



**OPTIMALISASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN GOVERNANSI HUTAN LINDUNG
DI KABUPATEN WONOSOBO
(SUATU APLIKASI RISET TINDAKAN BERBASIS *SOFT SYSTEMS METHODOLOGY*)**

Darmanto-FISIP Universitas Terbuka

darmanto@gmail.ut.com

Sri Weningsih- FISIP Universitas Terbuka

weningsih@ut.ac.id

Hutan lindung mempunyai peran penting karena fungsinya sebagai pengatur tata air, pencegah banjir, pencegah erosi, maupun menjaga kesuburan tanah. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Perhutani sebagai institusi yang berwenang dalam mengelola hutan lindung dianggap lebih berpihak pada kepentingan Perhutani dan kurang memberikan kontribusi secara maksimal kepada masyarakat desa hutan yang tinggal di sekitar hutan lindung. Selain itu kebijakan tersebut juga kurang melibatkan partisipasi masyarakat dalam governansi hutan lindung yang kehidupannya tergantung pada hasil hutan lindung tersebut. Tujuan riset ini adalah untuk mengoptimalkan implementasi kebijakan Perhutani dalam governansi hutan lindung di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah dengan menggunakan *Soft Systems Methodology* (SSM). Hasil kajian menunjukkan bahwa Perhutani masih belum maksimal dalam mengimplementasikan kebijakan governansi hutan lindung yang ditunjukkan dengan masih banyaknya masyarakat sekitar hutan lindung yang belum memahami kebijakan Perhutani yang menyangkut governansi hutan lindung. Perubahan yang secara *systematically desirable* dan *culturaly feasible* dalam kebijakan Perhutani dapat dimaksimalkan dengan meningkatkan pemahaman Perhutani mengenai kondisi sosial dan budaya masyarakat yang berada di sekitar hutan lindung sekaligus secara bersamaan meningkatkan peran serta masyarakat desa hutan lindung dalam proses perumusan kebijakan sehingga implementasi kebijakan governansi hutan lindung di Kabupaten Wonosobo dapat optimal. Kebijakan yang optimal Perhutani terkait dengan pengelolaan hutan lindung, sekaligus kebijakan yang berorientasi pada kemanfaatan untuk masyarakat desa hutan lindung di Kabupaten Wonosobo dapat berkontribusi positif dalam rangka menghadapi era komunitas masyarakat ASEAN.

Kata Kunci: governansi hutan lindung, implementasi kebijakan governansi hutan lindung, Perhutani, masyarakat desa hutan, *soft systems methodology*

LATAR BELAKAN

Hutan lindung merupakan suatu sistem yang berfungsi sebagai penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Namun demikian pada tahun 1998 - 2003 terjadi perambahan hutan lindung di Wonosobo oleh masyarakat di sekitar hutan dan menanam dengan tanaman kentang dan beberapa jenis sayur-sayuran (Zulaifah, 2007; Suara Merdeka Cyber News, 2007). Walaupun sudah ada usaha-usaha dari Perhutani maupun Pemerintah Daerah dalam usahanya mencegah masyarakat sekitar hutan lindung namun demikian kebijakan atau program Perum Perhutani dalam prakteknya belum sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat (Ketidakadilan PHBM, 2012). Salah satu kebijakan dari Perhutani dalam usaha membantu masyarakat namun sebenarnya hasilnya belum sesuai dengan yang diharapkan. Keputusan Direksi Perhutani Nomor 682 tahun 2009 tentang Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) misalnya, kurang diharapkan oleh masyarakat desa hutan bahkan sebaliknya yaitu merugikan masyarakat desa hutan (Ketidakadilan PHBM, 2012). Munculnya Keputusan Direksi Perhutani tentang PHBM Nomor 682 tahun 2009 menimbulkan permasalahan bagi masyarakat desa hutan. Pada satu sisi kebijakan tersebut dianggap bermanfaat bagi Perhutani, namun di sisi lain justru tidak menguntungkan masyarakat desa hutan. Masyarakat desa hutan melalui LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan) tidak pernah dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan yang dibuat Perhutani tersebut (Ketidakadilan PHBM, 2012). Di lain pihak, belum seluruh Masyarakat Desa Hutan memahami program PHBM tersebut karena kurang sosialisasi, komunikasi dan pengenalan mengenai PHBM sehingga mengakibatkan kurang pemahannya mengenai peraturan, hak dan kewajiban yang berlaku dan harus dijalankan masyarakat (Murdiyanto, 2008: 263). Kebijakan yang dibuat oleh Perhutani nampaknya juga belum berjalan maksimal, hal ini ditunjukkan dengan adanya masyarakat yang belum memiliki kesadaran dalam menjaga kelestarian hutan dan lingkungan hidup serta belum memiliki kesadaran untuk memahami pentingnya fungsi hutan dan lingkungan bagi kehidupan manusia (Sulistyowati, 2004). Kondisi faktual ini menggambarkan bahwa masih terjadi kelemahan-kelemahan dalam implementasi kebijakan Perum Perhutani menyangkut pengelolaan hutan lindung, khususnya di Kabupaten Wonosobo. Oleh karena itu kajian ini berusaha menjawab pertanyaan penelitian mengenai bagaimana menerapkan suatu proses yang menghasilkan implementasi kebijakan yang optimal dalam pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo.

