kawasan hutan untuk masyarakat yang bermukim di sekitarnya (Karim, 2010: 194). Melalui program HTR, sektor kehutanan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi nasional, perbaikan lingkungan, mensejahterakan masyarakat, dan memperluas lapangan kerja. Pengembangan hutan tanaman di Indonesia pada awalnya merupakan bagian kegiatan penghijauan dan rehabilitasi dengan tujuan utama memperbaiki keadaan areal kritis pada daerah-daerah sumber air, dengan menanam berbagai jenis pohon cepat tumbuh seperti kaliandra (*Calliandra calothyrsus*), sengon (*Paraserianthes falcataria*), eukaliptus (*Eucalyptus deglupta*), akasia (*Acacia spp*) dan lain sebagainya. Seiring dengan semakin menurunnya kemampuan hutan alam untuk memasok kebutuhan bahan baku untuk industri pengolahan kayu maka pembangunan hutan tanaman didorong untuk tumbuh dan berkembang, khususnya guna memasok kebutuhan industri pulp.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Pada dasarnya, suatu penelitian tidak beranjak dari awal. Akan tetapi sudah ada penelitian-penelitian dengan topik relevan yang mendahuluinya. Begitu pula halnya dengan penelitian ini. Telah ada beberapa penelitian

terdahulu dengan topik yang cukup relevan dengan penelitian ini. Berikut uraian mengenai penelitian terdahulu dengan topik yang relevan terhadap penelitian ini.

Febriani, dkk (2012) melakukan penelitian dengan judul “Strategi Implementasi Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat Di Kabupaten Sarolangun, Jambi”. Tujuan dari penelitian adalah: (1) mengukur modal fisik, modal manusia dan modal sosial yang dimiliki oleh masyarakat dan mengidentifikasi tingkat partisipasi masyarakat dalam program HTR; (2) menganalisis hubungan antara modal fisik dan modal manusia terhadap elemen dari modal sosial dan antara modal sosial dengan tingkat partisipasi masyarakat; dan (3) membangun strategi implementasi kebijakan HTR. Hasil penelitian menunjukkan bahwa modal fisik, modal manusia dan modal sosial dalam kategori sedang. Tidak ada korelasi antara modal fisik dan modal sosial, namun terdapat korelasi antara modal sosial dengan modal manusia. Strategi terpilih dalam mengimplementasikan kebijakan HTR adalah: (1) Mengakomodir pola pemanfaatan kawasan hutan yang ada saat ini sebagai motivasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan HTR; (2) Mengotimalkan dukungan pemerintah daerah dalam percepatan implementasi melalui pendampingan dan sosialisasi secara intensif; dan (3) Menggunakan isu kelangkaan kayu dan peluang pemasaran ke PT Samhutani sebagai rangsangan bagi masyarakat untuk menanam tanaman berkayu.

Herawati, dkk (2010) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Respon Pemangku Kepentingan di Daerah Terhadap Kebijakan Hutan

Tanaman Rakyat”. Tujuan penelitian adalah menganalisis respon para pemangku kepentingan di daerah terhadap kebijakan Hutan Tanaman Rakyat. Penelitian menggunakan metode pendekatan kuantifikasi data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat di Kalimantan Selatan, khususnya mereka yang telah terlibat dalam pengembangan tanaman kehutanan memiliki minat yang tinggi untuk menjadi peserta program HTR. Sedangkan masyarakat di Riau kurang berminat terhadap program penanaman tanaman kehutanan, disebabkan adanya pengalaman buruk di masa sebelumnya. Para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten yang terdiri dari pihak pemerintah daerah dan swasta menyambut baik program tersebut, dan mendukung terselenggaranya program sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan. Berdasarkan hasil analisis stakeholder diketahui bahwa terdapat sejumlah pemangku kepentingan di daerah yang memiliki posisi dan pengaruh penting untuk keberhasilan program. Hal ini berimplikasi bahwa para pengambil kebijakan di tingkat pusat harus mempertimbangkan aspirasi mereka untuk mewujudkan keberhasilan program HTR. keberhasilan program HTR dari Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn.

Herawati (2011) melakukan penelitian dengan judul “Hutan Tanaman Rakyat: Analisis Proses Perumusan Kebijakan dan Rancang Bangun Model Konseptual Kebijakan”. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis proses perumusan kebijakan HTR, analisis respon dan implementasi program HTR, serta melakukan rancang bangun model konseptual kebijakan untuk mendukung keberhasilan program HTR. Hasil penelitian menunjukkan bahwa

proses perumusan kebijakan HTR bukan merupakan model linier melainkan suatu proses *incremental* (bertahap) dengan melakukan perubahan sedikit demi sedikit terhadap kebijakan yang sebelumnya telah ada. Proses perumusan kebijakan HTR dilakukan pada lingkup internal Kementerian Kehutanan dengan diskursus tunggal yaitu pemberian hak konsesi. Prinsip pembangunan kehutanan yang diterapkan dalam kebijakan HTR adalah usaha hutan tanaman dengan pola serupa dengan HTI (Hutan Tanaman Industri), tetapi dalam skala kecil. Pola fikir pemberdayaan masyarakat lebih mendominasi di kalangan birokrat pemerintah daerah, sehingga pelaksanaan program HTR sangat tergantung kepada adanya dukungan fasilitas anggaran, sarana, dan prasarana yang akan disediakan oleh pemerintah pusat. Kebijakan HTR dipersepsikan oleh *stakeholder* di daerah sebagai pola keproyekan sebagaimana pola pembangunan kehutanan yang lainnya. Oleh karena itu, pelaksanaan kegiatan HTR di lapangan tidak berjalan sesuai harapan. Selain karena terjadinya ketidaksepahaman di kalangan pemerintah pusat dan daerah, faktor yang menjadi penyebab keterlambatan implemementasi HTR juga karena keterbatasan kemampuan dan kapasitas petani sasaran untuk menjalankan bisnis hutan tanaman. Berdasarkan analisis sistem terhadap permasalahan kompleks yang dihadapi dalam implementasi program HTR dapat diketahui bahwa faktor utama yang harus ditangani dalam pelaksanaan program HTR adalah (1) sinkronisasi rencana pembangunan antara pusat dan daerah serta antar sektor (2) hubungan antar lembaga pengelola yang terlibat dalam HTR, serta (3) masalah ketersediaan modal untuk membangun HTR.

Mas'ud (2011) melakukan penelitian dengan judul "Model Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat Pola Mandiri di Desa Bacu-Bacu Kabupaten Barru". Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui model pembangunan HTR pola mandiri di Desa Bacu-Bacu Kabupaten Barru. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model yang tepat dilaksanakan oleh Kelompok Tani Hutan Tanaman Rakyat Padang Pabbo adalah pembangunan HTR pola mandiri dengan sistem rotasi ganda (*multiple rotation*) yang mengkolaborasikan tanaman sengon, jabon, akasia, mahoni dan kacang tanah. Hasil penelitian menginformasikan bahwa pembangunan HTR dengan sistem tersebut pada lahan 15 hektar yang dimiliki oleh satu kepala keluarga pemilik Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu mampu menghasilkan nilai lahan Rp. 1.718.330.252,64.

Ansary, dkk (2010) melaksanakan penelitian dengan judul "Strategi Pengembangan Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui strategi pengembangan Hutan Tanaman Rakyat yang merupakan salah satu bagian dari rencana strategik Pemerintah Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo dan diharapkan membuat hutan lestari, produktif serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui penyerapan tenaga kerja secara langsung khususnya di sektor kehutanan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada enam strategi dan prioritas yang diperlukan untuk mengembangkan HTR, yaitu (1) menghadirkan investor: promosi dan insentif investasi; (2) mendorong optimalisasi agroforestri; (3) optimalisasi pendanaan program HTR; (4) meningkatkan pemberdayaan masyarakat; (5)

meningkatkan SDM Penyuluh Kehutanan; dan (6) meningkatkan koordinasi antar instansi.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui beberapa penelitian dengan topik yang relevan dengan penelitian ini. Persamaan dari penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu terletak pada kesamaan topik penelitian, yaitu mengenai implementasi kebijakan dan mengenai HTR. Namun demikian, penelitian ini juga memiliki banyak perbedaan yang mendasar dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu terletak pada objek dan lokasi penelitian. Adapun objek dalam penelitian ini adalah kebijakan mengenai Hutan Tanaman Rakyat, khususnya mengenai Implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam Proses Pelaksanaan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Oleh karena itu, terdapat pula perbedaan lokasi antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bulungan dengan menitikberatkan pada areal cadangan Hutan Tanaan Rakyat yang terdapat di daerah tersebut.

### **C. Kerangka Berpikir**

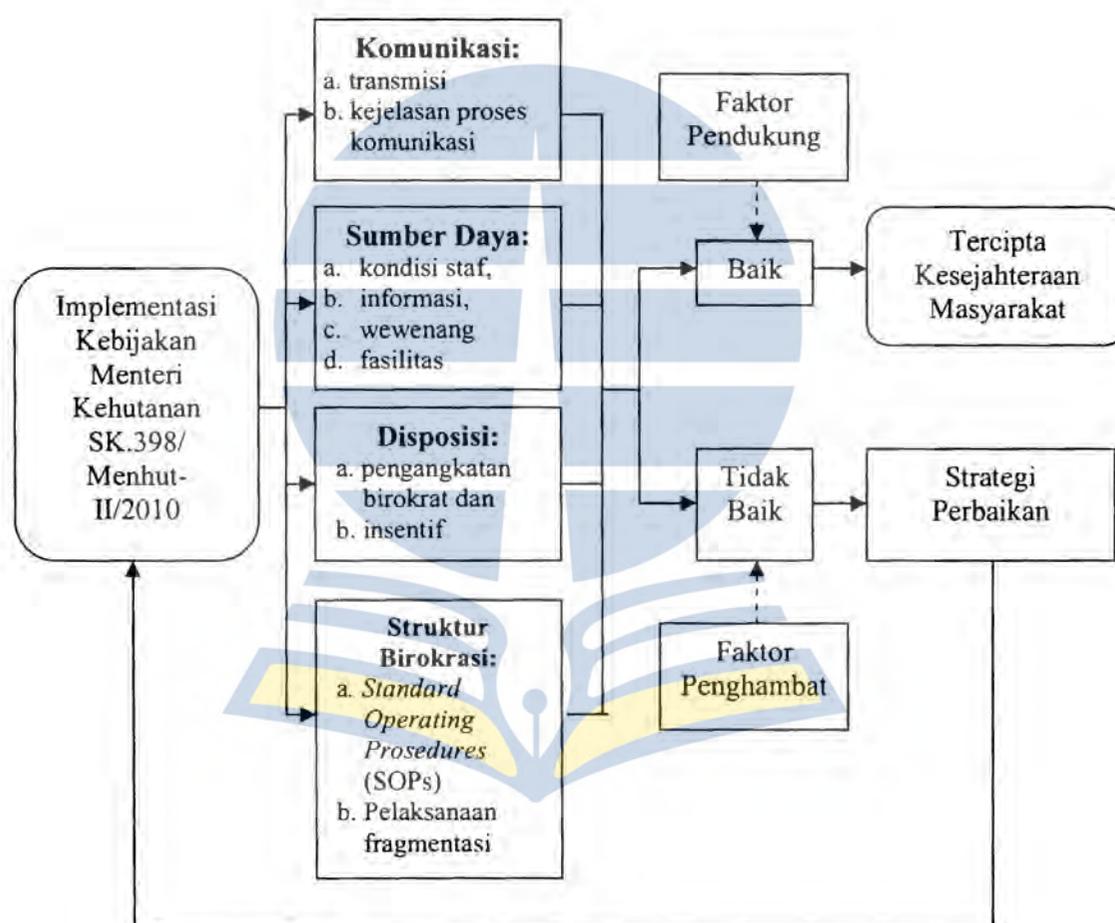
Implementasi kebijakan publik merupakan suatu tahapan proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat krusial. Hal ini dinilai krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, namun apabila tanpa melalui suatu persiapan dan perencanaan yang baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan itu tidak akan terwujud. Begitupun sebaliknya, apabila telah

melalui persiapan dan perencanaan implementasi yang cukup matang, namun dalam perumusan kebijakan itu sendiri tidak baik maka tujuan kebijakan tidak akan terwujud pula.

Proses pelaksanaan pembangunan HTR yang diatur melalui kebijakan Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal HTR Kabupaten Bulungan merupakan suatu program kerjasama pemerintah dengan pihak masyarakat. Dengan adanya kebijakan tersebut, pembangunan HTR diharapkan dapat berjalan dengan baik tanpa merugikan salah satu pihak. Namun demikian, belum diketahui dengan pasti pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mengenai proses pelaksanaan pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan perlu dianalisis kembali.

Penilaian terhadap implementasi kebijakan didasarkan pada teori yang dikemukakan George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Melalui teori tersebut dinilai beberapa indikator dari kesiapan pelaksana kebijakan yang terdiri dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Faktor komunikasi antara lain terkait dengan transmisi dan kejelasan proses komunikasi, faktor sumber daya terkait kondisi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas, faktor disposisi terkait pengangkatan birokrat dan insentif, serta faktor struktur birokrasi terkait dengan SOP dan fragmentasi. Seluruh indikator tersebut tentunya diharapkan dimiliki dan terlaksana dengan baik dalam implementasi kebijakan. apabila seluruh indikator tersebut telah dimiliki dan terlaksana dengan baik, maka kebijakan

mengenai proses pelaksanaan pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan dapat dinyatakan sudah baik pula, sehingga dapat memenuhi terciptanya kesejahteraan masyarakat melalui program HTR. Berdasarkan pemikiran tersebut maka kerangka berpikir pada penelitian ini dapat digambarkan sebagaimana berikut :



Sumber: diadopsi dari Edward III (1980: 148)

Gambar 2.2. Kerangka Pemikiran

#### D. Operasionalisasi Konsep

Definisi operasional dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini diuraikan sebagaimana berikut.

1. Kebijakan publik adalah kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor baik dari perorangan, kelompok, maupun pemerintah, yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan oleh masyarakat umum.
2. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dan ditetapkan di dalam kebijakan.
3. Hutan Tanaman Rakyat adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan.

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu tahapan proses kebijakan publik sekaligus studi yang sangat krusial. Hal ini dinilai krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, namun apabila tanpa melalui suatu persiapan dan perencanaan yang baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan itu tidak akan terwujud. Begitupun sebaliknya, apabila telah melalui persiapan dan perencanaan implementasi yang cukup matang, namun dalam perumusan kebijakan itu sendiri tidak baik maka tujuan kebijakan tidak

akan terwujud pula. Penilaian terhadap implementasi kebijakan didasarkan pada teori yang dikemukakan George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Adapun aspek-aspek yang menjadi bagian dari analisis implementasi kebijakan berdasarkan teori tersebut adalah sebagai berikut.

### **1. Komunikasi**

Indikator dari keberhasilan komunikasi dapat di lihat dari

- a. transmisi
- b. kejelasan proses komunikasi

### **2. Sumber Daya Pelaksana**

Indikator yang digunakan dalam hal sumber daya pelaksana adalah:

- a. kondisi staf,
- b. informasi,
- c. wewenang dan fasilitas

### **3. Disposisi (Sikap)**

Indikator yang perlu diperhatikan mengenai disposisi adalah:

- a. pengangkatan birokrat dan
- b. insentif

### **4. Struktur Birokrat**

Indikator dari struktur birokrasi adalah:

- a. *Standard Operating Prosedures* (SOPs)
- b. Pelaksanaan fragmentasi

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Metode adalah aspek yang sangat penting dan besar pengaruhnya terhadap berhasil tidaknya suatu penelitian, terutama untuk mengumpulkan data. Hal ini disebabkan data yang diperoleh dalam suatu penelitian merupakan gambaran dari obyek penelitian. Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Sugiyono (2011: 8) menguraikan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah di mana peneliti berperan sebagai instrumen kunci, dengan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara gabungan dan analisis data bersifat induktif guna memperoleh hasil penelitian yang lebih menekankan makna daripada generalisasi. Melalui pendekatan kualitatif, data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Fokus dalam penelitian ini terkait dengan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Data penelitian diperoleh dari BP2HP Wilayah XIII

Samarinda sebagai informan kunci dalam penelitian ini sebagai pihak yang memahami implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan. Analisis terhadap implementasi kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III, yaitu model *Direct and Indirect Impact on Implementation* dari George C. Edward III. Pelaksanaan analisis implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) berdasarkan model *Direct and Indirect Impact on Implementation* dari George C. Edward III mengacu pada faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan sebagaimana berikut.

#### **1. Sumber Daya**

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan sumber daya adalah staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

#### **2. Komunikasi**

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan komunikasi adalah transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

#### **3. Disposisi (Sikap)**

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan disposisi adalah pengangkatan birokrat dan insentif.

#### **4. Struktur Birokrasi**

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan terkait dengan birokrasi adalah SOP dan pelaksanaan fragmentasi.

## **B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan**

Sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh (Arikunto, 2002: 107). Sumber data penelitian merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam penentuan teknik pengumpulan data. Sumber data penelitian ini antara lain aparat pada Dinas Kehutanan, perusahaan masyarakat pemohon HTR sebagai informan penelitian. Berdasarkan sumber data penelitian maka jenis data pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

### **1. Data Primer**

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber data penelitian. Pengumpulan data primer pada penelitian ini dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi. Dengan demikian maka sumber data primer penelitian adalah informan pada saat wawancara penelitian. Data primer pada penelitian ini diperoleh dari narasumber penelitian.

Narasumber yang diwawancarai pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. BP2HP Wilayah XIII Samarinda sebagai informan kunci
- b. Aparat Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan sebagai informan biasa
- c. Pendamping HTR sebagai informan biasa
- d. Masyarakat pemohon HTR sebagai informan biasa

Tujuan dilakukannya wawancara adalah untuk memperoleh data mengenai implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan. Selain itu juga dilakukan diungkap mengenai permasalahan yang terjadi dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan.

## **2. Data Sekunder**

Data sekunder merupakan yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara. Data sekunder diperoleh melalui dokumentasi terhadap sumber-sumber tertulis seperti halnya catatan-catatan, laporan, memo yang berhubungan dengan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan. Data sekunder pada penelitian ini digunakan sebagai data pendukung hasil-hasil yang diperoleh dalam pengumpulan data primer.

## **C. Instrumen Penelitian**

Unit analisis pada umumnya dilakukan untuk memperoleh gambaran yang umumnya dan menyeluruh tentang situasi sosial yang diteliti objek penelitian. Unit analisis dalam penelitian ini meliputi tiga komponen menurut Spradly (dalam Sugiyono, 2010: 68), yaitu: (1) *place*, tempat dimana interaksi dalam penelitian berlangsung; (2) *actor*, pelaku atau orang yang sesuai dengan objek penelitian tersebut; (3) *activity*, kegiatan yang dilakukan *actor* dalam

situasi sosial yang sedang berlangsung. Adapun unit analisis dalam penelitian ini adalah pelaku. Adapun pelaku yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, khususnya pada Dinas Kehutanan. Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan merupakan pihak yang melaksanakan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Pihak lainnya yang dilibatkan sebagai unit analisis adalah masyarakat yang mengajukan permohonan dan memperoleh izin pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan.

Unuk mengumpulkan data dari uni analisis digunakan instrumen penelitian. Instrumen dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara. Wawancara dilakukan di lingkungan Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Dalam proses wawancara, peneliti dapat mengajukan pertanyaan yang bersifat terbuka, sehingga dapat memunculkan pandangan dan opini dari subjek penelitian (Creswell, 2010: 267). Proses wawancara dilakukan dengan teknik wawancara yang dipandu menggunakan bantuan pedoman wawancara. Panduan pedoman wawancara tersebut dimaksudkan agar selama proses

wawancara dilakukan dapat memperoleh jawaban yang akurat dan tidak menyimpang dari maksud menjawab pertanyaan rumusan masalah.

#### **D. Prosedur Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam penelitian. Ada bermacam-macam cara yang dapat dipergunakan untuk mengumpulkan data, informasi serta menguji data dan informasi tersebut. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

##### **1. Wawancara**

Wawancara adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari terwawancara. Sumber data yang diwawancarai pada penelitian ini adalah aparat pelaksana Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Tujuan dilakukannya wawancara adalah untuk memperoleh data mengenai perencanaan, kesulitan, hambatan, dan penyebab kesulitan dan hambatan dalam melakukan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR).

## 2. Analisis Dokumen

Menurut Sugiyono (2010: 82), dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Analisis dokumen adalah sebuah gambaran dari isu atau masalah, yang dapat dikonstruksikan melalui dokumen-dokumen seperti surat-surat, memo-memo, pengumuman-pengumuman, hasil kerja, hasil peniaian, arsip-arsip, laporan-laporan, *time table* atau tabel waktu, kebijakan, dan pengaturan. Dokumentasi diperlukan karena metode dokumentasi mempunyai nilai lebih dalam pengungkapan terhadap sesuatu hal dan kejadian yang telah didokumentasikan. Metode dokumentasi ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder melalui dokumen-dokumen yang telah tersedia. Dokumentasi diperlukan dalam penelitian ini karena data yang diperoleh dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan triangulasi data penelitian. Data yang diperoleh melalui metode dokumentasi adalah data bahan tertulis yang bisa digunakan untuk memperkuat hasil penelitian sehubungan dengan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dalam proses pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR).

### E. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan salah satu proses yang terintegrasi dalam pelaksanaan penelitian ini. Kegiatan ini sangat berkaitan dengan jenis penelitian yang dipilih, rumusan masalah dan tujuan penelitian, jenis data, serta asumsi-asumsi teoritis yang melandasi kegiatan penelitian. Setiap

rangkaian dan tahapan dalam penelitian ini sangat diperhatikan agar mampu melakukan analisis data sehingga penelitian yang dilaksanakan bersifat koheren.

Analisis data pada penelitian ini dilakukan melalui analisis deskriptif kualitatif. Analisis data secara deskriptif kualitatif dilakukan terhadap data yang diperoleh dalam pelaksanaan penelitian. Hasil penelitian tersebut antara lain data mengenai:

1. Implementasi Kebijakan Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat di sekitar hutan.
2. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan.
3. Usaha-usaha untuk menanggulangi faktor-faktor penghambat tersebut oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan.

Analisis data secara kualitatif dilakukan dengan menganalisis data hasil penelitian yang telah diperoleh. Analisis data kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan proses yang terjadi di lapangan, serta membandingkan dengan teori yang telah diuraikan pada landasan teor. Proses penemuan yang sistematis dari catatan *interview*, catatan lapangan dan bahan-bahan lain yang telah dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap data dalam penelitian ini, sehingga penemuan dapat disajikan (Bogdan & Biklen, 2003: 153).