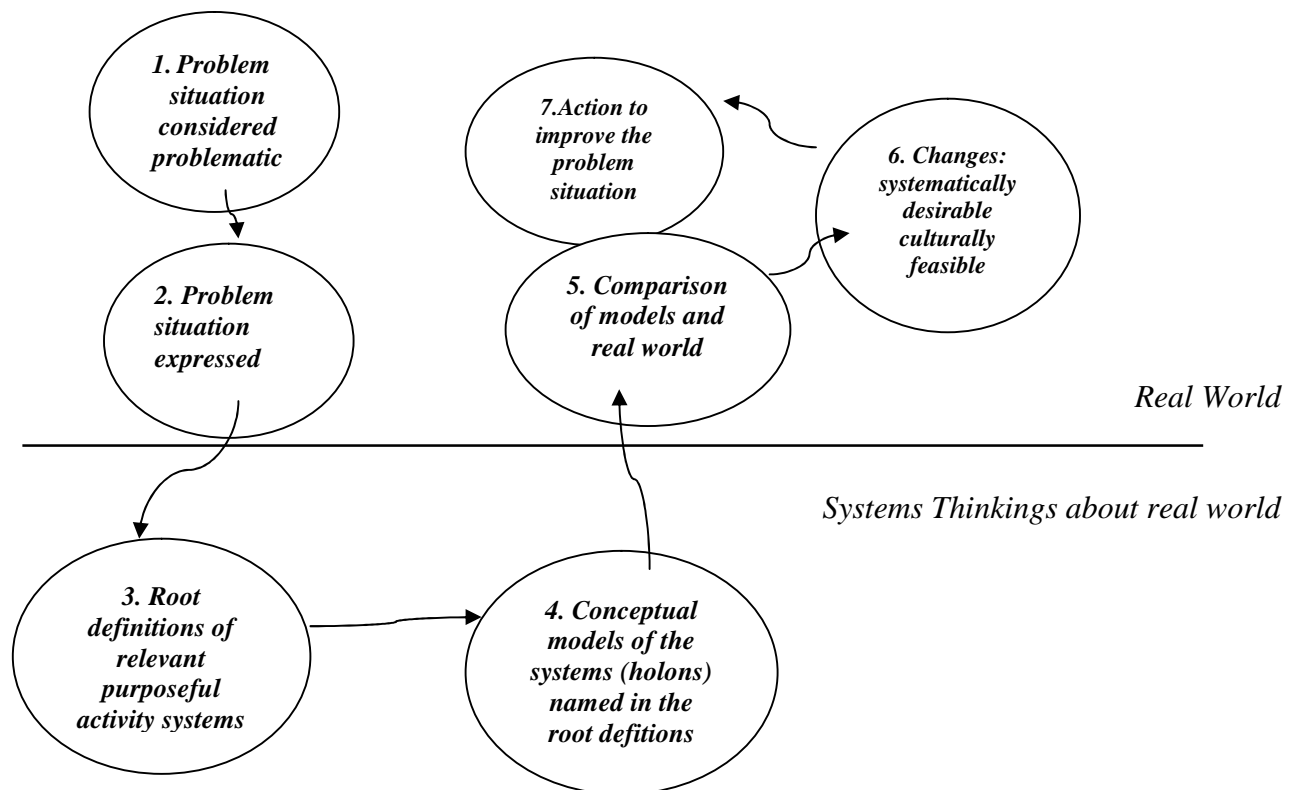
Penelitian ini menggunakan pendekatan metodologi serba sistem lunak (*soft systems methodology/SSM*) dengan menggunakan 6 dari 7 tahapan SSM yang ada. Pendekatan SSM tepat digunakan bagi penelitian yang memandang dunia (sosial) sebagai hal yang kompleks, problematik, misterius, dikarakteristikan oleh pertarungan sudut pandang (Checkland dan Poulter, 2006). Data primer dikumpulkan melalui teknik wawancara secara mendalam (*in-depth interviews*), *Focus Group Discussion* (FGD), dan observasi. Sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui studi dokumentasi atau literatur. Pihak yang diwawancarai mencakup institusi pemerintah daerah, Perhutani, TKPD, LMDH, dan LSM. Wawancara tersebut dilakukan