Miles & Huberman (2009: 166) mengemukakan bahwa analisis data harus dilakukan dengan pendekatan yang baik, yaitu menguji validitas temuan-temuan dengan meramalkan apa yang terjadi pada kasus selanjutnya enam bulan atau satu tahun sebelumnya. Analisis deskriptif kualitatif pada penelitian ini dilakukan berdasarkan metode analisis data model Miles dan Huberman. Miles & Huberman (2009: 73) menyatakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data kualitatif diuraikan sebagai berikut.

### 1. *Data Reduction*

Data yang diperoleh dari lapangan perlu dicatat secara teliti dan rinci. Jumlah data yang diperoleh di lapangan tentunya kompleks dan rumit sehingga diperlukan analisa data melalui reduksi data. Reduksi data dilakukan dengan merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dan mencari tema dan polanya. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencarinya bila diperlukan.

### 2. *Data Display*

Setelah direduksi, langkah selanjutnya adalah mendisplay atau menyajikan data. Menurut Miles dan Huberman (2009: 84) menyatakan "*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*". Teks yang bersifat naratif paling sering

digunakan untuk menyajikan data kualitatif. Pada penelitian ini, penyajian data kualitatif dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, dan hubungan antar kategori. Penyajian data diharapkan dapat mempermudah pemahaman terhadap data yang diperoleh sehingga dapat melakukan langkah selanjutnya berdasarkan data yang telah dipahami tersebut.

### **3. *Conclusion Drawing/Verification***

Langkah selanjutnya dalam analisis kualitatif adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan ini masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal ini tentunya juga didukung oleh bukti-bukti valid dan konsisten sehingga dapat dihasilkan kesimpulan akhir yang kredibel.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Deskripsi Objek Penelitian

##### 1. Letak Geografis

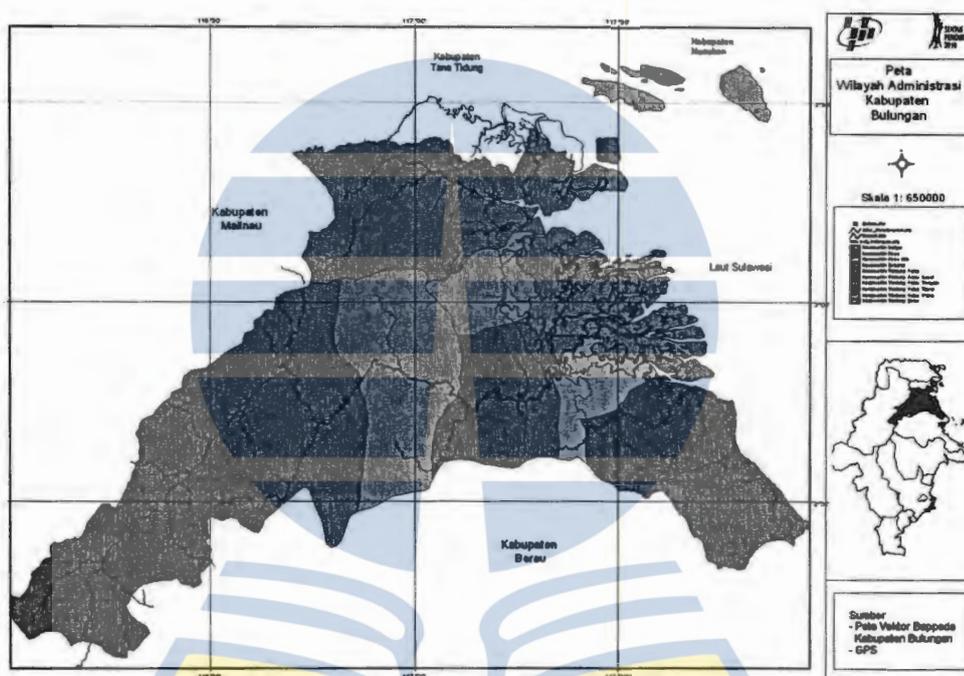
Kabupaten Bulungan merupakan salah satu dari 5 Kota/Kabupaten yang termasuk dalam Propinsi Kalimantan Utara. Ibu Kota Kabupaten Bulungan terletak di Tanjung Selor. Secara astronomis, Kabupaten Bulungan terletak di antara  $116^{\circ}04'41''$  -  $117^{\circ}57'56''$  Bujur Timur dan  $2^{\circ}09'19''$  -  $3^{\circ}34'49''$  Lintang Utara. Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Bulungan secara administratif adalah sebagai berikut.

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Tana Tidung
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Kota Tarakan
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Berau
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Malinau

Ibu kota Kabupaten Bulungan terletak di Tanjung Selor. Tanjung Selor sebagai ibukota Kabupaten sendiri adalah sebuah kota pedalaman yang tenang dan nyaman. Hanya 20 ribu penduduk tinggal di kota tersebut. Sebagian besar berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil dan pedagang. Luas Wilayah kabupaten Bulungan adalah sebesar  $13.181,92 \text{ km}^2$  yang terdiri dari 10 Kecamatan, 81 Desa dan 6 Kelurahan. Tiga Kecamatan terluas di kabupaten Bulungan adalah sebagai berikut

- a. Kecamatan Peso : 3.142,79 Km<sup>2</sup> atau 23,84% dari luas kabupaten
- b. Kecamatan Sekatak : 1.993,98 Km<sup>2</sup> atau 15,13% dari luas kabupaten
- c. Kecamatan Tanjung Palas : 1.755,54 Km<sup>2</sup> atau 13,32% dari luas kabupaten

Untuk lebih jelasnya mengenai letak geografis Kabupaten Bulungan dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 4.1. Wilayah Administratif Kabupaten Bulungan

## 2. Visi dan Misi Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan

Adapun visi pembangunan Kabupaten Bulungan adalah sebagai berikut.

“Mewujudkan Kabupaten Bulungan Sebagai wilayah pembangunan agroindustri utama yang berwawasan lingkungan, menuju masyarakat yang semakin berkualitas, adil, dan sejahtera”.

Misi pembangunan Kabupaten Bulungan adalah sebagai berikut.

- a. Mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik, bersih, dan berwibawa.

- b. Mewujudkan ketertiban dan rasa aman masyarakat serta memelihara sistem demokrasi yang kondusif.
- c. Mewujudkan percepatan pembangunan wilayah terpencil dan tertinggal.
- d. Mewujudkan struktur ekonomi pro rakyat dengan konsep pembangunan berkelanjutan.
- e. Mewujudkan pemenuhan infrastruktur dasar untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- f. Mewujudkan masyarakat yang berkualitas.
- g. Mewujudkan peningkatan kualitas pada perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan.

Untuk mewujudkan visi dan menjalankan misi pembangunan Kabupaten Bulungan tersebut kemudian ditempuh strategi pembangunan dengan pendekatan sektoral, pendekatan spasial, dan pendekatan manusia.

### 3. Demografis

#### a. Penduduk

Jumlah penduduk dan kepadatan penduduk pada suatu wilayah dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk mengetahui kecenderungan penyebaran penduduk. Jumlah penduduk yang besar cenderung mengelompok pada tempat-tempat tertentu sehingga menyebabkan pola penyebaran bervariasi. Kepadatan penduduk yang tinggi pada umumnya dapat dijumpai pada daerah-daerah yang mempunyai aktivitas tinggi, adanya sarana transportasi yang memadai, dan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik. sebaliknya, kepadatan penduduk yang rendah pada

umumnya terdapat pada daerah-daerah dengan aktivitas ekonomi yang relatif rendah dan keadaan sarana transportasi sulit.

Jumlah penduduk Kabupaten Bulungan berdasarkan hasil registrasi penduduk tercatat sebanyak 117.019 jiwa. Pola penyebaran penduduk Kabupaten Bulungan per kecamatan berdasarkan luas wilayah kepadatannya adalah berkisar antara 1,43 jiwa/km<sup>2</sup> (Kecamatan Peso) sampai 54,34 jiwa/km<sup>2</sup> (Kecamatan Bunyu). Kepadatan penduduk kabupaten Bulungan adalah 8,88 jiwa/km<sup>2</sup>. Kecamatan yang kepadatan penduduknya di bawah rata-rata adalah Kecamatan Peso, Peso Hilir, Tanjung Palas, Tanjung Palas Barat, dan Sekatak.

Apabila ditinjau dari komposisi penduduk menurut jenis kelamin dapat diketahui bahwa penduduk laki-laki masih lebih banyak dibandingkan perempuan. Hal ini dapat diketahui dari rasio jenis kelamin. Rasio jenis kelamin penduduk Kabupaten Bulungan adalah 100:115,04. Hal ini berarti bahwa setiap 100 orang perempuan berbanding sekitar 115 laki-laki. Untuk lebih jelasnya mengenai proporsio kependudukan di Kabupaten Bulungan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.1.  
Jumlah Penduduk Kabupaten Bulungan

Kecamatan	Luas Wilayah (km <sup>2</sup> )	Penduduk Kabupaten	Jumlah	Jumlah Penduduk (Ks)	Kepadatan Penduduk ( jiwa/km <sup>2</sup> )	Rasio per Hektar ( jiwa/ha)
Peso	2460	2034	4494	1021	1.43	4.4
Peso Hilir	1950	1669	3619	796	2.21	4.55
Tg. Palas	7611	6964	14575	3264	8.3	4.47
Tg. Palas Barat	3266	2791	6057	1342	5.69	4.51
Tg. Palas Utara	5066	4234	9300	2355	11.53	3.95
Tg. Palas Timur	4924	4016	8940	2100	13.26	4.28
Tg. Selor	21820	19144	40964	9336	32.06	4.39
Tg. Palas Tengah	4163	3655	7818	1879	12.51	4.16
Sekatak	5075	4562	9637	2173	4.83	4.42
Bunyu	6268	5302	11570	2799	58.34	4.13

Sumber : Bulungan Dalam Angka (2014)

Tabel di atas menunjukkan sebaran penduduk pada masing-masing kecamatan di Kabupaten Bulungan. Kabupaten Bulungan termasuk wilayah majemuk dengan keberagaman penduduk. Hal ini termasuk dalam hal keyakinan beragama. Berdasarkan agama yang dianut, secara keseluruhan penduduk Kabupaten Bulungan beragama Islam sebesar 101.752 orang atau 71,73% dari jumlah penduduk. Disamping itu, untuk wilayah tertentu juga didominasi oleh penduduk Bergama tertentu seperti penduduk beragama Kristen dan Katolik yang mendominasi Kecamatan Peso dan Peso Hilir.

#### b. Ketenagakerjaan

Tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi sangat mempengaruhi perumbuhan angkatan kerja. Semakin bertambah penduduk usia kerja, akan berpengaruh pada pertambahan jumlah angkatan kerja sebagai pekerja maupun pen cari kerja. peningkatan tersebut

apabila tidak diimbangi dengan pasar kerja yang besar akan menimbulkan dampak kerawanan sosial dan banyaknya pengangguran.

Tenaga kerja merupakan modal bagi Bergeraknya roda pembangunan. jumlah dan komposisi tenaga kerja akan terus mengalami perubahan seiring dengan berlangsungnya proses demografi. Bagian dari tenaga kerja yang aktif dalam kegiatan ekonomi disebut dengan angkatan kerja. berdasarkan hasil Sakernas tahun 2011, jumlah angkatan kerja di Kabupaten Bulungan adalah sebanyak 54.606 jiwa, dengan rincian jumlah penduduk yang bekerja sebanyak 49.667 jiwa dan jumlah penduduk yang masih mencari pekerjaan sebanyak 4.939 jiwa, sedangkan jumlah penduduk bukan angkatan kerja adalah sebanyak 24.368 jiwa. Rincian jumlah penduduk tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.2.

## Rincian Penduduk kabupaten Bulungan

Kegiatan Utama	Jenis Kelamin		Jumlah	Persentase
	Laki-laki	Perempuan		
Angkatan kerja:				
✓ Bekerja	35.379	14.288	49.667	62,89
✓ Mencari pekerjaan	3.904	1.035	4.939	6,25
Bukan angkatan kerja:				
✓ Sekolah	1.558	3.165	4.723	5,99
✓ IRT	281	16.230	16.511	20,91
✓ Lainnya	2.179	955	3.134	3,98
<b>Jumlah</b>	<b>43.301</b>	<b>35.673</b>	<b>78.974</b>	<b>100</b>

Sumber : Bulungan Dalam Angka (2014)

Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) merupakan ukuran yang menggambarkan jumlah angkatan kerja untuk setiap 100 tenaga

kerja. TPAK kabupaten Bulungan tahun 2011 adalah sebesar 69,14%. Menurut jenis kelamin, TPAK laki-laki lebih besar dibandingkan TPAK perempuan. TPAK laki-laki adalah sebesar 90,72% dan TPAK perempuan sebesar 42,95%.

#### 4. Sosial Ekonomi

Pengertian sosial dan pengertian ekonomi sering dibahas secara terpisah. Pengertian sosial dalam ilmu sosial menunjuk pada objeknya yaitu masyarakat. Sedangkan pada departemen sosial menunjukkan pada kegiatan yang ditunjukkan untuk mengatasi persoalan yang dihadapi oleh masyarakat dalam bidang kesejahteraan yang ruang lingkup pekerjaan dan kesejahteraan sosial. Kata sosial berarti segala sesuatu yang berkenaan dengan masyarakat. Sedangkan dalam konsep sosiologi, manusia sering disebut sebagai makhluk sosial yang artinya manusia tidak dapat hidup wajar tanpa adanya bantuan orang lain di sekitarnya. Sehingga kata sosial sering diartikan sebagai hal-hal yang berkenaan dengan masyarakat.

Istilah ekonomi sendiri berasal dari kata Yunani yaitu "oikos" yang berarti keluarga atau rumah tangga dan "nomos" yaitu peraturan, aturan, hukum. Maka secara garis besar ekonomi diartikan sebagai aturan rumah tangga atau manajemen rumah tangga. Ekonomi berarti ilmu yang mengenai asas-asas produksi, distribusi dan pemakaian barang-barang serta kekayaan (seperti keuangan, perindustrian dan perdagangan). Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sosial ekonomi adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat,

antara lain sandang, pangan, perumahan, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Pemenuhan kebutuhan tersebut berkaitan dengan penghasilan. Untuk melihat kedudukan sosial ekonomi dapat ditinjau melalui pekerjaan, penghasilan, dan pendidikan. Berdasarkan ini masyarakat tersebut dapat digolongkan kedalam kedudukan sosial ekonomi rendah, sedang, dan tinggi.

Lapangan pekerjaan yang tersedia dan menyerap tenaga kerja atau dengan kata lain penduduk yang berusaha di bidang (sektor) terbagi menjadi 9 sektor lapangan pekerjaan, yaitu: pertanian, pertambangan dan penggalian, industri, listrik gas dan air, konstruksi, perdagangan, transportasi, dan komunikasi, serta lembaga keuangan dan jasa. Dari 9 sektor tersebut, sektor pertanian masih mendominasi lapangan pekerjaan di Kabupaten Bulungan sebesar 41,77%. Kemudian disusul sektor jasa sebesar 17,85% dan sektor perdagangan sebesar 13,64%. Sektor yang persentasenya kecil adalah sektor listrik, gas, dan air minum, yaitu sebesar 0,29%.

Pendapatan pekerja dalam hal ini upah selalu mendapatkan perhatian dari pemerintah. Hal ini bisa dilihat dari kenaikan rata-rata kebutuhan hidup minimum setiap tahunnya yang mengalami kenaikan sepanjang tahun. Upah Minimum Regional adalah suatu standar minimum yang digunakan oleh para pengusaha atau pelaku industri untuk memberikan upah kepada pegawai, karyawan, atau buruh didalam lingkungan usaha atau kerjanya. Saat ini UMR juga dikenal dengan istilah UMP, atau Upah Minimum Propinsi. UMR Kabupaten Bulungan adalah sebesar Rp. 1.101.861. Dibandingkan

dengan Kabupaten atau kota di Kalimantan Timur, UMR Kabupaten Bulungan merupakan yang tertinggi.

Pendidikan merupakan salah satu unsur penting dalam memacu gerak laju pembangunan. manusia sebagai subjek pembangunan dengan tingkat pendidikan yang dimilikinya memegang peranan sangat penting. Seringkali pendidikan seseorang dijadikan dasar untuk menentukan kedudukan dalam bidang tugasnya. Pendidikan formal merupakan suatu proses pendidikan yang berjenjang dari tingkat terendah TK hingga Perguruan Tinggi. Untuk menunjang keberhasilan pembangunan di bidang pendidikan, pendidikan formal yang umumnya diselenggarakan di sekolah-sekolah tidak hanya yang dibawah oleh Depdiknas saja. Akan tetapi ada juga yang dibawah oleh instansi selain Depdiknas, seperti halnya Kemenag, Depkes, Depsos, Deptan, dan lain sebagainya.

Banyaknya sekolah dari tingkat TK, SD, hingga SMU tahun 2011/2012 baik negeri maupun swasta terdiri dari TK 37, SD 131, SLBN 1, SMP 51, SMU 15, dan SMK 5. Jumlah ini sudah termasuk Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah, dan Madrasah Aliyah, yang berada di bawah Kemenag. Perguruan Tinggi di Kabupaten Bulungan Tahun 2011 adalah sebanyak 2 buah, yaitu STIE Tanjung Selor dan Universitas Kaltara.

Partisipasi sekolah penduduk pada masa kelompok usia sekolah menggambarkan aktivitas pendidikan di Kabupaten Bulungan. Indikator ini mengukur proporsi anak yang bersekolah pada suatu kelompok jenjang pendidikan tertentu. Angka Partisipasi Sekolah (APK) memberikan

gambaran secara umum tentang banyaknya kelompok umur tertentu yang sedang bersekolah tanpa memperhatikan jenjang pendidikan yang seang dijalani. Adanya pendayagunaan sarana dan prasarana pendidikan yang menjangkau sampai dengan pelosok daerah serta adanya program wajib belajar telah mendorong peningkatan partisipasi sekolah penduduk. Upaya untuk memperluas jangkauan layanan pendidikan di kabupaten Bulungan bertujuan untuk meningkatkan pemerataan fasilitas pendidikan, sehingga akan semakin banyak penduduk yang bersekolah.

Angka Partisipasi Murni (APM) merupakan indikator yang menunjukkan proporsi penduduk yang bersekolah pada jenjang pendidikan dan berusia sesuai dengan usia jenjang pendidikannya, sedangkan Angka Partisipasi Kasar (APK) memberikan gambaran secara umum tentang banyaknya anak yang menerima pendidikan pada jenjang tertentu. Indikator ini mengukur proporsi anak sekolah pada suatu jenjang pendidikan tertentu dalam kelompok umur yang sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut. angka ini memberikan gambaran secara umum tentang banyaknya anak yang menerima pendidikan pada jenjang tertentu. APK biasanya diterapkan untuk jenjang pendidikan SD (usia sekitar 7-12 tahun), SLTP (usia sekitar 13-15 tahun), dan SLTA (usia sekitar 16-18-12 tahun).

## **B. Hasil**

### **1. Implementasi Kebijakan Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan**

Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang mulai digulirkan tahun 2007 merupakan produk kebijakan Kementerian Kehutanan untuk memberikan akses kepada masyarakat dalam mengelola hutan produksi (milik negara). Pemerintah memberikan pengakuan kepada masyarakat yang menjadi peserta program HTR dengan aspek legal berupa Surat Keterangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK HTR). Pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan merupakan implementasi dari Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan. Sebagaimana diketahui bahwa implementasi merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Untuk itu, peneliti akan menguak lebih lanjut mengenai pelaksanaan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan.

Dalam rangka mempercepat revitalisasi sektor kehutanan untuk meningkatkan kontribusi kehutanan terhadap pertumbuhan ekonomi, mengurangi pengangguran dan pengentasan kemiskinan, maka Kementerian Kehutanan mengeluarkan kebijakan pembangunan hutan tanaman yang dilaksanakan oleh masyarakat sekitar hutan. Kebijakan tersebut dilakukan melalui pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) pada Hutan Tanaman Rakyat (HTR) guna memberikan akses hukum, akses lembaga keuangan dan akses pasar yang lebih luas kepada masyarakat

dalam pemanfaatan hutan produksi. Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP) sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT) Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan, terlibat langsung dalam kegiatan pembangunan hutan tanaman rakyat dalam hal pemberian rekomendasi pemberian izin dan pencadangan areal, serta memfasilitasi penyusunan rencana dan kegiatan pendampingan, guna kelancaran pembangunan hutan tanaman rakyat. Terkait dengan tujuan utama pengembangan HTR tersebut dapat diketahui dari kutipan wawancara dengan UPT Kementerian Kehutanan (BP2HP Wilayah XIII Samarinda)

“HTR ini kan dulu muncul sebagai jawaban atas persoalan-persoalan masyarakat di sekitar hutan, sehingga semangatnya waktu itu ada *pro-poor, pro-job, pro-environment* dan apa satu lagi itu, saya lupa. Artinya begini, di beberapa tempat di sekitar kawasan hutan itu kan kesejahteraan masyarakat masih rendah, yang kedua juga, lapangan pekerjaan kan terbatas, sehingga diharapkan dengan HTR ini bisa menampung tadi, menampung adanya tenaga kerja di sekitar kawasan hutan dan juga bisa mendorong untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Implementasi HTR sebagai suatu program pemberdayaan masyarakat juga dapat dipahami dari kutipan berikut.