dalam tahap 1 sampai tahap 6 dalam tahapan SSM. Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan dari lapangan melalui wawancara mendalam dan direkam serta dilakukan transkrip untuk mendapatkan informasi yang diperoleh dari rekaman tersebut. Data tersebut kemudian dibuat koding serta kategori-kategori data sehingga mempermudah dalam penganalisisan data. Tahap kesatu, data mentah yang telah dikumpulkan tersebut digunakan sebagai sebagai dasar dalam pelaksanaan tahap-tahap dalam SSM dari tahap 1 sampai dengan 6. Tahap kedua, melalui transkrip data, pembuatan koding, serta pengkategorisasian data. Dalam proses pelaksanaan tahapan 1 sampai dengan tahap 6 SSM, proses triangulasi selalu dilakukan dalam rangka pelaksanaan perbandingan data yang telah diperoleh dengan sumber data.

TAHAPAN PENELITIAN SSM

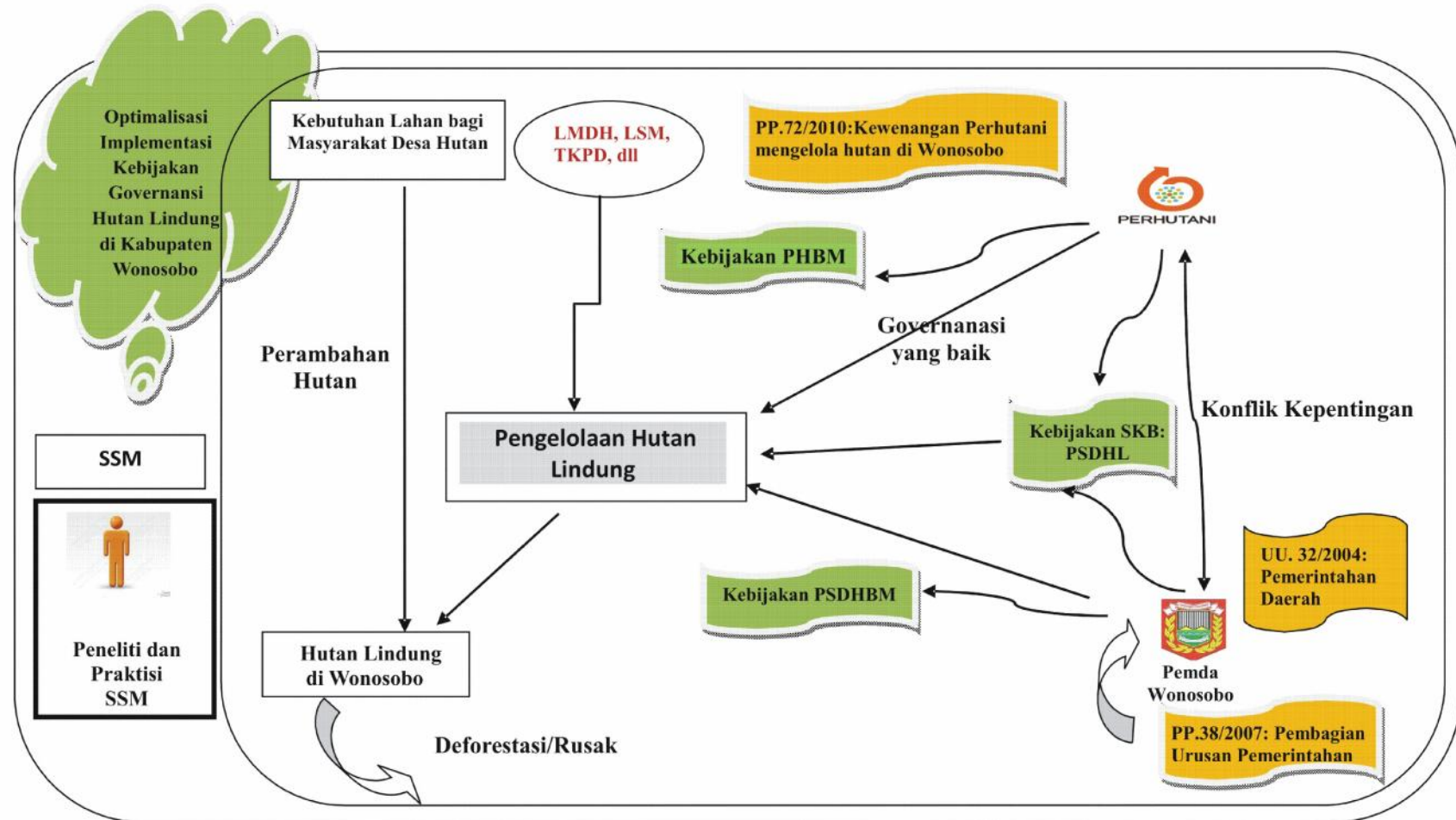
Langkah-langkah penelitian sesuai dengan siklus baku dalam proses SSM (Checkland dan Scholes, 1990) yang terdiri atas 7 (tujuh) tahapan kegiatan yang dikelompokkan ke dalam 2 ranah, yaitu ranah dunia nyata (*real world*) dan ranah berpikir serba system (*systems thinking about the real world*).

Gambar 1. Proses Dasar SSM (The conventional seven-stage model of SSM)



Sumber: Checkland and Scholes, 1990.

Gambar 1. Rich Picture Pengelolaan Hutan Lindung



Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2014

Root definition of relevant system governansi dalam pengelolaan hutan lindung yaitu suatu sistem yang dimiliki Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah untuk mencapai governansi yang baik melalui optimalisasi kebijakan Perhutani dalam pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo.

Tabel 2. CATWOE dan 3E dalam *Root Definition* “Implementasi Kebijakan”

<i>Customers (C)</i>	Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah; Pemerintah Kabupaten Wonosobo (Dinas Kehutanan dan Perkebunan), Tim Kerja Pemulihan Dieng (TKPD); Pihak yang berkepentingan (<i>stakeholder</i>) (Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Pendidikan, Lembaga Donor, Usaha Swasta); Forum Hutan Wonosobo (FHW); Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH).	