“Ya, itu tadi. Jadi kan dulu dengan pemahaman bahwa sektor kehutanan itu harus *pro-poor* tadi, mensejahterakan masyarakat, harapannya HTR ini menjadi aset yang bisa digunakan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Disitu mereka bisa melakukan budidaya, bisa melakukan usaha yang hasilnya bisa dijual dan sebagainya. Karena itu, ya peningkatan kapasitas masyarakat itu sangat perlu” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa pengembangan HTR dimaksudkan untuk pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan

masyarakat di sekitar hutan. Latar belakang dari implementasi kebijakan pengembangan HTR adalah adanya fenomena yang menunjukkan rendahnya kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan, dan juga keterbatasan lapangan pekerjaan. Untuk itu, diimplementasikanlah program HTR yang diharapkan dapat menyelesaikan kedua permasalahan tersebut. Dengan adanya pengembangan HTR, diharapkan dapat menampung tenaga kerja yang berasal dari masyarakat di sekitar hutan dan juga dapat memperbaiki kondisi ekonomi masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 dapat diketahui bahwa yang dimaksud Hutan Tanaman Rakyat adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan. Kegiatan pembangunan HTR dilakukan melalui pemberian Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat yang diberikan kepada perorangan dan koperasi. Pemberian izin HTR kepada perorangan dan koperasi diatur melalui pembatasan luasan izin, dimana untuk izin perorangan paling maksimal seluas 15 hektar dan 700 hektar untuk izin berbentuk koperasi. Masa berlaku izin IUPHHK-HTR adalah paling lama 60 tahun dan dapat diperpanjang 1 kali untuk jangka waktu 35 tahun. Terkait dengan tahap pelaksanaan HTR dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Dengan latar belakang seperti itu ada beberapa kegiatan yang menjadi tindak lanjut dari permasalahan itu. Jadi Kementerian

Kehutanan sudah banyak mengeluarkan regulasi itu. Di tingkat lapangan, kami di BP2HP itu pada awalnya melakukan sosialisasi, baik kepada pemerintah daerah, kabupaten, dan juga kepada masyarakat. Artinya, kita membangun pemahaman yang sama, dan juga menyiapkan masyarakat, HTR ini kedepannya seperti apa dan apa yang harus dilakukan masyarakat untuk terlibat di dalam HTR. Di Kaltim Kaltara itu hampir semua sudah pernah BP2HP lakukan untuk sosialisasi tadi. Sebagai kegiatan awalnya begitu, dan dari 14 kabupaten kota di Kaltim Kaltara ini, yang sudah ada pencadangannya itu memang baru di Bulungan, 2015 ini ada juga yang di Kutim. Dan yang sudah *progress*-nya lebih maju itu yang di Bulungan. Di Bulungan itu dari sekitar 300 yang sudah diajukan, ada sekitar 90 yang sudah keluar izinnya” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa pengembangan HTR dilaksanakan sesuai dengan regulasi-regulasi yang banyak dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan. Adapun tahap awal dari pengembangan HTR adalah sosialisasi yang dilaksanakan oleh BP2HP. Untuk wilayah Kabupaten Bulungan, BP2HP Wilayah XIII Samarinda sudah pernah melakukan sosialisasi kepada pemerintah daerah kabupaten dan juga kepada masyarakat. sosialisasi yang dilakukan antara lain berkaitan dengan pelaksanaan program HTR. Sampai dengan saat ini, dari 14 kabupaten dan kota yang terdapat di Propinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara, daerah yang sudah ada pencadangan HTR hanya di Kabupaten Bulungan. Oleh karena itu, proses pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan sudah lebih maju dibandingkan kabupaten dan kota lain di Propinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara. Sampai dengan saat ini, dari sekitar 300 izin yang sudah diajukan oleh masyarakat, ada sekitar 90 izin yang telah dikeluarkan. Namun demikian, dari persepsi masyarakat justru merasa bahwa sosialisasi yang diberikan pemerintah masih kurang. Hal ini dapat

diketahui dari hasil wawancara pendamping sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Kurang serius dalam menangani program HTR ini, kurangnya sosialisasi tentang HTR, lambat dalam penanganan terutama dalam penerbitan iin dari Menteri Kehutanan, dan masyarakat yang sudah tergabung dalam program HTR ini kurang diperhatikan” (Hasil Wawancara Pendamping HTR, 2015).

Hal ini juga sesuai dengan yang dikemukakan masyarakat yang merasa kurang adanya pembinaan sebagaimana kutipan berikut.

“Pelaksanaan program HTR tidak maksimal, kurangnya pembinaan kepada kelompok tani HTR” (Hasil Wawancara Masyarakat, 2015).

Dalam pengembangan HTR, BP2HP berperan dalam melakukan sosialisiasi, melakukan verifikasi, memfasilitas penyusunan RKU dan RKT, serta memberikan dan menyediakan sumber-sumber daya yang dibutuhkan.

Hal ini dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Jadi di dalam proses pembangunan HTR tadi, peran BP2HP itu kan, satu, melakukan sosialisasi tadi. Kemudian, atas permohonan dari masyarakat itu kita melakukan verifikasi. Kemudian nanti kita juga memfasilitasi dalam penyusunan RKU dan RKT-nya. Jadi dari sisi anggaran itu sudah kita siapkan, termasuk nanti di dalam pendampingan masyarakatnya, dalam pembangunan HTR itu juga anggaran disiapkan oleh BP2HP” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan wawancara di atas dapat dipahami bahwa berperan dalam melakukan sosialisasi. Hal tersebut juga dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Jadi begini mas, jadi pencadangan itu berdasarkan kebutuhan masyarakat. Diharapkan kawasan itu juga berdekatan dengan tempat tinggal masyarakat. Sehingga nanti bisa dikelola oleh masyarakat. Menghindari juga, itu nanti pengamanan terhadap kawasannya seerti apa. Itu kalau tinggalnya jauh bagaimana

penamanannya. Berkaitan juga dengan nanti bagaimana kita menekan biaya untuk pelaksanaannya. Jadi terhadap kawasan-kawasan yang sudah dicadangkan tadi, itu kita mensosialisasikan kegiatannya apa. Dan itu kita lakukan, di semua kabupaten. Dalam sosialisasinya itu dibahas, apa yang boleh dilakukan dalam HTR, karena nanti kalau dibentuknya sawit ini kan sementara masih belum diperkenankan. Kemudian tahapannya apa saja, itu juga diinformasikan disana. Jadi orang setelah diberikan izin, itu nanti yang dilakukan apa-apa itu ada. Diinformasikan bahwa ada menyusun RKU, menyusun RKT, itu nanti didampingi oleh pendamping tadi” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Kutipan di atas juga menginformasikan bahwa pencadangan dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR dilakukan berdasarkan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, diharapkan kawasan berada dekat tempat tinggal masyarakat sehingga pengamanannya lebih mudah. Dalam pengembangan HTR, disediakan pula pendamping sebagaimana yang diuraikan dalam kutipan-kutipan wawancara sebelumnya. Pendamping dipilih dan diberikan pelatihan oleh BP2HP. Pendamping dalam HTR ditujukan untuk menciptakan kemandirian dan partisipasi aktif masyarakat dalam program tersebut. Pendamping sangat dibutuhkan dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR. Terkait dengan pentingnya pendamping, pihak BP2HP kembali menguraikan sebagaimana kutipan berikut.

“Iya, intinya di pendamping tadi. Memang akan lebih baik kalau misalnya begini, pendamping itu nanti aktif menginformasikan kepada kabupaten, kepada BP2HP, mengenai *progress* kegiatan tadi. Termasuk persoalan-persoalan tadi, atau target yang tidak tercapai. Misalnya di kegiatannya mau nanam apa, mau nanam ini tadi tidak tercapai, nah ini nanti pendamping tadi harus bisa mengidentifikasi apa persoalan-persoalannya itu. Itulah yang kita bahas” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pihak BP2HP mengharapkan adanya peningkatan peran pendamping dalam implementasi

kebijakan pengembangan HTR. Peningkatan peran tersebut berkaitan dengan aktifitas pendamping yang diharapkan lebih aktif menginformasikan jalannya pengembangan HTR di lapangan. Dengan demikian, pada masa yang akan datang pendamping diharapkan juga berperan sebagai pengawas dalam pelaksanaan HTR. Dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan HTR masih terjadi berbagai kendala, termasuk pada kurangnya kesiapan sumber daya manusia. Hal ini dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“...ada beberapa tantangan yang ada di dalam pengembangan HTR. Di satu sisi misalnya begini, pencadangan ini dulu, betul-betul didasarkan pada kebutuhan masyarakat atau tidak. Ini nanti soalnya berkaitan dengan kendala-kendala di dalam pembangunannya. Termasuk misalnya begini, sudah dicadangkan tapi belum bisa diproses sampai ke izin tadi, karena kadangkadang masyarakat juga belum siap. Kemudian, kalau dari sisi SDM saya kira ini tidak diperlukan suatu kompetensi khusus untuk mendorong pembangunan HTR tadi. Karena kita sudah memfasilitasi tadi. Peran terbesar adalah di pendamping tadi dan di masyarakat. Oleh karena itu, si pendamping tadi sebelum ditunjuk jadi pendamping itu kita beri pembekalan, ada semacam diklatnya, dan itu juga sudah dilakukan oleh BP2HP. Khusus misalnya kasus di... atau persoalan di Bulungan itu, itu adalah ada permohonan yang sudah kita verifikasi namun demikian belum dapat diterbitkan rekomendasi, itu berkaitan dengan fungsi kawasan yang tidak sesuai, begitu” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan wawancara pertama dapat diketahui bahwa kendala pertama yang ada di lapangan adalah kurangnya kesiapan masyarakat. Selain itu, kendala selanjutnya berkaitan dengan fungsi kawasan. Kutipan wawancara juga menunjukkan bahwa masih terjadi permasalahan dalam fungsi kawasan. Masalah yang terjadi adalah tidak sesuainya fungsi kawasan yang ditetapkan dalam pencadangan HTR. Lebih

lanjut mengenai permasalahan tersebut dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“...arahan pemanfaatan kawasan itu, bahwa untuk hutan produksi ini kan boleh menjadi izin usaha hutan alam, izin usaha hutan tanaman, maupun izin usaha areal restorasi ekosistem. Kalau di kawasan hutan produksi terbatas (HPT) ini kan hanya boleh izin usaha hutan alam dan izin usaha areal restorasi ekosistem. Dalam persoalan yang diajukan masyarakat Bulungan, ini ada beberapa kawasan yang statusnya HPT tadi. Padahal HPT kan tidak boleh menjadi izin usaha hutan tanaman termasuk HTR tadi, sehingga rekomendasi waktu itu belum bisa dikeluarkan. Nanti solusinya ini saya rasa perlu dibicarakan dengan BPKH, karena yang mempunyai kewenangan terhadap penetapan status kawasan itu kan BPKH, kalau saya ya menyarankan bahwa terhadap HPT, HPT tadi yang *notabene* sudah masuk pencadangan tadi, karena sudah masuk pencadangan, itu dirubah fungsinya menjadi hutan produksi sehingga bisa diberikan izin HTR-nya” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Kutipan wawancara di atas menunjukkan bahwa masih ada peruntukan fungsi kawasan yang tidak sesuai dalam pengembangan HTR. Sebagaimana diketahui bahwa masih ada areal pencaangan yang termasuk pada areal Hutan Produksi Terbatas (HPT). Padahal, areal ini hanya diperbolehkan untuk izin usaha hutan alam dan izin usaha areal restorasi ekosistem. Dengan adanya kawasan HPT yang diajukan tersebut maka tidak dapat dilanjutkan untuk diberikan izin HTR meskipun areal tersebut sudah masuk dalam pencadangan HTR. Untuk masalah ini diperlukan jalan keluar yang cukup rumit dan memakan waktu cukup panjang karena diperlukan pengajuan perubahan fungsi hutan pada BPKH. Hal ini tentunya tidak mudah karena dalam perubahan fungsi hutan, setelah pengusulan kepada BPKH, maka BPKH harus mengusulkan kepada Menteri Kehutanan. Proses perubahan fungsi kawasan hutan ini tentunya akan memakan waktu yang

belum dapat ditentukan. Terkait dengan fungsi kawasan, berikut pernyataan dari pihak Dinas Kehutanan.

“Berdasarkan peraturannya ada, areal HTR merupakan hasil usulan yang dari pemerintah daerah dalam pemanfaatan areal hutan yang tidak dibebani hak dan telah dimanfaatkan oleh masyarakat setempat sebagai lahan baik penanaman padi maupun lahan lainnya. Adapun untuk pelaksanaannya sendiri Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan hanya mengeluarkan izin atas nama Menteri Kehutanan berdasarkan hasil dari pelaksanaan teknis yang telah final dari UPT Kementerian Kehutanan dalam hal ini BP2HP Samarinda” (Hasil Wawancara Dinas Kehutanan, 2015).

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa areal HTR adalah usulan dari pemerintah daerah. Dalam hal ini, Dinas Kehutanan hanya berperan sebagai pelaksana yang mengeluarkan izin atas nama Menteri Kehutanan berdasarkan hasil dari pelaksanaan teknis yang telah final dari UPT Kementerian Kehutanan dalam hal ini BP2HP Samarinda. Sampai dengan saat ini, apabila dilihat indikator secara keseluruhan maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan pengembangan HTR ini belum dapat dikatakan berhasil. Hal ini diungkapkan pihak BP2KP sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Ini, ya ini namanya, parameternya saja begini. Kalau kita berkaca pada bahwa kegiatan ini dimulai sejak tahun 2010, sekarang sudah 5 tahun, saya nilai ya kurang berhasil. Pengertian kurang berhasilnya itu begini, dilihat dari pencadangannya saja, misal di Bulungan saja sekitar 3000.....2090, ini yang sudah keluar izinnnya kan kurang dari 100” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Kutipan wawancara di atas menginformasikan bahwa implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan belum dapat dikatakan berhasil. Dari 2090 hektar areal pencadangan HTR, izin yang

sudah dikeluarkan kurang dari 100 hektar. Hal ini juga dijelaskan melalui kutipan wawancara berikut.

“Yang diajukan dalam proses pengajuan mungkin ya sekitar 150. Itu kan masih jauh dari yang dicadangkan. Kemudian, terhadap yang sudah keluar izinnya, apakah ini sudah mengarah kepada yang tadi? Usaha yang *pro-poor* tadi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, saya rasa juga belum karena kan tanamannya disitu yang mempunyai nilai ekonomi itu belum kelihatan tanaman dari masyarakat itu. Dari sisi itu saya kira ya masing banyak PR lah. Masih banyak yang perlu dilakukan. Bagaimana mendorong masyarakat tadi?” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami pula bahwa selain masih sedikitnya izin yang dikeluarkan dibandingkan luasnya areal pencadangan HTR. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengembangan HTR belum dapat diimplementasikan dengan baik. Kondisi ini juga dapat dilihat dari tidak ada kepastian terkait dengan hasil yang diperoleh masyarakat atau pencapaian tujuan kebijakan untuk mensejahterakan masyarakat. Kegagalan pencapaian target dalam pengembangan HTR dapat juga dipahami dari kutipan berikut.

“Jadi dulu itu ada di Renstra itu ada dihadapkan sampai tahun 2019 kalau tidak salah, kita itu, izin HTR itu sampai 400.000 kalau tidak salah, cuma itu kan masih jauh dari angka itu lah. Dan kembali lagi bagaimana kita mendorong *mindset*, pola pikir masyarakat tadi. Anda sudah dimodali kawasan begini, ini diharapkan bisa dijadikan untuk Anda kembangkan. Tapi bagaimana kalau dikasih kawasan tapi tidak diapa-apakah oleh masyarakat, itu bagaimana? Makanya pendamping tadi harus mendorong. Kalau memang nanti dievaluasi sampai tahun sekian tapi tidak ada hasil, jadi izinnya lebih baik diberikan kepada yang serius” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa sampai saat ini, pengembangan HTR dirasa tidak mampu memenuhi target yang ditetapkan

sebelumnya. Seluruh sarana dan prasarana telah disediakan untuk pelaksanaan HTR, namun demikian jumlahnya masih terbilang kurang. Hal ini dapat diketahui dari kutipan wawancara Dinas Kehutanan berikut.

“Jika dilihat dari pencadangan HTR yang telah ada, tentunya dari pemerintah daerah pasti telah mempersiapkan apa-apa yang akan dibutuhkan dalam pelaksanaan HTR tersebut, tetapi dalam hal ini masih banyak yang perlu dibenahi terutama dalam personil, prasarana dan dana itu sendiri serta birokrasi” (Hasil Wawancara Dinas Kehutanan, 2015).

Sebelumnya, pada Restra BP2HP telah ditargetkan bahwa sampai dengan tahun 2019 izin yang akan diberikan mencapai 400.000 izin. Akan tetapi, apabila dilihat prosesnya sampai dengan saat ini maka target tersebut tampaknya tidak akan tercapai. Kegagalan dalam pencapaian target dapat terjadi karena berbagai masalah dan kendala. Salah satu kendala yang terdapat dilapangan adalah kendala dari *mindset* atau pola pikir masyarakat. Kutipan wawancara sebelumnya juga menunjukkan permasalahan yang terjadi di lapangan. Namun demikian, perubahan pola pikir masyarakat dinilai oleh pendamping HTR harus dimulai dari keseriusan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan terkait pengembangan HTR sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Harapan saya selaku pendamping HTR, dengan adanya program ini diharapkan dapat lebih serius dalam menangani program ini sampai berhasil, sehingga masyarakat yang tergabung dalam program ini menjadi lebih baik dan dapat merubah pola pikir mereka. Jangan sampai program HTR ini sama dengan program-program sebelumnya yang pada akhirnya tidak jelas dan masyarakat ditinggalkan begitu saja” (Hasil Wawancara Pendamping HTR, 2015).

Masalah yang terjadi di lapangan adalah masih adanya masyarakat yang tidak mengolah lahan HTR padahal sudah memperoleh izin. Hal ini dapat terjadi karena berbagai faktor, diantaranya adalah keterbatasan anggaran dan pola pikir masyarakat yang masih salah mengenai program HTR. Padahal, program ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

“Iya, jelas. Ini kan areal pencadangan, di sekitarnya kan ada masyarakat. Harapannya, areal pencadangan tadi mendorong masyarakat itu kan punya hak kelola, hak aset untuk memberdayakan kawasan itu tadi. Ini skema pemberdayaannya kan mau seperti itu, sehingga masyarakat kalau sudah mengelola ini tidak lagi muncul pikiran-pikiran untuk katakanlah mengganggu kawasan hutan yang lain dan lain sebagainya, untuk merambah di tempat lain. Tapi masyarakat sudah fokus untuk mengelola areal yang sudah dicadangkan tadi, sehingga secara meluas ini kita harapkan kan bisa meningkatkan pengamanan kawasan hutan tadi” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Kutipan wawancara menunjukkan bahwa melalui pengembangan HTR, masyarakat diberikan hak kelola atau hak atas aset. Dengan adanya kawasan yang dicadangkan bagi pengembangan HTR, masyarakat diharapkan dapat mengelola areal tersebut untuk meningkatkan kesejahteraannya. Selain itu, dengan adanya pengembangan HTR masyarakat diharapkan tidak kawasan hutan lainnya sehingga kelestarian hutan juga ikut terjaga. Harapan akan adanya pengaruh pengembangan HTR terhadap kelestarian hutan dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Iya, kelestarian hutan lah. Jadi masyarakat sendiri sudah dikasih bagian. Anda kan nanti bekerja disini. Di tempat itulah nanti Anda berusaha dan juga diharapkan meningkatkan kesejahteraan, jadi produktif. Ya mungkin itu yang diharapkan” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Kutipan di atas menggambarkan bahwa pengembangan HTR juga dapat menjadi bagian dari upaya menjaga kelestarian hutan. Dengan areal yang telah ditentukan, masyarakat akan bekerja mengelola kawasan hutan yang menjadi bagiannya secara produktif. Disamping dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengurangi tingkat pengangguran, juga dapat menjaga kelestarian hutan.

## **2. Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Pelaksanaan Pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan**

Dalam implementasi suatu kebijakan, tentunya ada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilannya. Sebagaimana model implementasi kebijakan dari Edward III, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi. Faktor-faktor tersebut menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat bagi implementasi kebijakan itu sendiri. Begitu pula halnya dengan implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan. Berikut uraian mengenai keempat faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

### **a. Komunikasi**

Faktor komunikasi dapat dipahami sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Dalam implementasi kebijakan, komunikasi merupakan faktor penting karena pelaksana kebijakan hanya akan mengetahui cara menjalankan kebijakan tersebut

apabila ada informasi yang jelas dari pembuat kebijakan. Komunikasi dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan aspek transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Terkait dengan faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Di tingkat lapangan, kami di BP2HP itu pada awalnya melakukan sosialisasi, baik kepada pemerintah daerah, kabupaten, dan juga kepada masyarakat. Artinya, kita membangun pemahaman yang sama, dan juga menyiapkan masyarakat, HTR ini kedepannya seperti apa dan apa yang harus dilakukan masyarakat untuk terlibat di dalam HTR. Di Kaltim Kaltara itu hampir semua sudah pernah BP2HP lakukan untuk sosialisasi tadi” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Komunikasi yang dilaksanakan dalam implementasi pengembangan HTR kembali diungkapkan oleh pihak BP2H sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Jadi terhadap kawasan-kawasan yang sudah dicadangkan tadi, itu kita mensosialisasikan kegiatannya apa. Dan itu kita lakukan, di semua kabupaten. Dalam sosialisasinya itu dibahas, apa yang boleh dilakukan dalam HTR, karena nanti kalau dibentuknya sawit ini kan sementara masih belum diperkenankan. Kemudian tahapannya apa saja, itu juga diinformasikan disana. Jadi orang setelah diberikan izin, itu nanti yang dilakukan apa-apa itu ada. Diinformasikan bahwa ada menyusun RKU, menyusun RKT, itu nanti didampingi oleh pendamping tadi” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa komunikasi yang terjadi dalam implementasi kebijakan sudah cukup baik. BP2HP dalam hal ini melakukan sosialisasi kepada pemerintah daerah, kabupaten, dan juga kepada masyarakat. Melalui sosialisasi tersebut terjadi transmisi atau penyaluran komunikasi terkait dengan

pengembang HTR. Dari segi kejelasan, seharusnya sosialisasi yang dilakukan BP2HP sudah dapat menjamin kejelasan informasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan. Untuk memastikan bahwa masyarakat memahami tata cara pengembangan HTR, pemerintah daerah juga telah menyediakan pendamping HTR. Pendamping tersebut berperan sangat penting dalam proses komunikasi, sesuai dengan kutipan wawancara berikut.

“Iya, kerjasama pendamping dengan masyarakat tadi. Ibaratnya begini, kalau pendamping sudah memberikan arahan, memberikan bekal, tapi masyarakat tidak bergerak itu kan menjadi gagal...” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Kutipan di atas menunjukkan bahwa peran pendamping sangat besar dalam memberikan arahan kepada masyarakat guna memastikan kejelasan dan konsistensi dari informasi yang didapatkan oleh masyarakat. Oleh karena itulah ada pembekalan yang sangat terencana terhadap pendamping HTR. Berdasarkan uraian mengenai aspek komunikasi di atas dapat dikatakan bahwa komunikasi dengan transmisi yang baik, jelas, dan konsisten telah menjadi faktor pendukung dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan.