<i>Actors (A)</i>	Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah	
<i>Transformation Process (T)</i>	Terwujudnya implementasi kebijakan Perum Perhutani yang maksimal melalui komunikasi dan interaksi antarinstansi yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung; penjelasan mengenai harapan-harapan yang akan dipenuhi sekaligus juga mampu memenuhi komitmen yang sudah diikrarkan; penyampaian informasi yang bermanfaat bagi masyarakat dan <i>stakeholder</i> ; pemberdayaan SDM Perum Perhutani mencakup sikap, ketrampilan, dan budaya; jaminan kualitas pelayanan dalam bentuk standarisasi pelayanan, monitoring, dan evaluasi ; penyediaan pedoman dan prosedur pelayanan kepada masyarakat dan <i>stakeholder</i> dalam rangka menjamin governansi yang baik dalam pengelolaan hutan lindung.	
<i>Worldview (W)</i>	Tercapainya implementasi kebijakan Perum Perhutani secara maksimal sangat penting dalam rangka menjamin governansi yang baik dalam pengelolaan hutan lindung	
<i>Owners (O)</i>	Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah	
<i>Environmental Constraints (E)</i>	Keterbatasan sumber daya yang dimiliki Perum Perhutani, terbatasnya sumber daya yang ada dalam masyarakat desa hutan (MDH), Fungsi LMDH belum maksimal, kebijakan Perum Perhutani yang belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sarana dan prasarana yang belum memadai. Kondisi-kondisi tersebut dapat menyebabkan kendala bagi terwujudnya implementasi kebijakan yang maksimal dalam pengelolaan hutan lindung.	
Menetapkan kriteria kinerja melalui 3E.	E-Efikasi/ Keberlang- sungan	Misi dan tujuan kebijakan pengelolaan hutan lindung Perum Perhutani, sumber daya Perum Perhutani; peran serta masyarakat desa hutan (MDH) dan <i>stakeholder</i> untuk berpartisipasi; kemudahan prosedur bagi masyarakat desa hutan dan <i>stakeholder</i> untuk berpartisipasi; situasi dan kondisi lingkungan yang kondusif