#### b. Sumber Daya

Sumber daya juga merupakan faktor penting yang mempengaruhi kebijakan. Jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut akan berjalan efektif. Begitu pula sebaliknya, jika para personil

yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Faktor sumber daya terdiri dari aspek staf, pelaksana lapangan, atau *street-level bureaucrats*, informasi yang dapat hal ini diartikan sebagai informasi yang dipahami oleh pelaksana lapangan, wewenang, serta fasilitas. Berkaitan dengan aspek staf, pada kutipan-kutipan wawancara sebelumnya telah diketahui bahwa ada pendamping HTR yang berperan sebagai pelaksana lapangan. Pendamping HTR inilah yang harus memiliki kejelasan informasi terkait dengan pengembangan HTR. Untuk itu ada pembekalan terhadap pendamping HTR sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“...Peran terbesar adalah di pendamping tadi dan di masyarakat. Oleh karena itu, si pendamping tadi sebelum ditunjuk jadi pendamping itu kita beri pembekalan, ada semacam diklatnya, dan itu juga sudah dilakukan oleh BP2HP.... ” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Peran dari BP2HP Wilayah Samarinda dan Dinas Kehutanan

Kabupaten Bulungan dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Kesigapan aparat terutama UPT Kementerian yaitu BP2HP Samarinda sebagai *leading sector*/penggerak. Sedangkan dinas kehutanan hanya membantu dalam pelaksanaannya” (Hasil Wawancara Dinas Kehutanan, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa pendamping yang berperan sebagai *street-level bureaucrats* dalam implementasi kebijakan HTR sudah diberikan pelatihan. Dengan demikian, tentu dapat diasumsikan bahwa pendamping HTR telah memiliki informasi dan

pemahaman yang baik terkait dengan pengembangan HTR. Untuk itu, aspek informasi juga dapat dikatakan baik. Namun demikian, dapat terjadi kegagalan di tingkat kelompok sasaran, yaitu masyarakat yang menerima izin HTR. Hal ini disebabkan berbagai faktor, sebagaimana kutipan berikut.

“Nah ini, ya itu tadi, perlu memperbaiki *mindset*, pola pikir, kultur masyarakat. Ibaratnya begini, tidak ada nenek moyang kita itu nanam durian. Durian itu tumbuh sendiri lalu nanti berbuah. Ya anggapan yang seperti itu yang harus dirubah. Kalau kita nanam dari biji ya nanti 20 tahun baru berbuah. Tapi kalau kita tanam yang sudah cangkok, dan sebagainya nanti kan yang lebih cepat. Dan pohonnya juga tidak tinggi-tinggi beitu, pohonnya pendek. Kalau jatuhan begitu kan nanti kualitasnya rendah. Jadi itu harus dikembangkan, dan bisa nanti menjadi agrowisata....” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa di tingkat kelompok sasaran, perlu ada pembenahan yang berkaitan dengan *mindset*, pola pikir, dan kultur masyarakat. Fakta yang terjadi menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang sudah memperoleh izin, namun tidak mengerjakan pengembangan pada areal HTR tersebut sebagaimana yang diharapkan. Hal ini tentunya menjadi penghambat bagi implementasi HTR di Kabupaten Bulungan.

Pada aspek wewenang, seluruh implementor kebijakan pengembangan HTR telah memiliki wewenangnya tersendiri. Dalam hal ini, masing-masing pihak yang terkait dengan pengembangan HTR telah melaksanakan wewenangnya sesuai dengan regulasi dari Menteri Kehutanan. Aspek selanjutnya adalah fasilitas yang tersedia dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR. Fasilitas fisik juga

merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Terkait dengan fasilitas yang dapat digunakan dalam pengembangan HTR, telah disediakan anggaran dari BP2HP sebagaimana kutipan berikut.

“...Jadi dari sisi anggaran itu sudah kita siapkan, termasuk nanti di dalam pendampingan masyarakatnya, dalam pembangunan HTR itu juga anggaran disiapkan oleh BP2HP...” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Kutipan di atas menunjukkan bahwa sudah ada anggaran yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan akan fasilitas dalam implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan. Namun demikian, anggaran yang disediakan tentunya juga terbatas. Keterbatasan anggaran dalam pengembangan HTR dapat dipahami dari kutipan berikut.

“Jadi input untuk usaha di kawasan hutan itu kan besar, berbeda kalau kita di lahan pertanian yang sudah siap. Di kawasan hutan itu kan kita membuka saja sudah harus mengeluarkan biaya. Kemudian mengamankannya juga susah, karena kan jauh dari tempat tinggal, penanaman oleh masyarakat, penanaman terhadap hama. Sehingga begini, jadi usaha yang dilakukan masyarakat tadi harus diarahkan agar bisa menguntungkan” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Banyaknya biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat kelompok tani HTR membuat banyak masyarakat yang kesulitan dalam modal awal, sebagaimana yang diungkapkan melalui wawancara oleh masyarakat berikut.

“Tidak adanya modal awal, lokasi yang dicadangkan kemiringannya sangat tinggi, tidak adanya pembinaan secara langsung dari pemerintah berupa pelatihan” (Hasil Wawancara Masyarakat, 2015).

Perlu diingat bahwa pengembangan HTR tentunya tidak akan semudah pengembangan pada lahan pertanian yang sudah siap.

Pembukaan kawasan hutan tentunya akan membutuhkan biaya yang lebih banyak, sehingga input yang dibutuhkan untuk pembukaan lahan pertanian di areal hutan akan menjadi lebih besar, sedangkan anggaran yang disediakan masih terbatas. Hal inilah yang kemudian menjadi kendala dalam implementasi pengembangan HTR. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sumber daya merupakan faktor penghambat dalam pengembangan HTR.

### c. Disposisi

Disposisi atau sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan juga turut menjadi perhatian. Faktor disposisi terdiri dari aspek pengangkatan birokrat dan juga insentif. Pada dasarnya, seluruh aspek pada faktor disposisi dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR telah menjadi pendukung bagi implementasi kebijakan ini. Misalnya saja, dalam pengangkatan pendamping sudah dilakukan berdasarkan Perdirjen Bina Usaha Kehutanan Nomor P.05/VI-BUHT/2012 Tentang Tata Cara Seleksi dan Pendampingan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat. Keberadaan pendamping kembali dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Jadi dari sisi anggaran itu sudah kita siapkan, termasuk nanti di dalam pendampingan masyarakatnya, dalam pembangunan HTR itu juga anggaran disiapkan oleh BP2HP” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa BP2HP sudah melakukan pengangkatan birokrat dengan baik, dan juga memberikan pembekalan serta diklat. Dari segi insentif juga dapat diketahui bahwa ada insentif yang tersedia bagi pendamping HTR. Dengan demikian,

dapat dikatakan bahwa faktor disposisi sudah dapat menjadi faktor pendukung dalam implementasi pengembangan HTR.

#### d. Struktur Birokrasi

Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. Faktor struktur birokrasi terhadap dari SOP dan fragmentasi. Terkait dengan SOP dalam implementasi pengembangan HTR dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Pengajuan HTR itu sebenarnya diatur melalui peraturan Menteri. Artinya itu tahapannya, pencadangan, kemudian di dalam pencadangan itu dilampiri apa saja itu, KTP pemohon, sketsa areal, peta, dan sebagainya itu sudah ada. Cuma memang kalau yang dimaksud itu SOP tata waktunya itu bagaimana dari ini, saya rasa memang belum pernah dibuat. Dan saya kira perlu itu, artinya nanti instansi-instansi yang terlibat disitu juga bisa menyusun kegiatannya berdasarkan SOP tadi. Kalau sudah melebihi SOPnya kan ketahuan. Ini kalau tidak ada SOP yang membatasi seperti tadi kan dikhawatirkan itu menjadi perizinannya-perizinan menjadi lama, proses-proses birokrasinya menjadi panjang, begitu kan” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Lebih lanjut mengenai SOP juga dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Ya itu tadi, aturan ini, tahapan-tahapannya itu sudah dibuat, artinya setelah dicadangkan, baru nanti diajukan izinnya, dari pengajuan diverifikasi oleh BP2HP, BP2HP memberikan rekomendasi baru nanti pemerintah menerbitkan izin itu ada. Tapi di masing-masing tahapannya itu waktunya berapa itu, itu saya kira yang perlu diskemakan dalam SOP tadi” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Tidak adanya SOP membuat proses perizinan menjadi lama, sebagaimana keluhan pendamping HTR dalam wawancara berikut.

“Kurang serius dalam menangani prgram HTR ini, kurangnya sosialisasi tentang HTR, lambat dalam penanganan terutama dalam penerbitan izin dari Menteri Kehutanan, dan masyarakat yang sudah tergabung dalam program HTR ini kurang diperhatikan” (Hasil Wawancara Pendamping HTR, 2015).

Melalui kutipan di atas dapat diketahui bahwa implementasi pengembangan HTR dilakukan sesuai dengan tahapan dalam peraturan menteri. Namun demikian, belum ada standar khusus yang menentukan tahap dan tata waktu dalam pelaksanaan pengembangan HTR, terutama dalam proses perizinannya. Hal ini tentunya dapat menjadi penghambat dalam pengembangan HTR. Tanpa adanya SOP yang lengkap dengan tata waktunya, maka lama prose perizinan tidak dapat ditentukan.

Aspek lain dari struktur birokrasi adalah fragmentasi. Fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai di antara beberapa unit. Dalam implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan, fragmentasi belum dapat dikatakan baik. Hal ini dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Dan itu nanti yang bisa mendorong, bisa megevaluasi kan mungkin di pemerintah daerah. Artiya begini, kalau sebuah kegiatan HTR itu nanti menghasilkan, bagaimana pasarnya ada tau tidak, itu pemerintah yang membina. Ibaratnya begini, orang nanti menanam karet, tapi pasarnya karet itu tiak ada, ini kan mubazir. Orang misalnya menanam tumpangsari dengan tanaman pertanian, isalnya nanas atau buah naga, tapi kalau pasarnya tidak ada” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Fragmentasi juga dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Dalam proses pelaksanaan izin yang dikeluarkan baru sedikit dan hal ini Dinas Kehutanan tidak dapat bergerak sebelum adanya instruksi dari BP2HP Samarinda sehingga izin yang diharapkan dapat dikeluarkan mengalami hambatan” (Hasil Wawancara Dinas Kehutanan, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa penyebaran tanggung jawab belum berjalan dengan baik. Dalam hal ini, belum ada kejelasan mengenai siapa yang bertanggung jawab untuk melakukan evaluasi dan monitoring terhadap pengembangan HTR. Selain itu, fungsi pembinaan oleh pemerintah daerah belum sesuai dengan fungsi yang seharusnya dilaksanakan. Terkait dengan struktur birokrasi sendiri, Dinas Kehutanan harus menunggu instruksi dari BP2HP. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa faktor struktur birokrasi merupakan faktor penghambat bagi dalam implementasi kebijakan terkait pengembangan HTR.

### **3. Usaha-usaha untuk Menanggulangi Faktor-faktor Penghambat oleh Pemerintah dalam Pelaksanaan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan**

Sampai dengan saat ini, belum ada usaha khusus yang dilaksanakan untuk mengatasi faktor penghambat dalam implementasi pengembangan HTR. Namun demikian, terkait dengan faktor sumber daya tentunya sudah dapat dikatakan sebagai suatu bentuk usaha apabila sudah ada pembekalan dan penyediaan pendamping HTR. Usaha-usaha lainnya terkait dengan kendala yang ditemui di lapangan masih menjadi PR untuk masa yang akan datang sebagaimana kutipan wawancara berikut.

“Memang akan lebih baik kalau misalnya begini, pendamping itu nanti aktif menginformasikan kepada kabupaten, kepada BP2HP, mengenai *progress* kegiatan tadi. Termasuk persoalan-persoalan

tadi, atau target yang tidak tercapai. Misalnya di kegiatan mau nanam apa, mau nanam ini tadi tidak tercapai, nah ini nanti pendamping tadi harus bisa mengidentifikasi apa persoalan-persoalannya itu. Itulah yang kita bahas” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa di masa yang akan datang, perlu ada uraian tugas yang lebih rinci bagi pendamping, agar pendamping dapat berperan lebih aktif untuk berkomunikasi secara dua arah, yaitu komunikasi kepada masyarakat dan juga komunikasi kepada kabupaten dan BP2HP mengenai proses pengembangan HTR yang sudah berjalan. Dinas Kehutanan sendiri berupaya menyelesaikan hambatan melalui koordinasi yang lebih intensif dengan pihak BP2HP. Hal ini dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut

“Untuk upaya yang dilakukan, dinas kehutanan hanya dapat berkoordinasi dengan BP2HP Samarinda” (Hasil Wawancara Dinas Kehutanan, 2015).

Usaha lain yang dapat dilakukan adalah dengan melaksanakan evaluasi oleh BP2HP dan juga pembinaan tingkat pemerintah daerah sebagaimana ungkapan berikut.

“Ya mungkin itu tadi, mungkin bagi kami BP2HP harus banyak komunikasi dengan pendamping tadi lah. Artinya, apa kendala di lapangan, apa yang diinginkan masyarakat itu tadi, dan juga seperti ini kan dikaitkan juga dengan statistik yang di Bulungan sendiri. Bulungan itu kurangnya apa? Potensi yang sedang dinilai ekonominya bagus itu apa? Jadi masyarakat untuk mengembangkan HTR itu didorong kesana. Jadi misalnya begini, kalau tanaman duku itu nilai jualnya tinggi, maka siapkan bibit duku untuk ditanam masyarakat HTR dan itu cepat berbuah” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa perlu ada upaya lebih lanjut dari pemerintah, baik pada BP2HP maupun pemerintah daerah

untuk melakukan pembinaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan pengembangan HTR. Pemerintah daerah perlu mendorong masyarakat untuk mengembangkan tanaman dengan potensi yang lebih baik sesuai kondisi dan kebutuhan di Kabupaten Bulungan. Selain evaluasi dan pembinaan, juga perlu ada kegiatan perencanaan yang lebih matang terkait dengan penyesuaian antara kebutuhan masyarakat di Kabupaten Bulungan dengan pengembangan HTR. Menurut pihak BP2HP, pengembangan HTR harus fleksibel dan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari kutipan wawancara berikut.

“Ya itu tadi, mengidentifikasi kebutuhan masyarakat untuk apa, itu yang lebih penting, kalau masyarakat butuh bahan pokok, ya sudah, silahkan, dan kalau pendapat saya komposisi itu bisa luwes lah. Ya seperti itu tadi, kalau misalnya masyarakat perlu lahan untuk tanaman pokok, ya silahkan saja tanam padi yang lebih luas. Sepanjang arealnya cocok untuk digunakan” (Hasil Wawancara BP2HP, 2015).

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa BP2HP memiliki anggapan bahwa seharusnya pengembangan HTR boleh disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini tentunya sangat baik karena pengembangan HTR nantinya akan dapat memenuhi apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Namun demikian, usaha-usaha ini seharusnya tidak hanya sekedar menjadi wacana, akan tetapi juga dilaksanakan agar implementasi pengembangan HTR dapat berjalan dengan lebih baik.

## **C. Pembahasan**

### **1. Implementasi Kebijakan Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan**

Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang mulai digulirkan tahun 2007 merupakan produk kebijakan Kementerian Kehutanan untuk memberikan akses kepada masyarakat dalam mengelola hutan produksi (milik negara). Pemerintah memberikan pengakuan kepada masyarakat yang menjadi peserta program HTR dengan aspek legal berupa Surat Keterangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK HTR). Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, dapat diketahui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan. Implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan pada dasarnya sudah dilaksanakan. Kabupaten Bulungan bahkan menjadi satu-satunya dari 14 kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara yang telah memiliki areal pencadangan HTR. Namun demikian, dalam proses pelaksanaannya, implementasi kebijakan terkait pengembangan HTR mengalami kendala lapangan yang cukup besar sehingga terjadi hambatan dalam proses perizinan. Konsep mengenai pengembangan HTR secara lebih rinci diuraikan sebagaimana berikut.

a. Pengembangan HTR

Pembangunan HTR ini diharapkan ke depan mampu meningkatkan kontribusi kehutanan terhadap pertumbuhan ekonomi, mengurangi pengangguran dan pengentasan kemiskinan sehingga diperlukan kerangka acuan dalam pengembangannya agar tidak terjadi

kesimpang-siuran dalam implementasinya di lapangan. Adapun tahapan-tahapan dalam pembangunan HTR selanjutnya diatur pula mekanisme penetapan pencadangan lokasi HTR dan prosedur perizinan HTR seperti tersebut dibawah ini :

#### 1) Mekanisme Penetapan Pencadangan Lokasi HTR

- a) Alokasi dan Penetapan Areal Pembangunan HTR dilakukan oleh Menteri Kehutanan dengan Kriteria : Kawasan HP yang tidak produktif, tidak dibebani izin/hak dan diutamakan dekat dengan Industri Hasil Hutan.
- b) Untuk pembangunan HTR, Kepala Baplan atas nama Menteri Kehutanan menyampaikan peta arahan indikatif lokasi HTR per provinsi kepada Bupati dengan tembusan kepada : Dirjen BPK, Sekjen, Gubernur, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi, Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota dan Kepala Balai BPKH.
- c) Dirjen BPK melakukan sosialisasi program Pembangunan HTR dan peta arahan indikatif lokasi HTR kepada Gubernur dan Bupati/Walikota.
- d) Sekjen DepHut melaksanakan sosialisasi tentang Pembiayaan Pembangunan HTR melalui BLU cq. Pusat Pembiayaan Pembangunan Kehutanan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota.

- e) Kepala BPKH memberikan asistensi teknis kepada Dinas Kehutanan provinsi/kabupaten/kota berdasarkan petunjuk teknis dari Kepala Baplan.
- f) Kepala Dinas Kehutanan kabupaten/kota menyampaikan pertimbangan teknis kawasan areal tumpang tindih perizinan, rehabilitasi dan reboisasi, program pembangunan daerah kepada Bupati/Walikota dilampiri dengan peta lokasi HTR Skala 1: 50.000.
- g) Bupati/Walikota menyampaikan usulan rencana pembangunan HTR kepada Menteri Kehutanan dilampiri peta usulan lokasi HTR Skala 1: 50.000 yang ditembuskan kepada Dirjen BPK dan Kepala Baplan.
- h) Kepala Baplan melakukan verifikasi peta usulan lokasi HTR lalu menyiapkan lokasi pencadangan areal HTR dan hasilnya disampaikan kepada Dirjen BPK.
- i) Dirjen BPK melakukan verifikasi administrasi dan teknis lalu menyiapkan konsep keputusan Menteri Kehutanan tentang penetapan lokasi pencadangan areal HTR dan dilampiri peta pencadangan areal HTR serta mengusulkannya kepada Menteri Kehutanan.
- j) Menteri Kehutanan menerbitkan pencadangan areal untuk pembangunan HTR dan disampaikan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan Gubernur

- k) Bupati/Walikota menyampaikan sosialisasi ke desa/masyarakat, bisa melalui LSM pusat, provinsi atau kabupaten/kota.

## 2) Mekanisme Perizinan HTR

Dalam mekanisme perizinan ini di bagi dalam dua kelompok yaitu :

### a) Perorangan atau Kelompok Tani

(1) Pemohon (perorangan atau kelompok tani) mengajukan permohonan IUPHHKHTR kepada Bupati/Walikota melalui Kepala Desa, pada areal yang telah dialokasikan dan ditetapkan oleh Menteri Kehutanan

(2) Persyaratan permohonan yang diajukan oleh Pemohon yakni Foto copy KTP, Surat Keterangan dari Kepala Desa bahwa benar pemohon berdomisili di desa tersebut dan sketsa areal yang dimohon dilampiri dengan susunan anggota kelompok.

(3) Kepala Desa melakukan verifikasi keabsahan persyaratan permohonan oleh perorangan atau Kelompok Tani dan membuat rekomendasi kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Camat dan Kepala BP2HP

(4) Kepala BP2HP melakukan verifikasi persyaratan administrasi dan sketsa/peta areal yang dimohon hasilnya disampaikan kepada Bupati sebagai pertimbangan teknis.

(5) Kepala BPKH atau pihak lain yang mewakili melakukan pengukuran, verifikasi lahan dan perpetaan dan hasilnya disampaikan kepada Bupati sebagai pertimbangan teknis.

(6) Bupati/ Walikota menerbitkan Keputusan IUPHHK-HTR kepada perorangan atau Kelompok atas nama Menteri Kehutanan yang dilampiri peta areal kerja skala 1: 50.000 dengan tembusan Menteri Kehutanan, Dirjen BPK, Kepala Baplan dan Gubernur.

(7) Kepala Dinas Kabupaten/Kota yang menangani bidang kehutanan melaporkan kepada Menteri Kehutanan, rekapitulasi penerbitan Keputusan IUPHHK-HTR secara periodik tiap 3 (tiga) bulan.

b) Koperasi

Selain untuk perorangan, pengajuan IUPHHK-HTR ini dapat dilakukan melalui koperasi yang dibentuk oleh perorangan/kelompok tani yang berminat. Adapun mekanisme permohonan perizinannya adalah sebagai berikut.

(1) Pemohon mengajukan permohonan IUPHHK-HTR kepada Bupati/Walikota pada areal yang telah dialokasikan dan ditetapkan oleh Menteri Kehutanan

(2) Persyaratan permohonan yang diajukan oleh Pemohon yakni Foto copy Akte Pendirian koperasi, Surat Keterangan dari Kepala Desa bahwa benar Koperasi

dibentuk di desa tersebut dan Peta areal yang dimohon dilampiri dengan Skala 1:5000 atau 1:10.000 serta dilampiri dengan susunan anggota Koperasi

(3) Kepala Desa melakukan verifikasi keabsahan persyaratan permohonan oleh koperasi dan membuat rekomendasi kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Camat dan Kepala BP2HP

(4) Kepala BP2HP melakukan verifikasi persyaratan administrasi dan sketsa/peta areal yang dimohon hasilnya disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai pertimbangan teknis.

(5) Kepala BPKH atau pihak lain yang mewakili melakukan pengukuran, verifikasi lahan dan perpetaan dan hasilnya disampaikan kepada Bupati/Walikota sebagai pertimbangan teknis.

(6) Bupati/ Walikota menerbitkan Keputusan IUPHHK-HTR kepada koperasi atas nama Menteri Kehutanan yang dilampiri peta areal kerja skala 1: 50.000 dengan tembusan Menteri Kehutanan, Dirjen BPK, Kepala Baplan dan Gubernur.

(7) Kepala Dinas Kabupaten/Kota yang menangani bidang kehutanan melaporkan kepada Menteri kehutanan,

rekapitulasi penerbitan Keputusan IUPHHK-HTR secara periodik tiap 3 (tiga) bulan.

b. Pembiayaan HTR

Permasalahan pelik dalam pembangunan HTR yakni persoalan dana. Maklum saja pembangunan hutan tanaman tidak bisa diagunkan (*non collateral*), produksi kehutanan bersifat jangka panjang (*non bankable*) dan risiko usaha yang tinggi sehingga investor kurang tertarik dalam melakukan pembiayaan pembangunan hutan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah kemudian membentuk lembaga keuangan alternatif dalam rangka mendukung pembangunan HTR.

Pada 5 Februari 2007, Menteri Keuangan dan Menteri Kehutanan menyepakati terbentuknya Badan Pembiayaan Pembangunan Hutan (BP2H) yang merupakan salah satu instansi pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU). Tugas dari BP2H adalah memfasilitasi pemberian pinjaman dana bergulir bagi pembangunan hutan; serta mencari dan mengelola dana hibah dari negara dan lembaga donor yang terkait dengan pembangunan hutan. Adapun pihak yang dapat memanfaatkan dana ini adalah Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Swasta /Badan Usah Milik Daerah dan perusahaan patungan BUMN dengan BUMS atau Koperasi yang bergerak di bidang kehutanan, Koperasi dan Kelompok Tani Hutan dengan

persyaratan secara umum merupakan pemegang izin pemanfaatan hutan tanaman, tidak dalam daftar hitam dalam perbankan, memiliki tenaga teknis kehutanan, memiliki NPWP dan tidak mempunyai tunggakan pajak, serta memenuhi syarat untuk memperoleh pinjaman sesuai ketentuan yang diatur menteri kehutanan.

Bunga pinjaman untuk Badan Usaha Berbadan Hukum dikenakan pada suku bunga yang berlaku di bank umum sedangkan untuk koperasi dan kelompok tani dikenakan bunga sesuai tingkat bunga yang berlaku di Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Pengembalian pinjaman ini dilakukan setelah panen/daur tanaman dengan cara sebagaimana diatur dalam perjanjian pinjaman/akad kredit. Bilamana terjadi penyimpangan maka akan diberlakukan sanksi seperti berikut.

- 1) Dalam hal debitur BUMN/S/D jika tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana diatur dalam perjanjian pinjaman dikenakan sanksi denda sebesar 2% (dua persen) pertahun ditambah bunga dengan tingkat suku bunga yang berlaku pada bank umum per tahun.
- 2) Dalam hal debitur Koperasi atau Kelompok Tani Hutan, ketua kelompok dan anggota kelompok tidak memenuhi kewajiban sebagaimana diatur dalam perjanjian pinjaman, dikenakan sanksi tanggung renteng untuk memenuhi kewajibannya.

Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat merupakan kebijakan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan (*pro-poor*), menciptakan

lapangan kerja baru (*pro-job*) dan ekonomi (*pro-growth*) sebagaimana menjadi agenda revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, sekaligus juga merupakan implementasi dari Kebijakan Prioritas Departemen Kehutanan dalam Revitalisasi Sektor Kehutanan dan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat. Sektor kehutanan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi nasional, perbaikan lingkungan, mensejahterakan masyarakat dan memperluas lapangan kerja.

c. HTR Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat

Agenda penghapusan/pengentasan kemiskinan (*pro-poor*) diarahkan pada pemberian akses dan pengakuan legal atas usaha pemanfaatan Hutan Produksi melalui Hutan Tanaman Rakyat (HTR) untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran di pedesaan sekitar hutan. Peranan sektor kehutanan dalam penurunan kemiskinan dilaksanakan dalam koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat melalui pemberian akses hukum ke pemanfaatan hutan dan pembiayaan yang luas dalam program pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan penyaluran dana bergulir (*revolving funds*) melalui Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan sejak 2007.

Peningkatan program pemberdayaan masyarakat yang tinggal di dalam/di sekitar hutan seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa, Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), Hutan Rakyat Pola Kemitraan (HRPTK), Industri Kayu Berbasis Hutan

Rakyat, Bina Desa Hutan dan Desa Konservasi Hutan terus dilakukan secara bertahap dan konsisten. Tentu saja peran hutan dan produk kehutanan dalam penurunan kemiskinan diatas tidak lepas dari program-program pro rakyat, seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) sebagai usaha pemerintah dalam kebijakan percepatan pertumbuhan ekonomi disertai distribusi pendapatan (*growth with equity*). Agenda penyediaan lapangan kerja (*pro-job*) dimaksudkan untuk menggerakkan ekonomi di perkotaan (sektor riil) berupa industri perkayuan dalam rangka menyerap tenaga kerja.

Keberhasilan dalam peningkatan investasi dan ekspor hasil hutan sebagai wujud pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan di atas, sekaligus juga memberikan sumbangan pada lapangan pekerjaan di hutan dan produk kehutanan berupa kayu, hasil hutan bukan kayu (rotan, getah, biji dan lainnya) dan jasa lingkungan hutan (ekowisata, keaneka ragaman hayati, perdagangan karbon) baik dalam skala besar maupun skala mikro. Hal ini terbentuk dalam wujud bergeraknya ekonomi kreatif di pedesaan maupun perkotaan yang menggunakan bahan baku kayu dan hasil hutan bukan kayu (HHBK) dan wisata alam berbasis keanekaragaman budaya lokal. Selain itu, peranan sektor kehutanan dalam mendukung pembangunan nasional dapat dilihat peranannya pada penyediaan lapangan kerja, dimana peranan sektor kehutanan merupakan salah sektor lapangan usaha yang menyerap angkatan kerja cukup besar. Pembangunan kehutanan

sejauh ini juga memiliki kontribusi yang besar terhadap pembangunan wilayah. Hal ini ditunjukkan dengan terbukanya wilayah-wilayah terpencil melalui ketersediaan jalan bagi masyarakat di dalam dan sekitar hutan, bertambahnya kesempatan kerja, peningkatan pendapatan pemerintah daerah dan masyarakat.

Kendala yang terjadi dalam proses perizinan HTR di Kabupaten Bulungan terkait dengan kesalahan dalam penataan fungsi kawasan hutan. Sebagaimana diketahui bahwa areal hutan yang dicadangkan dalam HTR seharusnya berasal dari hutan produksi. Namun demikian, kenyataan yang terjadi menunjukkan bahwa masih banyak areal pencadangan HTR yang termasuk dalam kawasan hutan produksi terbatas. Hal ini tentunya menyebabkan kendala dalam perizinan. Dari pihak BP2HP telah melakukan verifikasi, akan tetapi izin HTR tidak bisa diberikan karena kawasan termasuk dalam areal hutan produksi terbatas. Penyelesaian masalah kesalahan dalam penetapan fungsi kawasan ini membutuhkan waktu yang tidak dapat diperkirakan karena harus ada pengurusan perubahan fungsi hutan yang menjadi wewenang dari BPKH.

Seharusnya, masalah fungsi kawasan ini tidak terjadi mengingat penentuan calon lokasi areal HTR dimulai dengan penetapan pencadangan areal HTR yang dilakukan oleh Menteri Kehutanan. Penetapan ini dilakukan berdasarkan atas usulan Bupati dengan pertimbangan teknis dari Dinas Kabupaten. Berdasarkan pencadangan

tersebut selanjutnya Bupati atas nama Menteri Kehutanan dapat menerbitkan izin HTR kepada perorangan dan koperasi yang mengajukan permohonan setelah mendapatkan pertimbangan teknis dari Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP).

Kendala yang ada terkait dengan fungsi kawasan mengakibatkan target implementasi kebijakan pengembangan HTR menjadi terhambat. Data di lapangan menunjukkan bahwa dari sekitar 300 yang sudah diajukan, hanya sekitar 90 yang sudah keluar izinnya. Kegiatan TR sendiri sudah dimulai sejak tahun 2010. Pada tahun ini, implementasi kebijakan pengembangan HTR sudah dilaksanakan selama 5 tahun. Akan tetapi, jumlah izin yang telah diberikan sangat sedikit. Pada Renstra direncanakan sampai tahun 2019 izin HTR ditargetkan sampai 400.000 izin. Namun sampai dengan tahun 2015 izin yang diberikan menunjukkan angka yang sangat jauh dari target tahun 2019.

Pada tahun 2010, terdapat 3 surat usulan perihal izin HTR, salah satunya adalah dari Dinas Kehutanan Kab. Bulungan dengan Nomor S.522.1/391/Dishut-II/2010. Dari ketiga usulan tersebut, yang memperoleh SK Pencadangan Areal HTR dari Menteri Kehutanan hanya usulan dari Dinas Kehutanan Kab. Bulungan, sesuai SK. 398/Menhut-II/2010 tanggal 6 Juli 2010 seluas 2.090 Ha. Sementara untuk dua usulan lainnya hingga pada akhir tahun 2013 masih berproses di Kementerian Kehutanan. Sampai dengan pertengahan tahun 2014, perkembangan realisasi IUPHHK-HTR sudah mencapai 31 izin seluas 92 Ha dimana

keseluruhannya berada di wilayah Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.

Realisasi IUPHHK-HTR dari Tahun ke Tahun Sesuai SK Pencadangan Areal HTR No. SK. 398/Menhut-II/2010, luas yang dicadangkan untuk Kabupaten Bulungan adalah sebesar 2.090 Ha. Dari luas tersebut, izin IUPHHK-HTR yang sudah keluar sampai dengan saat ini sebanyak 31 izin seluas 92 Ha. Realisasi IUPHHK-HTR dari tahun ke tahun hingga tahun 2014 sebagai berikut.

- a. Tahun 2011: Setelah kegiatan verifikasi lahan pemohon, Balai memberikan rekomendasi terhadap 9 izin IUPHHK-HTR, yang kemudian dikeluarkan izinnya oleh Bupati atas 9 izin IUPHHK-HTR tersebut terhadap lahan seluas 29,03 Ha.
- b. Tahun 2012: Setelah kegiatan verifikasi lahan pemohon, Balai memberikan rekomendasi atas 22 izin IUPHHK-HTR, yang kemudian diberikan izinnya oleh Bupati atas 22 izin tersebut pada lahan seluas 62,97 Ha.
- c. Tahun 2013: Terdapat sejumlah 55 pemohon IUPHHK-HTR seluas 123,8 Ha. Keseluruhan areal telah diverifikasi Balai, tapi hingga kini Balai masih dalam proses dalam pemberian rekomendasi.
- d. Tahun 2014: Sampai dengan akhir Mei 2014, sudah terdapat 44 pemohon IUPHHK-HTR, dimana kegiatan verifikasi areal pemohon tersebut direncanakan akan dilaksanakan pada akhir tahun oleh Balai.

Berdasarkan hasil penelitian, apabila dilihat dari target dan pencapaian dari implementasi kebijakan pengembangan HTR maka terlihat bahwa implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan belum dapat dikatakan berhasil. Namun demikian, apabila dibandingkan dengan kota dan kabupaten lain di Propinsi Kalimantan Utara maka dapat diketahui bahwa implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan sudah memiliki proses yang lebih maju.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan pencadangan areal HTR di Kabupaten Bulungan masih mengalami berbagai kendala. Kendala yang paling besar adalah dari pemanfaatan fungsi kawasan. Hal ini dapat terjadi karena kurangnya komunikasi dan koordinasi antar unit pada pemerintah pusat maupun daerah. Eyestone (1971) menjelaskan bahwa kebijakan administrasi publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Terkait dengan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pencadangan areal HTR di Kabupaten Bulungan akan berjalan lebih baik lagi apabila ada hubungan yang baik dalam suatu unit pemerintah daerah dan lingkungannya.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencadangan areal HTR belum mencapai maksud dan tujuan yang diharapkan. Anderson (1968) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok

aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Apabila ditinjau dari maksud dan tujuannya, maka kebijakan pencadangan areal HTR sudah memiliki maksud dan tujuan yang jelas, yaitu mencapai kesejahteraan masyarakat. Namun demikian dalam pelaksanaannya implementasi kebijakan pencadangan areal HTR belum mampu memenuhi maksud dan mencapai tujuan yang diharapkan.

## **2. Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Pelaksanaan Pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan**

Implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan belum dapat dikategorikan berhasil. Hal ini dapat terjadi karena banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang pengembangan HTR adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III, dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Edward III, dapat diidentifikasi 4 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan. Adapun faktor yang mendukung implementasi

kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan adalah komunikasi dan disposisi. Komunikasi dalam implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan sudah berjalan dengan baik. Transmisi dalam proses komunikasi cukup jelas dan konsisten. Pola komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan dimulai dengan sosialisasi oleh BP2HP kepada pemerintah daerah di kabupaten, kemudian juga kepada masyarakat. Dalam pelaksanaan pengembangan HTR selanjutnya, BP2HP juga menyediakan pendamping HTR guna menjamin agar masyarakat benar-benar memahami pelaksanaan pengembangan HTR.

Menurut model yang dikembangkan oleh Edward III, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi (Edward III, 1980). Keempat faktor tersebut berkaitan untuk menapai tujuan dari implementasi kebijakan. Disposisi juga merupakan faktor pendukung dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR.

Disposisi terkait dengan pengangkatan birokrat dan insentif. Dalam hal pengangkatan birokrat, sudah dilaksanakan sesuai dengan Perdirjen Bina Usaha Kehutanan Nomor P.05/VI-BUHT/2012 Tentang Tata Cara Seleksi dan Pendampingan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat. Dalam rangka mendukung keberhasilan pembangunan HTR sesuai P.55/Menhut-II/2011 dapat dilakukan pendampingan untuk memberdayakan pelaku utama dan pelaku usaha dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat sehingga tercapai kemandirian usaha dan kesejahteraan masyarakat yang dicita-

citakan. Mekanisme seleksi Tenaga pendamping HTR dan pelaksanaan pendampingan pembangunan HTR diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan Nomor P.05/VI-BUHT/2012. Biaya operasional pendampingan HTR dibebankan pada anggaran pemerintah selama 3 tahun dan selanjutnya dibebankan pada pemerintah kabupaten/kota.

Faktor yang menjadi penghambat bagi implementasi kebijakan pengembangan HTR adalah faktor sumber daya dan struktur organisasi. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan *skill*/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program.

Aspek dari sumber daya yang masih kurang adalah kecukupan jumlah staf, wewenang, dan juga anggaran. Jumlah pendamping HTR di Kabupaten Bulungan dapat dikatakan belum memadai. dapat menyampaikan informasi tentang kebijakan pembangunan HTR di wilayah tersebut. Pembentukan

tenaga pendamping untuk masyarakat pengelola HTR sangatlah penting, sebagaimana Permenhut No.P.05/VI-BUHT/2012 tentang Tata Cara Seleksi dan Pendampingan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat, dengan tujuan meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat melalui pendampingan.

Dalam hal ini, BP2HP wilayah XIII Samarinda yang merupakan UPT Kementerian Kehutanan yang salah satu tugasnya adalah sebagai fasilitator terhadap terselenggaranya kebijakan pembangunan HTR di wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Tugas BP2HP Wilayah XIII Kalimantan Timur adalah memberikan bimbingan teknis terhadap sumberdaya manusia yang ada di kabupaten melalui pembimbingan dalam pelaksanaan kebijakan HTR sehingga petugas kehutanan di daerah dapat memahami apa isi dari kebijakan pemerintah tentang pembangunan HTR. Selain itu, BP2HP juga memfasilitasi pembentukan kelembagaan HTR di daerah sehingga nanti diharapkan akan mempermudah peserta HTR untuk mendapatkan dana bergulir dalam pengelolaan pembangunan HTR. Namun demikian, sampai dengan saat ini realisasi dana bergulir belum terlaksana. Hal ini disebabkan karena belum ada lembaga atau organisasi yang menampung dan mengakomodir kebutuhan masyarakat sasaran program HTR.

Pihak perorangan dan koperasi yang telah mendapatkan izin HTR seharusnya dapat melakukan pembangunan HTR melalui pola mandiri, pola kemitraan, atau pola developer. Pola perorangan adalah HTR yang dibangun oleh pemegang IUPHHK-HT, pola kemitraan adalah HTR yang dibangun

oleh pemegang IUPHHK-HTR bersama dengan mitra berdasarkan kesepakatan bersama dengan difasilitasi oleh pemerintah/ pemerintah daerah agar terselenggara kemitraan yang saling menguntungkan, sedangkan pola developer adalah HTR yang dibangun oleh BUMN atau BUMS atas permintaan pemegang IUPHHK-HTR dan biaya pembangunannya menjadi tanggung jawab pemegang IUPHHK-HTR.

Biaya pembangunan HTR dapat dibiayai secara swadaya oleh pemegang izin, maupun melalui lembaga pembiayaan keuangan yang lain. Pemerintah menyediakan pembiayaan pembangunan HTR melalui mekanisme fasilitas dana bergulir pinjaman yang dikelola oleh Badan Layanan Umum Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (BLU Pusat P2H) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.36/Menhut-II/2012 tentang Tata Cara Penyaluran dan Pengembalian Dana Bergulir untuk Kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan. BLU Pusat P2H adalah satuan kerja Kementerian Kehutanan yang menerapkan pengelolaan Badan Layanan Umum untuk pembiayaan pembangunan Kehutanan. Untuk kesalahan dalam pemanfaatan fungsi kawasan mana pihak pimpinan perlu mengadakan rapat pencapaian hasil.

Sumber dana pembangunan hutan berasal dari Dana Reboisasi dengan alokasi penggunaannya hanya untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan dan salah satunya adalah pembangunan HTR. Mekanisme penyaluran pinjaman dana bergulir pinjaman dapat melalui skema pinjaman, skema bagi hasil dan pola syariah. Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa

fasilitas juga masih menjadi kendala dengan kurangnya anggaran yang dapat digunakan masyarakat sasaran dalam pengembangan HTR.

Faktor lainnya yang juga masih menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan HTR di Kabupaten Bulungan adalah struktur birokrasi. Aspek struktur birokrasi yang menjadi penghambat adalah tidak lengkapnya SOP dan penyebaran tanggung jawab. SOP adalah serangkaian instruksi kerja tertulis yang dibakukan (terdokumentasi) mengenai proses penyelenggaraan administrasi organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan. SOP merupakan suatu pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan. Dalam implementasinya, SOP program pengembangan HTR belum jelas tata waktunya, sehingga dapat menghambat proses perizinan.

### **3. Usaha-usaha untuk Menanggulangi Faktor-faktor Penghambat oleh Pemerintah dalam Pelaksanaan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan masih mengalami sejumlah kendala. Hal ini menyebabkan target perizinan HTR tidak dapat terpenuhi. Untuk itu, seharusnya pemerintah melaksanakan berbagai usaha untuk menanggulangi faktor penghambat implementasi pengembangan HTR tersebut. Namun

demikian, berdasarkan hasil penelitian belum terlihat adanya usaha yang pasti dan sudah dilaksanakan dalam mengatasi faktor penghambat dalam implementasi pengembangan HTR.

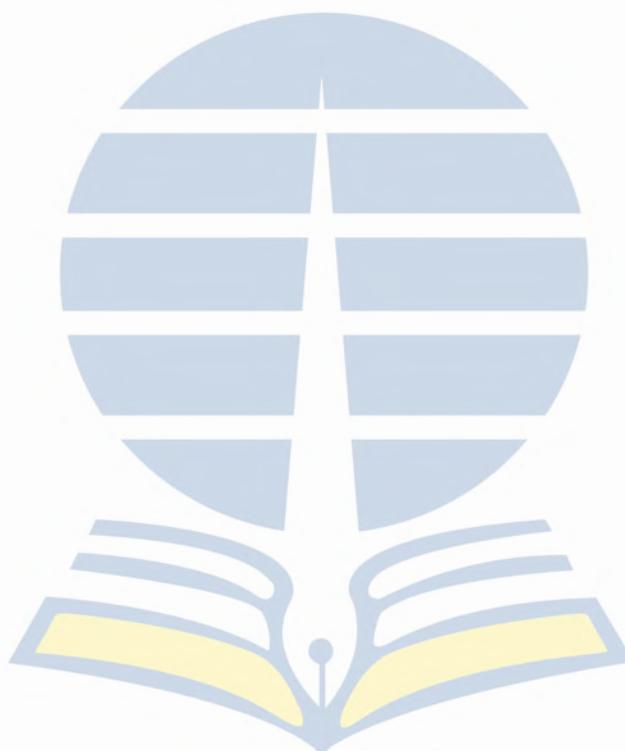
Belum adanya usaha yang pasti untuk mengatasi faktor penghambat implementasi pengembangan HTR dapat disebabkan karena evaluasi terhadap proses pengembangan HTR belum dilaksanakan. Belum ada keterangan yang pasti pula mengenai perencanaan atau penyusunan RKU dan RKT serta evaluasi terhadap perencanaan tersebut. Sebagaimana diketahui bahwa pemegang HTR yang telah memperoleh izin HTR wajib menyusun Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat selanjutnya disebut RKUPHHK HTR, yaitu rencana kerja untuk seluruh areal kerja IUPHHK-HTR yang berlaku daur tanaman pokok yang dominan, antara lain memuat aspek kelestarian hutan, kelestarian usaha, aspek keseimbangan lingkungan dan pembangunan sosial ekonomi setempat. Selanjutnya, berdasarkan RKUPHHK tersebut pemegang HTR wajib menyusun rencana kerja tahunan yang disusun secara gabungan dalam satu kelompok pemegang IUPHHK-HTR dan/atau Koperasi dengan jangka waktu 1 (satu) tahun yang disusun berdasarkan RKUPHHK-HTR. RKUPHHK-HTR dan RKTUPHHK-HTR ini menjadi dasar dan acuan pelaksanaan pembangunan HTR.

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan

melakukan koordinasi yang baik. Menurut Edward III (1990), terdapat dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan *Standard Operating Procedures (SOPs)* dan melaksanakan *fragmentasi*. Namun demikian, sampai dengan saat ini belum ditemukan. *Standard Operating Procedures (SOPs)* dan melaksanakan *fragmentasi* dapat dikenakan dengan mudah. Dalam pelaksanaannya pembangunan HTR harus menggunakan teknik silvikultur yang sesuai dengan kondisi tapak, persyaratan tempat tumbuh suatu jenis pohon, faktor sosial ekonomi dan budaya masyarakat setempat. Sistem silvikultur yang dapat digunakan adalah Tebang Habis Permudaan Buatan, Tebang Habis Tanam Jalur dan tebang rumpang. Jenis tanaman pada HTR berdasarkan P.55/Menhut-II/2011 pada prinsipnya terdiri dari tanaman pokok dan (tanaman hutan) dan tanaman budidaya tahunan, dengan komposisi tanaman budidaya tahunan maksimal 40% dari areal kerja. Pola tanam yang dapat dikembangkan adalah pola tanam monokultur, pola tanam campuran dan pola tanam agroforestri yang disesuaikan dengan kondisi tapak setempat.

Dalam rangka menjamin pelaksanaan pembangunan HTR sesuai dengan ketentuan maka setiap 2 tahun IUPHHK-HTR dilakukan evaluasi oleh BP2HP, dalam hal dimana pelaksanaan pembangunan HTR tidak sesuai dengan ketentuan, Bupati dapat membatalkan izin yang telah diterbitkan dan dapat menerbitkan perizinan kepada pemohon lain. Hal-hal yang menyebabkan dapat dicabutnya izin HTR berdasarkan Peraturan

Menteri Kehutanan Nomor P.39/Menhut-I/2008 adalah (1) memindahkan izin HTR tanpa persetujuan tertulis pemberi izin (2) tidak melaksanakan kegiatan nyata di lapangan untuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak izin diberikan, atau (3) tidak menyusun RKUPHHK-HTR paling lambat 2 tahun setelah izin diberikan.



## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan tersebut, dapat di kemukakan kesimpulan sehubungan dengan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, sebagai berikut.

1. Implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan pada dasarnya sudah dilaksanakan. Kabupaten Bulungan bahkan menjadi satu-satunya dari 14 kabupaten di Propinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara yang telah memiliki areal pencadangan HTR. Namun demikian, dalam proses pelaksanaannya, implementasi kebijakan terkait pengembangan HTR mengalami kendala. Kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pengembangan HTR terkait dengan fungsi kawasan, dimana masih banyak areal pencadangan HTR yang termasuk dalam kawasan hutan produksi terbatas. Padahal, areal hutan produksi terbatas tidak boleh dijadikan sebagai HTR. Kendala lainnya adalah kurangnya kesiapan masyarakat dan lembaga yang mengakomodir kebutuhan masyarakat ketika mengembangkan HTR. Kesiapan masyarakat tersebut terkait dengan *mindset*, pola pikir, dan kultur masyarakat. Kurangnya kesiapan masyarakat tersebut terlihat pada saat ada masyarakat yang telah memperoleh izin, namun tidak menggarap dan mengelola lahan tersebut.

2. Secara keseluruhan, ada 4 faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Faktor yang menjadi pendukung dalam implementasi pengembangan HTR adalah komunikasi dan disposisi, sedangkan faktor yang menjadi penghambat dalam pengembangan HTR adalah sumber daya dan struktur birokrasi.
3. Sampai dengan saat ini, belum ada usaha yang pasti dan mampu mengatasi faktor penghambat dalam implementasi pengembangan HTR di Kabupaten Bulungan. Belum adanya usaha yang pasti untuk mengatasi faktor penghambat implementasi pengembangan HTR dapat disebabkan karena evaluasi terhadap proses pengembangan HTR belum dilaksanakan. Selain itu, juga belum ada keterangan yang pasti mengenai perencanaan atau penyusunan RKU dan RKT serta evaluasi terhadap perencanaan tersebut.

## **B. Saran**

Berdasarkan uraian kesimpulan tersebut, dapat direkomendasikan saran-saran sebagai berikut.

### **1. Secara Teoritis**

Secara teoretis, bagi peneliti selanjutnya diharapkan dapat melakukan pengembangan terhadap hasil-hasil penelitian ini. Pengembangan dapat dilakukan dengan melakukan perbandingan antara implementasi kebijakan pengembangan HTR yang terjadi di Kabupaten Bulungan dengan di daerah lain.

## 2. Secara Praktis

- a. BP2HP wilayah XIII Samarinda perlu melakukan evaluasi secara periodik terhadap pengembangan HTR. Selain itu, BP2HP harus memantau terlaksananya pengembangan HTR pada masyarakat sasaran yang telah memperoleh izin. Hal ini perlu dilakukan agar pengembangan HTR dapat berjalan dengan lancar dan mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengurangi tingkat pengangguran, serta menjaga kelestarian hutan.
- b. Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan diharapkan dapat melakukan pembinaan dan pendampingan secara lebih teratur dan sistematis terhadap masyarakat sasaran dari kebijakan pengembangan HTR. Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan perlu melaksanakan pembinaan agar masyarakat sasaran mengembangkan HTR dengan tanaman-tanaman yang memiliki potensi dan nilai ekonomi tinggi di Kabupaten Bulungan.
- c. Masyarakat Kabupaten Bulungan, khususnya pemohon dan penerima izin pembangunan HTR diharapkan lebih aktif dan lebih serius mengembangkan HTR sehingga tujuan dari pembangunan HTR dapat tercapai. Masyarakat dapat memanfaatkan lahan yang telah diperoleh untuk pengembangan HTR sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Jurnal, Artikel dan Buku

- Abdullah, Syukur. (1997). *Budaya Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: PT Pustaka.
- Achmad, R. (2004). *Kimia Lingkungan*. Yogyakarta: Andi.
- Achmaliadi, Restu, et al. (2002). *The State of Forest*. Jakarta: Forest Watch Indonesia.
- Agustino, Leo. (2006). *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Agustino, Leo. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, James E. (1998). *Public Policy Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Ansary, Rini Anggraeny; Malamassam, Daud; & Paembonan, Samuel Arung. (2010). "Strategi Pengembangan Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo". *Jurnal Departemen Kehutanan Gorontalo*.
- Ardhana, Adnan & Buwono, Dian Cahyo. "Hutan Tanaman Rakyat: Apa dan Bagaimana?". *Galam Volume IV No. 1, April 2010: 49 - 60*.
- Arikunto, Suharsimi. (2002). *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rinneka Cipta.
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge : MIT Press.
- Bogdan, Robert C. & Biklen, Sari K. (2003). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Ally and Bacon, Inc.
- Creswell, John W. (2010). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Gramedia.
- Dye, Thomas R. (1995). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.

- Eyestone, Robert. (1971). *The Threads of Policy: A Study in Police Leadership*. Indianapolis: Bobbs Merrill.
- Febriani, Dewi; Darusman, Dudung; Nurrochmat, Dodik Ridho; & Wijayanto, Nurheni (2012). "Strategi Implementasi Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat Di Kabupaten Sarolangun, Jambi". *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 9 No. 2, Agustus 2012 : 81 - 95*.
- Friedrich, Carl J. (1963). *Man and His Governement*. New York : McGraw Hill.
- Grindle, Merilee S. (1990). *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princetown University Press.
- Herawati, Tuti. (2011). "Hutan Tanaman Rakyat: Analisis Proses Perumusan Kebijakan dan Rancang Bangun Model Konseptual Kebijakan". *Disertasi tidak diterbitkan*. Institut Pertanian Bogor.
- Herawati, Tuti; Wijayanto, Nurheni; Saharuddin, Saharuddin; & Eriyatno. (2010). Analisis Respon Pemangku Kepentingan Di Daerah Terhadap Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*. Vol 7, No 1 (2010): 13-25.
- Iskandar; Paranoan, DB; & Djumlani, Achmad. (2003). "Implementasi Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur". *eJournal Administrative Reform, 2013, 1 (2):525 - 537*.
- Karim, Mulyawan. (2010). *Rindu Pancasila*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Lester, James P.; & Stewart Jr., Joseph. (2000). *Public Policy: An Evolution ary Approach*. Belmont: Wadsworth.
- Liang Gie, The. (2007). *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- Mas'ud, Emban Ibnurusyd; Supratman; & Malamassam, Daud. (2011). "Model Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat Pola Mandiri di Desa Bacu-Bacu Kabupaten Barru". *Jurnal Hutan dan Masyarakat Volume. 6, No.2, Agustus 2011: 93-99*.
- Mazmanian, Daniel H. dan Sabatier, Paul A. (1983) *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* dalam *Administration and Society* 6, 1975, London: Sage.
- Miles, M. B. & Huberman, A.M. (2009). *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UI Press.

- Nurcholish, Hanif. (2005). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Panuju, Dyah R.; Rustiadi, Ernan; & Saefulhakim, Sunsun. (2009). *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rose, Richard. (1969). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Santosa, Andri. (2012). "Hutan Tanaman Rakyat". *Info Kehutanan Masyarakat Seri ke-3, Mei 2012*.
- Sugiyono. (2010). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sumargo, Wirendro; Nanggara, Soelthon Gussetya; Nainggolan, Frionny A.; & Apriani, Isnenti. (2011). *Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode Tahun 2000-2009*. Jakarta: Forest Watch Indonesia.
- Sunderlin, William D. & Resosudarmo, Ida Aju Pradnja. (1997). *Laju dan Penyebab Deforestasi di Indonesia: Penelaahan Kerancuan dan Penyelesaiannya*. Bogor: CIFOR.
- Wahab, Solichin Abdul. (2008). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM.
- Widodo, Joko. (2001). *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Insan Cendikia.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

## **B. Peraturan Perundangan**

- Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor: 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2007). *Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 Jo Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Menteri Kehutanan Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Menteri Kehutanan No. P.23/Menhut-II/2007 IUPHHK-HTR Dalam Hutan Tanaman Jo Peraturan Menteri Kehutanan No. P.5/Menhut-II/2008 tentang Tata Cara Permohonan*. Jakarta: Kementerian Kehutanan.

Menteri Kehutanan Republik Indonesia. (2011). *Peraturan Menteri Kehutanan No. P.55/Menhut-II/2011 Jo Peraturan Menteri Kehutanan No. P.31/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.55/Menhut-II/2011 tentang Tata Cara Permohonan Izin IUPHHK-HTR Dalam Hutan Tanaman*. Jakarta: Kementerian Kehutanan.

Kementrian Kehutanan Republik Indonesia. (2012). *Peraturan Direktur Jenderal Bina Usaha Kehutanan No. P.05/VI-BUHT/2012 Tentang Tata Cara Seleksi dan Pendampingan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat*. Jakarta: Kementerian Kehutanan.



## Lampiran 1. Kerangka Acuan Data Penelitian

Variabel	Indikator	Dimensi	Parameter	Jenis Data & Unit Analisis Data	Teknik Analisis Data
Sumber Daya	Staf	Kecukupan (jumlah) dan kualifikasi (kemampuan dan keterampilan)	- Jumlah staf yang ada - Jumlah kualifikasi yang dimiliki	- Data primer - Data sekunder	Deskriptif kualitatif: - reduksi data - penyajian data, - verifikasi data
	Informasi	Segala keterangan dalam bentuk tulisan atau pesan, pedoman, petunjuk dan tata cara pelaksanaan	- etersediaan informasi - enis informasi		
	Wewenang	Kewenangan karena kesesuaian program dengan lembaga pelaksana kebijakan.	- entuk kewenangan yang dimiliki - enis kewenangan yang dilaksanakan		
	Fasilitas	Fasilitas bergerak Fasilitas tidak bergerak	- Ketersediaan fasilitas - umlah dan jenis fasilitas yang ada		
Komunikasi	Transmisi/ penyampaian komunikasi	Pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan Pelaksana kebijakan dan masyarakat	- Proses penyampaian komunikasi - Bentuk penyampaian komunikasi	- Data primer - Data sekunder	Deskriptif kualitatif: - reduksi data - penyajian data, - verifikasi data
	Kejelasan	Struktur organisasi Pembagian kewenangan Hubungan antar unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan Hubungan organisasi	- Pembagian unit-unit kerja - Pembagian tugas dan tanggungjawab - Pola hubungan organisasi yang ada		

		dengan organisasi luar.			
Disposisi / Sikap	Pengangkatan birokrasi	Penempatan staf-staf pendukung kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bentuk dukungan dalam pelaksanaan kebijakan</li> <li>- Dampak dari penempatan staf-staf pendukung kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data primer</li> <li>- Data sekunder</li> </ul>	Deskriptif kualitatif: <ul style="list-style-type: none"> <li>- reduksi data</li> <li>- penyajian data,</li> <li>- verifikasi data</li> </ul>
	Insentif	Alokasi anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umlah ketersediaan anggaran</li> <li>- Bentuk insentif</li> </ul>		
Struktur Birokrasi	SOP ( <i>Standard Operational procedure</i> )	Pedoman baku tentang prosedur tata cara pelaksanaan kebijakan masing-masing elemen organisasi (unit kerja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketersediaan SOP</li> <li>- Bentuk SOP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data primer</li> <li>- Data sekunder</li> </ul>	Deskriptif kualitatif: <ul style="list-style-type: none"> <li>- reduksi data</li> <li>- penyajian data,</li> <li>- verifikasi data</li> </ul>
	Fragmentasi	Struktur organisasi Pembagian kewenangan Hubungan antar unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan Hubungan organisasi dengan organisasi luar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembagian unit-unit kerja</li> <li>- Pembagian tugas dan tanggungjawab</li> <li>- Pola hubungan organisasi yang ada</li> </ul>		

**Lampiran 2-Pedoman Wawancara**  
**PEDOMAN WAWANCARA**  
**(Kepada Pihak BP2HP dan Pemerintah Kabupaten Bulungan)**

1. Apa yang Anda pahami mengenai kebijakan Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan? Jelaskan!

Jawaban:

---

---

---

---

---

2. Bagaimana proses implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

3. Bagaimana kesiapan pihak pemerintah daerah dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

4. Menurut Anda, apakah tujuan dilaksanakannya kebijakan tersebut?

Jawaban:

---

---

---

---

---

5. Apakah faktor-faktor yang mendukung implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

6. Apakah dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan masih ditemui hambatan? Mohon jelaskan mengenai hambatan tersebut!

Jawaban:

---

---

---

---

---

7. Upaya apakah yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan masih ditemui hambatan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

8. Apakah upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sudah mampu mengatasi hambatan yang ada?

Jawaban:

---

---

---

---

---

9. Bagaimanakah dampak implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan terhadap kesejahteraan masyarakat?

Jawaban:

---

---

---

---

---

10. Bagaimanakah keberhasilan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan apabila ditinjau dari segi pemberdayaan masyarakat?

Jawaban:

---

---

---

---

---

11. Bagaimanakah penyaluran informasi antara pihak yang terkait dengan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

12. Bagaimanakah penyampaian informasi dan sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

13. Bagaimanakah kejelasan informasi terkait dengan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

14. Apakah informasi terkait dengan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sudah konsisten?

Jawaban:

---

---

---

---

---

15. Apakah pihak pemerintah daerah memiliki staf dalam jumlah yang cukup untuk mendukung implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

16. Apakah staf yang dimiliki pihak pemerintah daerah memiliki kualifikasi yang memadai untuk implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

17. Apakah ada informasi yang jelas untuk masyarakat mengenai implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan dari pihak pemerintah daerah?

Jawaban:

---

---

---

---

---

18. Dalam bentuk apakah informasi mengenai implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

19. Apakah pihak pemerintah daerah memiliki kewenangan khusus dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

20. Bagaimana jenis kewenangan pihak pemerintah daerah dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

21. Apakah fasilitas yang tersedia untuk implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan cukup memadai?

Jawaban:

---

---

---

---

22. Apa saja jenis fasilitas yang tersedia dan apakah jumlahnya cukup untuk implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

23. Bagaimanakah proses penyampaian dan bentuk komunikasi antar pihak pelaksana dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

24. Menurut Anda, apakah pembagian unit kerja sudah baik dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

25. Bagaimanakah pembagian tugas dan tanggungjawab dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

26. Bagaimanakah pola hubungan antara pihak pemerintah daerah dengan masyarakat dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan

SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

27. Apakah pihak pemerintah daerah memperoleh dukungan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

28. Adakah dampak dari penempatan staf yang mendukung implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan bagi pemerintah daerah?

Jawaban:

---

---

---

---

---

29. Bagaimanakah ketersediaan anggaran untuk implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan oleh pemerintah daerah?

Jawaban:

---

---

---

---

---

30. Bagaimanakah insentif bagi pihak terkait dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan oleh pemerintah daerah?

Jawaban:

---

---

- 
- 
- 
31. Apakah ada SOP dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan oleh pemerintah daerah?

Jawaban:

---

---

---

---

32. Apabila ada, bagaimanakah bentuk SOP dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan oleh pemerintah daerah?

Jawaban:

---

---

---

---

33. Bagaimanakah pembagian unit-unit kerja dalam organisasi pemerintah daerah untuk melakukan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

34. Bagaimanakah pembagian tugas dan tanggung jawab dengan instansi pemerintah daerah dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

35. Bagaimanakah pola hubungan dengan instansi pemerintah daerah dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

36. Apa saja upaya pemerintah daerah dalam menangani kendala/hambatan yang terjadi dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

37. Apa saja yang telah berhasil dicapai dalam pelaksanaan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut?

Jawaban:

---

---

---

---

---

38. Bagaimanakah tujuan strategis/target kerja yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam mengimplemetasikan kebijakan Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

39. Apa harapan anda selaku pemerintah daerah dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

40. Menurut Anda, apakah implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sudah dapat dinyatakan berhasil?

Jawaban:

---

---

---

---

---



**PEDOMAN WAWANCARA**  
**(Kepada Masyarakat Pemohon HTR/Pendamping)**

1. Apakah pendapat anda tentang dilaksanakannya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

2. Apakah anda setuju dengan adanya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut? Alasannya?

Jawaban:

---

---

---

---

---

3. Menurut Anda selaku masyarakat apa dampak positif dari implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut?

Jawaban:

---

---

---

---

---

4. Bagaimana tahapan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

5. Apakah anda mendapat kesulitan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

6. Menurut anda bagaimana pelayanan yang diberikan pemerintah daerah dalam menangani implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan? Apakah sudah cukup memuaskan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

7. Apa saja kekurangan yang anda rasakan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

8. Apakah anda mendapatkan cukup informasi tentang implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

Jawaban:

---

---

---

---

---

9. Apakah fasilitas yang diberikan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sudah cukup baik?

Jawaban:

---

---

---

---

---

10. Apa harapan anda selaku masyarakat dengan adanya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut?

Jawaban:

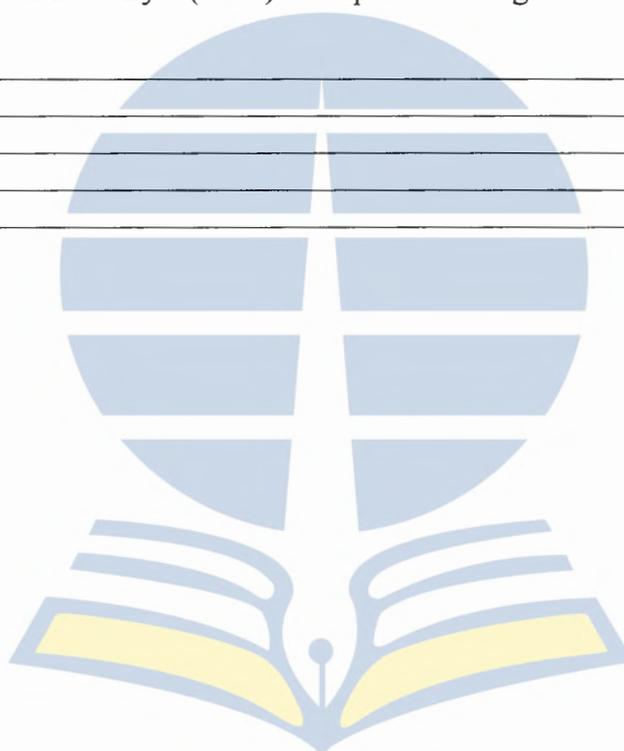
---

---

---

---

---



### Lampiran 3-Transkrip Hasil Wawancara

#### WAWANCARA DENGAN PIHAK BP2HP

- P : Saya dari mahasiswa Universitas Terbuka Pak, atau UT, ingin menanyakan perkembangan tentang HTR di Kabupaten Bulungan, sesuai dengan Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 tentang HTR Kabupaten Bulungan. Nah, mungkin pertanyaan yang bisa saya kemukakan ada beberapa hal Pak, yang itu, tentang, mungkin bertahap Pak. Pertama tentang pemahaman mengenai HTR dan bagaimana proses pelaksanaan sesuai peraturan yang ada Pak.
- I : Ya, terimakasih Pak Jalal, jadi begini, HTR ini kan dulu muncul sebagai jawaban atas persoalan-persoalan masyarakat di sekitar hutan, sehingga semangatnya waktu itu *ada pro-poor, pro-job, pro-environment* dan apa satu lagi itu, saya lupa. Artinya begini, di beberapa tempat di sekitar kawasan hutan itu kan kesejahteraan masyarakat masih rendah, yang kedua juga, lapangan pekerjaan kan terbatas, sehingga diharapkan dengan HTR ini bisa menampung tadi, menampung adanya tenaga kerja di sekitar kawasan hutan dan juga bisa mendorong untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- P : Itu latar belakangnya ya Pak.
- I : Ya, latar belakangnya seperti itu
- P : Kalau proses pelaksanaannya bagaimana Pak?
- I : Dengan latar belakang seperti itu ada beberapa kegiatan yang menjadi tindak lanjut dari permasalahan itu. Jadi Kementerian Kehutanan sudah banyak mengeluarkan regulasi itu. Di tingkat lapangan, kami di BP2HP itu pada awalnya melakukan sosialisasi, baik kepada pemerintah daerah, kabupaten, dan juga kepada masyarakat. Artinya, kita membangun pemahaman yang sama, dan juga menyiapkan masyarakat, HTR ini kedepannya seperti apa dan apa yang harus dilakukan masyarakat untuk terlibat di dalam HTR. Di Kaltim Kaltara itu hampir semua sudah pernah BP2HP lakukan untuk sosialisasi tadi. Sebagai kegiatan awalnya begitu, dan dari 14 kabupaten kota di Kaltim Kaltara ini, yang sudah ada pencadangannya itu memang baru di Bulungan, 2015 ini ada juga yang di Kutim. Dan yang sudah progress-nya lebih maju itu yang di Bulungan. Di Bulungan itu dari sekitar 300 yang sudah diajukan, ada sekitar 90 yang sudah keluar izinnya.

- P : Kalau kaitannya dengan kesiapan Pak, untuk BP2HP tadi, untuk pelaksanaannya, sumber daya manusianya Pak. Kalau kesiapan regulasi kan sudah, termasuk anggaran itu bagaimana Pak?
- I : Jadi di dalam proses pembangunan HTR tadi, peran BP2HP itu kan, satu, melakukan sosialisasi tadi. Kemudian, atas permohonan dari masyarakat itu kita melakukan verifikasi. Kemudian nanti kita juga memfasilitasi dalam penyusunan RKU dan RKT-nya. Jadi dari sisi anggaran itu sudah kita siapkan, termasuk nanti di dalam pendampingan masyarakatnya, dalam pembangunan HTR itu juga anggaran disiapkan oleh BP2HP. Namun demikian begini, bahwa ada beberapa tantangan yang ada di dalam pengembangan HTR. Di satu sisi misalnya begini, pencadangan ini dulu, betul-betul didasarkan pada kebutuhan masyarakat atau tidak. Ini nanti soalnya berkaitan dengan kendala-kendala di dalam pembangunannya. Termasuk misalnya begini, sudah dicadangkan tapi belum bisa diproses sampai ke izin tadi, karena kadang-kadang masyarakat juga belum siap. Kemudian, kalau dari sisi SDM saya kira ini tidak diperlukan suatu kompetensi khusus untuk mendorong pembangunan HTR tadi. Karena kita sudah memfasilitasi tadi. Peran terbesar adalah di pendamping tadi dan di masyarakat. Oleh karena itu, si pendamping tadi sebelum ditunjuk jadi pendamping itu kita beri pembekalan, ada semacam diklatnya, dan itu juga sudah dilakukan oleh BP2HP. Khusus misalnya kasus di... atau persoalan di Bulungan itu, itu adalah ada permohonan yang sudah kita verifikasi namun demikian belum dapat diterbitkan rekomendasi, itu berkaitan dengan fungsi kawasan yang tidak sesuai, begitu.
- P : Berkaitan dengan fungsi kawasan ya Pak? Berarti itu salah satu faktor yang mendukung atau penghambat ya Pak?
- I : Iya, itu salah satu kendala dalam proses pemberian izin legal tadi, adanya fungsi kawasan yang tidak tepat tadi. Jadi begini, arahan pemanfaatan kawasan itu, bahwa untuk hutan produksi ini kan boleh menjadi izin usaha hutan alam, izin usaha hutan tanaman, maupun izin usaha areal restorasi ekosistem. Kalau di kawasan hutan produksi terbatas (HPT) ini kan hanya boleh izin usaha hutan alam dan izin usaha areal restorasi ekosistem. Dalam persoalan yang diajukan masyarakat Bulungan, ini ada beberapa kawasan yang statusnya HPT tadi. Padahal HPT kan tidak boleh menjadi izin usaha hutan tanaman termasuk HTR tadi, sehingga rekomendasi waktu itu belum bisa dikeluarkan. Nanti solusinya ini saya rasa perlu dibicarakan dengan BPKH, karena yang mempunyai kewenangan terhadap penetapan status kawasan itu kan BPKH, kalau saya ya menyarankan bahwa terhadap HPT, HPT tadi yang *notabene* sudah masuk pencadangan tadi, karena sudah masuk pencadangan, itu dirubah fungsinya menjadi hutan produksi sehingga bisa diberikan izin HTR-nya.
- P : Tapi untuk melakukan perubahan itu diperlukan waktu mungkin ya Pak?

- I : Ini memang nanti ada tahapnya, artinya perlu diusulkan oleh BPKH kepada pusat, kepada Menteri Kehutanan, karena kewenangannya nanti di Menteri Kehutanan menurut saya untuk perubahan fungsi kawasan ini.
- P : Sehingga waktu yang diperlukan pun belum kita tahu prosesnya ya Pak? Sehingga berjalannya HTR itu kan masih terhambat.
- I : Saya yang tidak memahami ini, apakah ada tata waktunya dalam perubahan fungsi kawasan ini. Misalnya saya begini, kalau untuk perizinan kan sudah ditentukan waktunya, misalnya minimal sekian hari itu sudah selesai, begitulah, jadi yang untuk perubahan fungsi kawasan itu bagaimana tata waktunya itu saya tidak tahu.
- P : Kalau yang ini Pak, untuk hambatan tadi, termasuk yang fungsi kawasan, termasuk juga mungkin masyarakat, kalau yang faktor pendukung pelaksanaannya, termasuk apa saja Pak? Faktor yang bisa mendukung pengembangan HTR? Tadi kan sudah termasuk anggaran, sumber daya manusia.
- I : Secara makro, menurut saya adalah adanya keberpihakan pemerintah pusat kepada peran kehutanan di dalam mendorong kesejahteraan masyarakat. Sekarang itu kan ada pencadangan 12,7 hektar yang nanti untuk perhutanan sosial, termasuk nanti di dalamnya HTR itu. Kemudian, yang lainnya, di beberapa tempat ini masyarakat kan memang perlu lahan tadi. Sehingga melalui skema HTR ini kita memberi hak kelola bagi masyarakat untuk berusaha.
- P : Kalau dampak terhadap masyarakatnya tadi bagaimana Pak? Dampak terhadap perkembangan HTR itu nanti terhadap masyarakat itu bagaimana. Jadi dampak dalam pencapaian tujuannya bagaimana Pak?
- I : Ya, itu tadi. Jadi kan dulu dengan pemahaman bahwa sektor kehutanan itu harus *pro-poor* tadi, mensejahterakan masyarakat, harapannya HTR ini menjadi aset yang bisa digunakan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Disitu mereka bisa melakukan budidaya, bisa melakukan usaha yang hasilnya bisa dijual dan sebagainya. Karena itu, ya peningkatan kapasitas masyarakat itu sangat perlu.
- P : Terus penyaluran informasi terhadap, maksudnya koordinasi antar pemerintah, baik pemerintah kabupaten, propinsi, dan masyarakat itu sendiri. Sistem informasinya bagaimana Pak?
- I : Jadi begini mas, jadi pencadangan itu berdasarkan kebutuhan masyarakat. Diharapkan kawasan itu juga berdekatan dengan tempat tinggal masyarakat. Sehingga nanti bisa dikelola oleh masyarakat. Menghindari juga, itu nanti pengamanannya terhadap kawasannya seperti apa. Itu kalau tinggalnya jauh

bagaimana penamanannya. Berkaitan juga dengan nanti bagaimana kita menekan biaya untuk pelaksanaannya. Jadi terhadap kawasan-kawasan yang sudah dicadangkan tadi, itu kita mensosialisasikan kegiatannya apa. Dan itu kita lakukan, di semua kabupaten. Dalam sosialisasinya itu dibahas, apa yang boleh dilakukan dalam HTR, karena nanti kalau dibentuknya sawit ini kan sementara masih belum diperkenankan. Kemudian tahapannya apa saja, itu juga diinformasikan disana. Jadi orang setelah diberikan izin, itu nanti yang dilakukan apa-apa itu ada. Diinformasikan bahwa ada menyusun RKU, menyusun RKT, itu nanti didampingi oleh pendamping tadi.

P : Intinya di pendamping itu ya Pak?

I : Iya, intinya di pendamping tadi. Memang akan lebih baik kalau misalnya begini, pendamping itu nanti aktif menginformasikan kepada kabupaten, kepada BP2HP, mengenai *progress* kegiatan tadi. Termasuk persoalan-persoalan tadi, atau target yang tidak tercapai. Misalnya di kegiatan mau nanam apa, mau nanam ini tadi tidak tercapai, nah ini nanti pendamping tadi harus bisa mengidentifikasi apa persoalan-persoalannya itu. Itulah yang kita bahas.

P : Jadi kunci keberhasilannya kepada masyarakat itu yang paling pokok di pendampingnya berarti ya Pak?

I : Iya, kerjasama pendamping dengan masyarakat tadi. Ibaratnya begini, kalau pendamping sudah memberikan arahan, memberikan bekal, tapi masyarakat tidak bergerak itu kan menjadi gagal. Yang harus kita cegah itu, masyarakat nanti hanya berhenti sampai di tahap memiliki hak kelola itu tadi, tapi tidak dikelola. Jadi terjadi masalah kalau masyarakat berhenti sampai mendapatkan hak kelola itu tadi, jadi lahan tidak diolah.

P : Untuk ini kan, kalau di Kabupaten Bulungan kan ada fungsi pembinaan Pak, jadi seharusnya fungsi pembinaan itu apa saja yang dikerjakan Pak, pembinaan dilakukan dalam hal apa saja agar HTR itu lebih cepat berhasil mencapai tujuan yang diharapkan?

I : Jadi input untuk usaha di kawasan hutan itu kan besar, berbeda kalau kita di lahan pertanian yang sudah siap. Di kawasan hutan itu kan kita membuka saja sudah harus mengeluarkan biaya. Kemudian mengamankannya juga susah, karena kan jauh dari tempat tinggal, penanaman oleh masyarakat, penanaman terhadap hama. Sehingga begini, jadi usaha yang dilakukan masyarakat tadi harus diarahkan agar bisa menguntungkan. Dan itu nanti yang bisa mendorong, bisa megevaluasi kan mungkin di pemerintah daerah. Artinya begini, kalau sebuah kegiatan HTR itu nanti menghasilkan, bagaimana pasarnya ada tau tidak, itu pemerintah yang membina. Ibaratnya begini, orang nanti menanam karet, tapi pasarnya karet itu tiak ada, ini kan

mubazir. Orang misalnya menanam tumpangsari dengan tanaman pertanian, misalnya nanas atau buah naga, tapi kalau pasarnya tidak ada

P : Itu menjadi masalah nantinya ya Pak.

I : Iya, termasuk nanti perlunya kalau misalnya sudah produk itu, pasca panennya nanti. Kalau jual langsung mungkin nilainya tidak tinggi mungkin. Kemudian terus nanti diarahkan juga ke tanaman buah-buahan. Atau seperti durian itu kan juga mahal. Nah, punya atau tidak kapasitas masyarakat untuk menanamnya. Tau atau tidak itu jenis-jenis yang unggul atau yang cepat berbuah, dan lain sebagainya. Kalau ditanam dari biji kan nanti berbuahnya 20 tahun yang akan datang. Nah itu dari pemerintah daerah yang harus membina seperti itu, menginformasikan kepada masyarakat, gunakanlah bibit yang nanti produksinya cepet. Lima tahun sudah berbuah. Bibit unggul, bibit bersertifikat. Begitu kira-kira.

P : Terus untuk pemerintah sendiri, yang pemerintah pusat, termasuk BP2KP ini Pak, kalau untuk SOP dalam proses HTR bagaimana Pak?

I : Pengajuan HTR itu sebenarnya diatur melalui peraturan Menteri. Artinya itu tahapannya, pencadangan, kemudian di dalam pencadangan itu dilampiri apa saja itu, KTP pemohon, skema areal, peta, dan sebagainya itu sudah ada. Cuma memang kalau yang dimaksud itu SOP tata waktunya itu bagaimana dari ini, saya rasa memang belum pernah dibuat. Dan saya kira perlu itu, artinya nanti instansi-instansi yang terlibat disitu juga bisa menyusun kegiatannya berdasarkan SOP tadi. Kalau sudah melebihi SOPnya kan ketahuan. Ini kalau tidak ada SOP yang membatasi seperti tadi kan dikhawatirkan itu menjadi perizinannya-perizinan meenjadi lama, proses-proses birokrasinya menjadi panjang, begitu kan.

P : SOP ini kan menjadi pegangan kita Pak

I : Iya

P : Tapi tidak keluar dari peraturan yang ada. Intinya begitu Pak?

I : Ya itu tadi, aturan ini, tahapan-tahapannya itu sudah dibuat, artinya setelah dicadangkan, baru nanti diajukan izinnya, dari pengajuan diverifikasi oleh BP2HP, BP2HP memberikan rekomendasi baru nanti pemerintah menerbitkan izin itu ada. Tapi di masing-masing tahapannya itu waktunya berapa itu, itu saya kira yang perlu diskemakan dalam SOP tadi

P : Itu kan waktu, dan sumber daya manusianya sendiri Pak.

I : Iya, siapa yang menangani, betul itu.

- P : Sehingga dalam pengembangan bisa terjadi percepatan
- I : Betul
- P : Kalau dikatakan HTR ini dari pemerintah berhasil bisa tidak Pak? Dalam bentuk sekarang. Ada izin di 31 Kabupaten
- I : Ini, ya ini namanya, parameter-nya saja begini. Kalau kita berkaca pada bahwa kegiatan ini dimulai sejak tahun 2010, sekarang sudah 5 tahun, saya nilai ya kurang berhasil. Pengertian kurang berhasilnya itu begini, dilihat dari pencadangannya saja, misal di Bulungan saja sekitar 3000.
- P : 2090 Pak
- I : 2090, ini yang sudah keluar izinnya kan kurang dari 100.
- P : Iya, kurang dari 100
- I : Yang diajukan dalam proses pengajuan mungkin ya sekitar 150. Itu kan masih jauh dari yang dicadangkan. Kemudian, terhadap yang sudah keluar izinnya, apakah ini sudah mengarah kepada yang tadi? Usaha yang *pro-poor* tadi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, saya rasa juga belum karena kan tanamannya disitu yang mempunyai nilai ekonomi itu belum kelihatan tanaman dari masyarakat itu. Dari sisi itu saya kira ya masing banyak PR lah. Masih banyak yang perlu dilakukan. Bagaimana mendorong masyarakat tadi.
- P : Mengingat izinnya itu kan 60 tahun ya Pak?
- I : 35 tahun
- P : Iya, 35 tahun boleh diperpanjang, maka dengan keadaan begini terus peraturan juga kadang berubah, itu kan memerlukan waktu, sehingga kalau dihitung-hitung bisa 10 tahun belum tentu juga, regulasi, apa juga kalau disiapkan. Lantas, kalau tujuan strategis kaitan dengan pemerintah sendiri bagaimana Pak. Atau target kerja terhadap HTRnya?
- I : Jadi dulu itu ada di Renstra itu ada diharapkan sampai tahun 2019 kalau tidak salah, kita itu, izin HTR itu sampai 400.000 kalau tidak salah, cuma itu kan masih jauh dari angka itu lah. Dan kembali lagi bagaimana kita mendorong *mindset*, pola pikir masyarakat tadi. Anda sudah dimodali kawasan begini, ini diharapkan bisa dijadikan untuk Anda kembangkan. Tapi bagaimana kalau dikasih kawasan tapi tidak diapa-apakah oleh masyarakat, itu bagaimana? Makanya pendamping tadi harus mendorong. Kalau memang nanti dievaluasi sampai tahun sekian tapi tidak ada hasil, jadi izinnya lebih baik diberikan kepada yang serius. Saya bayangkan

seperti di Jawa itu begini, banyak orang yang menyewa lahan, karena mereka mau menanam tanaman kehutanan, tanaman Sengon, nanam Jabon. Disini ini, realnya saja sudah dipinjemi, kok tidak dikerjakan. Di Jawa, yang harus nyewa saja banyak yang melakukan.

P : Malah memperebutkan ya Pak?

I : Iya, nyewa saja mau disana, disini dipinjemi tidak dikerjakan. Makanya izin tadi pengembangannya menjadi apa, itu pemerintah daerah yang harus berperan.

P : Kalau ini Pak, untuk pemberdayaan masyarakat terhadap pencadangan ini, misalnya seperti yang dikatakan tadi. Pencadangan ini memiliki fungsi ekonomi untuk masyarakat itu sendiri? Jadi maksudnya tujuan dari pembangunan HTR ini apakah bisa dikatakan untuk pemberdayaan masyarakat itu sendiri?

I : Iya, jelas. Ini kan areal pencadangan, di sekitarnya kan ada masyarakat. Harapannya, areal pencadangan tadi mendorong masyarakat itu kan punya hak kelola, hak aset untuk memberdayakan kawasan itu tadi. Ini skema pemberdayaannya kan mau seperti itu, sehingga masyarakat kalau sudah mengelola ini tidak lagi muncul pikiran-pikiran untuk katakanlah mengganggu kawasan hutan yang lain dan lain sebagainya, untuk merambah di tempat lain. Tapi masyarakat sudah fokus untuk mengelola areal yang sudah dicadangkan tadi, sehingga secara meluas ini kita harapkan kan bisa meningkatkan pengamanan kawasan hutan tadi.

P : Jadi pada akhirnya untuk menjaga kelestarian hutan mungkin ya Pak?

I : Iya, kelestarian hutan lah. Jadi masyarakat sendiri sudah dikasih bagian. Anda kan nanti bekerja disini. Di tempat itulah nanti Anda berusaha dan juga diharapkan meningkatkan kesejahteraan, jadi produktif. Ya mungkin itu yang diharapkan.

P : Baik Pak, mungkin itu, mohon maaf sudah mengganggu waktunya.

I : Tidak apa-apa Pak, saya senang aja kok ngobrol-ngobrol begini. Ya mungkin itu tadi, mungkin bagi kami BP2HP harus banyak komunikasi dengan pendamping tadi lah. Artinya, apa kendala di lapangan, apa yang diinginkan masyarakat itu tadi, dan juga seperti ini kan dikaitkan juga dengan statistik yang di Bulungan sendiri. Bulungan itu kurangnya apa? Potensi yang sedang dinilai ekonominya bagus itu apa? Jadi masyarakat untuk mengembangkan HTR itu didorongnya kesana. Jadi misalnya begini, kalau tanaman duku itu nilai jualnya tinggi, maka siapkan bibit duku untuk ditanam masyarakat HTR dan itu cepat berbuah.

- P : Perencanaannya harus lebih baik ya Pak?
- I : Ya itu, kalau memang HTR itu diarahkan untuk apa. Kecuali kalau memang HTR itu hanya diarahkan untuk memenuhi kebutuhan dasar ya itu tadi, tanaman pokok berarti singkong, padi, disiapkan. Itu hanya sekedar untuk sekedar mencukupi kebutuhan dia.
- P : Apalagi sistem kalau untuk HTR sekarang kan sistem kombinasi 60-40% itu ya Pak?
- I : Iya
- P : Itu bisa kombinasi, yang satunya bisa kehutanan, sebetulnya bagi itu Pak
- I : Ya itu tadi, mengidentifikasi kebutuhan masyarakat untuk apa, itu yang lebih penting. Kalau masyarakat butuh bahan pokok, ya sudah, silahkan, dan kalau pendapat saya komposisi itu bisa luwes lah. Ya seperti itu tadi, kalau misalnya masyarakat perlu lahan untuk tanaman pokok, ya silahkan saja tanam padi yang lebih luas. Sepanjang arealnya cocok untuk digunakan.
- P : Kabupaten Bulungan juga pemerintahnya harus proaktif begitu ya Pak?
- I : Iya, betul, jadi diidentifikasilah, apa yang menjadi nilai-nilai unggul itu dikembangkan disana. Dimasukkan dalam kegiatan HTR tadi. Atau misalnya dari data statistik Bulungan itu harus banyak mendatangkan ternak ayam, ya HTR itu silahkan dikombinasi, jadi ada tanaman buah, ada tanaman kehutanan, ada ternaknya, Cuma ya pegamannya bagaimana kalau lokasi HTR jauh dari rumah. Cuma menurut saya lebih baik ke tanaman buah. Cuma ya harus dijaga, jagan sampai nanti kalau kelebihan produksi harga jatuh. Kalau seperti itu harus muncul industri yang mengolah.
- P : Iya kadang membimbing masyarakat di Kabupaten Bulungan ini, sulitnya, pemikirannya masih lebih banyak ke yang sifatnya instan beitu Pak.
- I : Nah ini, ya itu tadi, perlu memperbaiki *mindset*, pola pikir, kultur masyarakat. Ibaratnya beini, tidak ada nenek moyang kita itu nanam durian. Durian itu tumbuh sendiri lalu nanti berbuah. Ya anggapan yang seperti itu yang harus dirubah. Kalau kita nanam dari biji ya nanti 20 tahun baru berbuah. Tapi kalau kita tanam yang sudah cangkok, dan sebagainya nanti kan yang lebih cepat. Dan pohonnya juga tidak tinggi-tinggi beitu, pohonnya pendek. Kalau jatuhnya begitu kan nanti kualitasnya rendah. Jadi itu harus dikembangkan, dan bisa nanti menjadi agrowisata. Kayak di Jogja itu kan banyak kawasan itu misalnya kawasan salak Pondoh, kawasan buah naga, itu masyarakat harus bisa begitu.
- P : Itu disana dari kawasan kehutanan ya Pak?

- I : Kalau di Jogja bukan, itu milik masyarakat.
- P : Tapi maksudnya bisa dikembangkan seperti itu ya Pak? Yang 40%-60% tadi Pak?
- I : Iya, betul. Ya itu, teman-teman di Kabupaten harus bisa melihat, apa yang menjadi kebutuhan, harus bisa disinkronkan dengan yang dilaksanakan. Termasuk melaksanakan evaluasi seperti tadi. Masyarakat yang diberi hal itu, kalau tidak dikelola, tidak diberdayakan, itu ya dialihkan kepada yang lain saja, yang serius.
- P : Kalau sistem masyarakat disana itu Pak, dia kadang-kadang tidak melihat ini areal kawasan, ini di luar kawasan. Pokoknya kalau dia menggarap itu, maka menjadi miliknya. Itu yang kita agak sulit itu Pak. Jadi kalau mau mengalihkan izin itu agak sulit itu Pak.
- I : Iya betul, tapi sebetulnya begini, sepanjang itu tidak diperjual belikan ya tidak apalah, masih kita toleransi. Baru sedemikian itulah pemahaman masyarakat.
- P : Kemaren ada wacana dari kabupaten Pak, jadi dari sekian hektar itu dibagi-bagilah. Kalau memang bisa, dibagi untuk seluruh masyarakat, jadi dibagi per kelompok. Tapi kendalanya ya itu tadi. Usulannya lambat. Sebenarnya lebih enak, karena dapat semua, tapi ya karena sudah ada yang mulai mengelola, ya mereka tidak mau kurang lebih. Arealnya yang jauh tadi.
- I : Ya, itu berkaitan dengan pengamanan tadi.
- P : Baik Pak, terimakasih banyak atas bantuannya Pak
- I : Ya, semoga kegiatannya lancar, dan cepat diselesaikan.
- P : Amin
- I : Suatu saat kalau diperlukan lagi, silahkan.
- P : Baik Pak, terimakasih

## WAWANCARA DENGAN PENDAMPING HTR

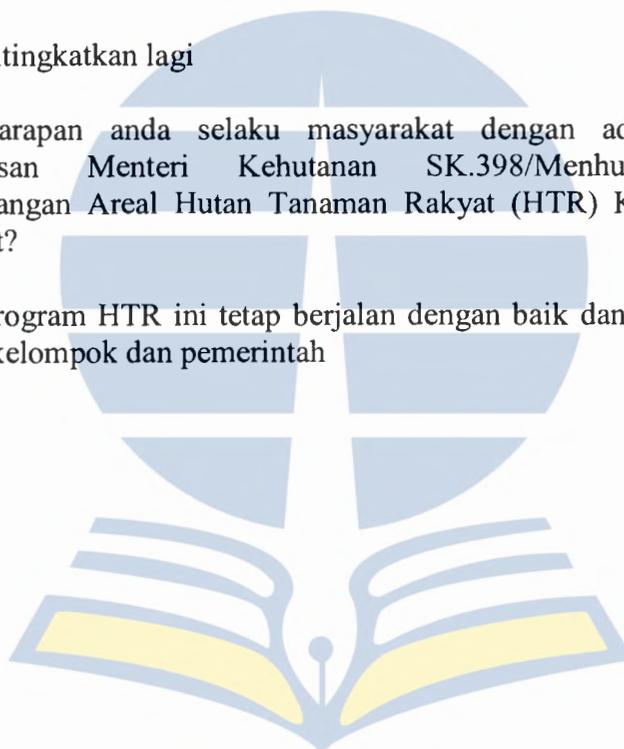
- P : Apakah pendapat anda tentang dilaksanakannya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Menurut saya, tentang pencadangan HTR di Kabupaten Bulungan adalah baik.
- P : Apakah anda setuju dengan adanya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut? Alasannya?
- I : Iya, saya setuju. Karena, masyarakat akan lebih diperhatikan lagi, terutama masyarakat yang ikut tergabung dalam KTH-HTR.
- P : Menurut Anda selaku masyarakat apa dampak positif dari implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut?
- I : Masyarakat bisa mengelola hutan secara legal karena sudah diterbitkan izin dari Kementerian Kehutanan.
- P : Bagaimana tahapan implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Tahapannya adalah: mengajukan permohonan, rekomendasi dari kepala desa, mengurus surat keterangan dari kepala desa dengan diketahui camat, pengambilan titik koordinat atau penukuran luas areal atau lahan, verifikasi lahan oleh BP2HP, dan penerbitan izin oleh Menteri Kehutanan, melalui Bupati
- P : Apakah anda mendapat kesulitan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Iya
- P : Menurut anda bagaimana pelayanan yang diberikan pemerintah daerah dalam menangani implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan? Apakah sudah cukup memuaskan?

- I : Pelayanan yang diberikan baik dari BP2P maupun Kabupaten masih sana kurang atau belum memuaskan.
- P : Apa saja kekurangan yang anda rasakan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Kurang serius dalam menangani prgram HTR ini, kurangnya sosialisasi tentang HTR, lambat dalam penanganan terutama dalam penerbitan izin dari Menteri Kehutanan, dan masyarakat yang sudah tergabung dalam program HTR ini kurang diperhatikan.
- P : Apakah anda mendapatkan cukup informasi tentang implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Tidak
- P : Apakah fasilitas yang diberikan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sudah cukup baik?
- I : Tidak
- P : Apa harapan anda selaku masyarakat dengan adanya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut?
- I : Harapan saya selaku pendamping HTR, dengan adaya program ini diharapkan dapat lebih serius dalam menangani program ini sampai berhasil, sehingga masyarakat yang tergabung dalam program ini menjadi lebih baik dan dapat merubah pola pikir mereka. Jangan sampai program HTR ini sama dengan program-program sebelumnya yang pada akhirnya tidak jelas dan masyarakat ditinggalkan begitu saja.

## WAWANCARA DENGAN MASYARAKAT

- P : Apakah pendapat anda tentang dilaksanakannya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Agar terwujudnya tanaman hutan rakyat sebaai usaha upaya rehabilitasi untuk meningkatkan produktivitas lahan dengan berbagai hasil tanaman hutan rakat berupa kayu-kayuan dan non kayu
- P : Apakah anda setuju dengan adanya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut? Alasanya?
- I : Sangat setuju karena dapat meningkatkan partisipasi dan kualias hutan produksi dengan penerapan silvikultur dalam rangka menjaga kelestarian hutan.
- P : Menurut Anda selaku masyarakat apa dampak positif dari implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut?
- I : Pemerintah memberikan pengakuan atau rekognisi dengan memberikan izin usaha pengelolaan hasil hutan kayu (IUPHHK-HTR) sehinga kegiatan masyarakat yang tadinya informal di sektor kehtanan dapat masuk ke sektor formal ekonomi kehutanan
- P : Apakah anda mendapat kesulitan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Ya, tidak adanya modal awal untuk membangun program HTR
- P : Menurut anda bagaimana pelayanan yang diberikan pemerintah daerah dalam menangani implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan? Apakah sudah cukup memuaskan?
- I : Tidak maksimal, kurangnya pembinaan kepada kelompok tani HTR.
- P : Apa saja kekurangan yang anda rasakan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?

- I : Tidak adanya modal awal, lokasi yang dicadangkan kemiringannya sangat tinggi, tidak adanya pembinaan secara langsung dari pemerintah berupa pelatihan.
- P : Apakah anda mendapatkan cukup informasi tentang implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan?
- I : Kurang
- P : Apakah fasilitas yang diberikan dalam implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan sudah cukup baik?
- I : Perlu ditingkatkan lagi
- P : Apa harapan anda selaku masyarakat dengan adanya implementasi Keputusan Menteri Kehutanan SK.398/Menhut-II/2010 Tentang Pencadangan Areal Hutan Tanaman Rakyat (HTR) Kabupaten Bulungan tersebut?
- I : Agar program HTR ini tetap berjalan dengan baik dan saling berkoordinas antara kelompok dan pemerintah



## Lampiran 4-Data Dokumentasi



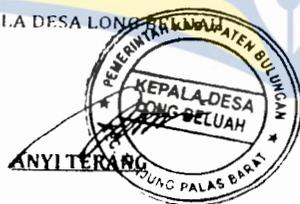
**DAFTAR CALON PEMEGANG IUPHHK-HTR DI DESA LONG BELUAH  
KECAMATAN TANJUNG PALAS BARAT  
KABUPATEN BULUNGAN  
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**



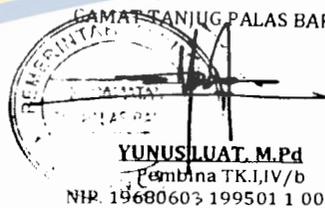
NO	NAMA CALON PEMEGANG IUPHHK-HTR	KETERANGAN
1	Hat Saleh	Pemohon masyarakat tersebut dalam bentuk perorangan
2	Linus Liu Aran	
3	Muhammad Loner	
4	Lawai Kuleh	
5	Awai Ilung	
6	Siti Sabaria	
7	Bungan Lawai	
8	Martlnus Haran	
9	Haran Laing	
10	Musa Gani	
11	Hendrikus Kendek	
12	Alfian Philipus	
13	Yohanes Lihiu	
14	Ricky. K	
15	Sevendy Gusmanto	
16	Sadaria Lihiu	
17	Awak Akhmad	
18	Juk Uban	
19	Apui Lian	
20	Abdul Majid	
21	Suling Lihiu	
22	Benidikta	
23	Batang Garau	
24	Ajang Wan	
25	Tamrin M	
26	Achorame	

MENGETAHUI:

KEPALA DESA LONG BELUAH



KECAMATAN TANJUNG PALAS BARAT



YUNUSLUAT, M.Pd

Pembina TK.I,IV/b

NHR. 19680603 199501 1 002

**Daftar nama-nama calon pemegang ijin IUPHHK/HTR  
Desa Mara satu Kec.Tanjung Palas Barat  
Kabupaten Bulungan**

No	Nama	Keterangan
1	Lukas Dian	Pengajuan Baru
2	Jonson Dian	Pengajuan Baru
3	Rini Juman	Pengajuan Baru
4	Lampang Ngau	Pengajuan Baru
5	Agang Laing	Pengajuan Baru
6	Aing Lujuk	Pengajuan Baru
7	Juari Hasan	Pengajuan Baru
8	Yahya Ilung	Pengajuan Baru
9	Tiwi Ulang	Pengajuan Baru
10	Sepsin Iban	Pengajuan Baru
11	Kahang Ului	Pengajuan Baru
12	Mari Juk	Pengajuan Baru
13	Igit Jalung	Pengajuan Baru
14	Ana Iling	Pengajuan Baru
15	Kuria Alung	Pengajuan Baru

Kepala Desa Mara satu

Mengetahui,

Camat Tg.Palas Barat,

  
Yarden Lubin, SH

  
Yurus Lubat, M.Pd

NIP. 196806031995011002

**DAFTAR NAMA-NAMA CALON PEMEGANG IUPPHK / HTR  
DESA MARA HILIR  
KECAMATAN TANJUNG PALAS BARAT, KABUPATEN BULUNGAN**

NO	NAMA	KETERANGAN
1	Abdul Sahak	Pengajuan Baru
2	Suryana	Pengajuan Baru
3	Sulung	Pengajuan Baru
4	Muksin Bagian	Pengajuan Baru
5	Saipudin	Pengajuan Baru
6	Irwansyah	Pengajuan Baru
7	Muhammad Yunus	Pengajuan Baru
8	Kasim	Pengajuan Baru
9	Wandi	Pengajuan Baru
10	Abdul Mahaf	Pengajuan Baru
11	Saipudin Nur	Pengajuan Baru
12	Iskandar	Pengajuan Baru
13	Duwi Atmojo	Pengajuan Baru
14	Padli	Pengajuan Baru
15	Junaidi	Pengajuan Baru
16	Mukhsin	Pengajuan Baru
17	Hasanudin	Pengajuan Baru
18	Rudiansyah	Pengajuan Baru
19	Abdul Wahid	Pengajuan Baru
20	Budiman Sardi	Pengajuan Baru
21	Sukmawati	Pengajuan Baru
22	Riduansyah	Pengajuan Baru
23	Daud S	Pengajuan Baru
24	Muhammad Gani	Pengajuan Baru
25	Budianto	Pengajuan Baru
26	Yusuf	Pengajuan Baru
27	Abdul Fatah	Pengajuan Baru
28	Bustani	Pengajuan Baru
29	Sugionio	Pengajuan Baru
30	M.Barung K	Pengajuan Baru
31	Mas'ud	Pengajuan Baru
32	Abdurahman Gani	Pengajuan Baru
33	Arifin	Pengajuan Baru
34	Hasan S	Pengajuan Baru
35	Semas S	Pengajuan Baru
36	Ismail	Pengajuan Baru
37	La'all	Pengajuan Baru
38	Julkarmain	Pengajuan Baru
39	Bahrn	Pengajuan Baru
40	Abdul Kadir	Pengajuan Baru
41	Adam Abdullah	Pengajuan Baru
42	Masrie	Pengajuan Baru
43	Abdul Raig	Pengajuan Baru
44	Syahrn S	Pengajuan Baru
45	Juraini	Pengajuan Baru
46	Harun	Pengajuan Baru
47	Samsudin	Pengajuan Baru



Mengetahui



**DAFTAR IUPHHK - HTR YANG DITERBITKAN BUPATI BULUNGAN TAHUN 2013**

Lokasi pencadangan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.398/Menhut-II/2010

No	Nama Pemegang Ijin	SKIUPHHK - HTR *)		Masa Berlaku		Luas (Ha)	Keterangan Lokasi
		Nomor	Tanggal	Mulai	Berakhir		
1	Ubang Bakut	576/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	4 ha	Desa Long Beluah
2	Urbanus Umbai	577/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	3.8 ha	Desa Long Beluah
3	Petrus Tinus	578/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	4 ha	Desa Long Beluah
4	Yusran Juk	579/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	2 ha	Desa Long Beluah
5	Jau Saleh	580/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	3 ha	Desa Long Beluah
6	Maryam	581/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	2 ha	Desa Long Beluah
7	Jing Hala	582/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	3 ha	Desa Long Beluah
8	Romansyah Ibrahim	583/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	3.5 ha	Desa Long Beluah
9	Kiring Lajng	584/K-XI/522/2012	19 Nopember 2012	19 Nopember 2012	18 Nopember 2072	4 ha	Desa Long Beluah
<b>Jumlah</b>							

\*) SK HTR diterbitkan oleh Bupati Bulungan atas nama Menteri kehutanan Republik Indonesia



**DAFTAR IUPHHK - HTR YANG DITERBITKAN BUPATI BULUNGAN NOPEMEBR TAHUN 2013**  
Lokasi pencadangan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.398/Menhut-II/2010

No	Nama Pemegang Ijin	SK IUPHHK - HTR *)		Masa Berlaku		Luas (Ha)	Keterangan Lokasi
		Nomor	Tanggal	Mulai	Berakhir		
1	Wesli Mukadam	692/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	1,57 Ha	Desa Long Sam
2	Siau Alui	693/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,49 Ha	Desa Long Sam
3	Titik Romiyanti	694/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,71 Ha	Desa Long Beluah
4	Herman Apui	695/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	6,55 Ha	Desa Mara Satu
5	Hendri Asan	696/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	1,53 Ha	Desa Mara Satu
6	Edyson Ato	697/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	1,64 Ha	Desa Mara Hilir
7	Aluy Kayang	698/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	1,58 Ha	Desa Mara Hilir
8	Apui Ngau	699/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,80 Ha	Desa Mara Satu
9	Ingkon Aci	700/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	4,72 Ha	Desa Mara Satu
10	Bilung Kila	701/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	7,91 Ha	Desa Mara Satu
11	Lencau Kueng	702/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	4,34 Ha	Desa Long Sam
12	Baya Talau	703/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,06 Ha	Desa Long Sam
13	Arianto Ambor	704/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	1,85 Ha	Desa Long Sam
14	Sagi Unya	705/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,90 Ha	Desa Long Sam
15	Daud Kasing	706/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	1,84 Ha	Desa Long Sam
16	Tingai Ingkun	707/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	3,56 Ha	Desa Mara Satu
17	Musa Ugan	708/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	0,86 Ha	Desa Mara Satu
18	Dian Etsuko	709/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	3,63 Ha	Desa Long Sam
19	Baling Ngau	710/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,62 Ha	Desa Long Sam
20	Lasarus Adie	711/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,33 Ha	Desa Long Sam
21	Samsaidi Ambor	712/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	2,21 Ha	Desa Long Sam
22	Baun Apui	713/K-XI/522/2013	13-Nop-13	13-Nop-13	13-Nop-73	1,75 Ha	Desa Mara Satu
<b>Jumlah</b>							

SK HTR diterbitkan oleh Bupati Bulungan atas nama Menteri kehutanan Republik Indonesia





MENTERI KEHUTANAN  
REPUBLIC INDONESIA

**KEPUTUSAN MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA**

Nomor : SK.398/Menhut-II/2010

**TENTANG**

**PENCADANGAN AREAL UNTUK PEMBANGUNAN HUTAN TANAMAN RAKYAT SELUAS  $\pm$  2.090 (DUA RIBU SEMBILAN PULUH) HEKTAR DI KABUPATEN BULUNGAN, PROVINSI KALIMANTAN TIMUR**

**MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA,**

- Menimbang** :
- a. bahwa berdasarkan surat Bupati Bulungan Nomor 522.1/412/Dishut-II/2009 tanggal 1 Desember 2009 mengusulkan lokasi Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Timur seluas  $\pm$  2.530,25 (dua ribu lima ratus tiga puluh dua puluh lima perseratus) hektar sebagai lokasi pembangunan Hutan Tanaman Rakyat;
  - b. bahwa berdasarkan telaahan Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan sesuai surat Direktur Jenderal Planologi Kehutanan Nomor S.333/VII-WP3H/2010 tanggal 2 Juni 2010 areal tersebut huruf a berkurang menjadi seluas  $\pm$  2.090 (dua ribu sembilan puluh) hektar yang seluruhnya merupakan Hutan Produksi Tetap (HP) dan Hutan Produksi Terbatas (HPT);
  - c. bahwa berdasarkan Pasal 1A ayat (4) huruf b Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.23/Menhut-II/2007 jo Nomor P.5/Menhut-II/2008 tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat dalam Hutan Tanaman, Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan melakukan verifikasi rencana pembangunan HTR yang disampaikan oleh Bupati/Walikota dari aspek teknis dan administratif dan menyiapkan konsep Keputusan Menteri Kehutanan tentang penetapan/ alokasi areal HTR dengan dilampiri peta pencadangan areal HTR dan mengusulkan kepada Menteri untuk ditetapkan;
  - d. bahwa sehubungan dengan hal tersebut, dipandang perlu menetapkan Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pencadangan Areal untuk Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat seluas  $\pm$  2.090 (dua ribu sembilan puluh) hektar di Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Timur.

Mengingat : ...

- Mengingat** :
1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004;
  2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
  3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2007;
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan;
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009;
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008;
  8. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2008;
  9. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara;
  10. Peraturan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II;
  11. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 427/Kpts-II/2003 tentang Kriteria, Indikator dan Petunjuk Teknis Penilaian Sistem Silvikultur Tebang Habis dengan Permudaan Buatan (THPB) pada Hutan Tanaman;
  12. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.13/Menhut-II/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehutanan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.64/Menhut-II/2008;
  13. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.23/Menhut-II/2007 tentang Tata Cara Permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat dalam Hutan Tanaman, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.5/Menhut-II/2008.

MEMUTUSKAN : ...

- 3 -

**MEMUTUSKAN :**

- Menetapkan :**
- PERTAMA** : Mencadangkan Kawasan Hutan Produksi Tetap (HP) dan Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas ± 2.090 (dua ribu sembilan puluh) hektar di Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Timur untuk areal pembangunan Hutan Tanaman Rakyat.
- KEDUA** : Kepada Bupati Bulungan untuk melakukan sosialisasi ke desa-desa terkait dengan alokasi areal pencadangan Hutan Tanaman Rakyat dimaksud amar PERTAMA.
- KETIGA** : Lokasi kawasan hutan sebagaimana dimaksud amar PERTAMA adalah sebagaimana tergambar pada peta lampiran Keputusan ini.
- KEEMPAT** : Areal pencadangan sebagaimana dimaksud pada amar PERTAMA merupakan areal Hutan Produksi yang dapat dimohon untuk Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat dalam Hutan Tanaman (IUPHHK-HTR).
- KELIMA** : Pencadangan lokasi HTR ini bersifat arahan, sehingga untuk mendapatkan data yang akurat, faktual, dan untuk menghindari konflik diperlukan adanya orientasi lapangan sebagai dasar pemberian IUPHHK-HTR.
- KEENAM** : Dalam hal pemberian IUPHHK-HTR kepada pemohon Hutan Tanaman Rakyat, hutan yang ada tegakan/kayu tidak boleh ditebang atau diterbitkan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK).
- KETUJUH** : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, kecuali apabila sebelumnya dicabut oleh Menteri Kehutanan.

Ditetapkan di : Jakarta  
 Pada tanggal : 6 Juli 2010

**MENTERI KEHUTANAN  
 REPUBLIK INDONESIA,**

TTD

ZULKIFLI HASAN

Salinan sesuai dengan aslinya  
 Dit. Kepala Biro Hukum dan Organisasi,  
  
 M. Soemarmo  
 NRP. 19540711 198203 1 002

Salinan Keputusan ini disampaikan kepada Yth :

1. Menteri Dalam Negeri;
2. Menteri Pertanian;
3. Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral;
4. Menteri Negara Lingkungan Hidup;

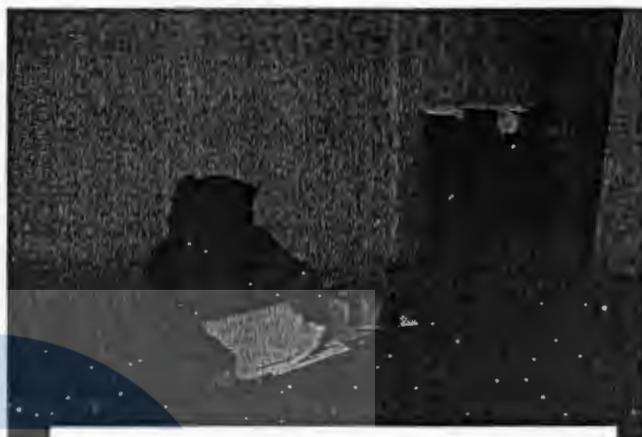
5. Menteri ...

### Lampiran 5-Foto Pelaksanaan Penelitian

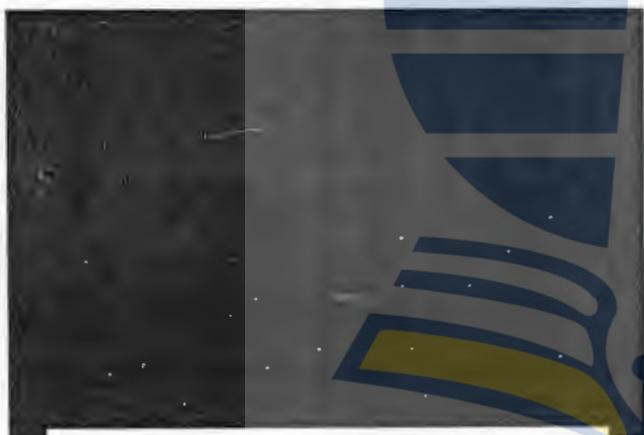
#### DOKUMENTASI WAWANCARA DALAM RANGKA PENGAMBILAN DATA PRIMER UNTUK BAHAN PENYUSUNAN TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER



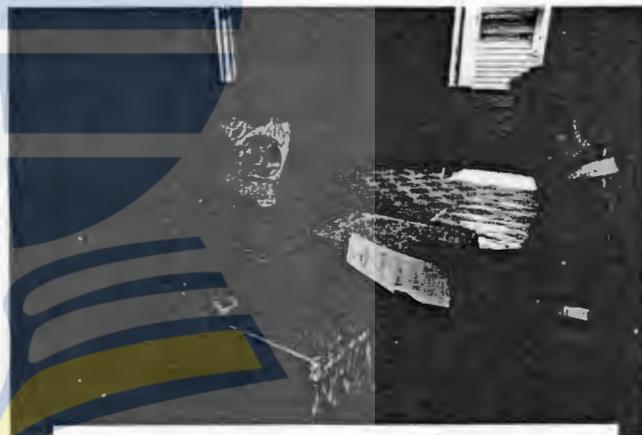
**Wawancara Dengan Pejabat BP2HP  
Samarinda**



**Wawancara Dengan Pejabat Dinas  
Kebutanan**



**Wawancara Dengan Pejabat Dinas  
Kebutanan**



**Wawancara Dengan Pemilik IUPHHK-HTR**



**Wawancara Dengan Pemilik IUPHHK-HTR**



**Wawancara Dengan Pendamping HTR**