		akan membantu mewujudkan implementasi kebijakan yang maksimal dalam rangka menjamin tercapainya governansi hutan lindung yang baik di Kabupaten Wonosobo.
	E-Efisiensi	Penggunaan sumber daya manusia dan anggaran Perum Perhutani mengingat luasnya wilayah hutan lindung. Menggunakan fasilitas dan sarana Perum Perhutani.
	E-Efektivitas	Terwujudnya implementasi kebijakan Perum Perhutani yang maksimal dalam rangka menjamin tercapainya governansi hutan lindung yang baik di Kabupaten Wonosobo.

Sumber: Olahan Peneliti, 2014

Root Definition ini menunjukkan gambaran yang paling tepat mengenai implementasi kebijakan Perum Perhutani dalam pengelolaan hutan lindung melalui pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani dalam rangka menjamin tercapainya penataan ulang prinsip governansi pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo. Yang menjadi obyek dalam penelitian ini adalah hutan lindung yang berlokasi di Kabupaten Wonosobo. Adapun *Customers* sebagai orang atau pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini khususnya dalam sistem implementasi kebijakan dalam pengelolaan hutan lindung adalah Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah; Pemerintah Kabupaten Wonosobo (Dinas Kehutanan dan Perkebunan); Pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) (Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Pendidikan, Lembaga Donor, Usaha Swasta); Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH); serta Masyarakat Desa Hutan (MDH). Orang atau lembaga-lembaga ini sebagai *Customer* merupakan pihak-pihak yang secara langsung atau tidak langsung menjadi pihak yang akan diuntungkan dan berkepentingan dengan proses transformasi menyangkut implemementasi kebijakan dari Perum Perhutani melalui pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani dalam pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo.

Sebagai *Actors*, Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah merupakan sebuah institusi yang melakukan kegiatan dalam rangka proses transformasi baik secara langsung maupun tidak langsung mengenai transformasi yang terkait dengan implementasi kebijakan Perum Perhutani melalui pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani yang dianggap kurang optimal menjadi ke arah implementasi kebijakan yang lebih optimal mengenai pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo. Demikian pula sebagai *Owners*, Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah mempunyai kewenangan dalam hubungannya dengan optimalisasi implementasi kebijakan Perum Perhutani melalui pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani. Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah merupakan suatu lembaga yang mempunyai kemampuan untuk meneruskan atau menghentikan kegiatan proses transformasi tersebut.

Proses transformasi menyangkut proses perubahan *input* menjadi suatu *output* baik yang bersifat konkret maupun abstrak. Yang menjadi *input* dari proses transformasi ini adalah pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani. Proses pengubahan atau transformasi menyangkut pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani dilakukan oleh pihak yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung yaitu Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Kedu Utara - Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah. Agar supaya transformasi tersebut dapat dilakukan dan dapat menghasilkan *output* sesuai dengan yang diharapkan maka perlu ada suatu strategi atau cara yang dilakukan oleh Perum Perhutani sehingga implementasi kebijakan dapat berdampak secara lebih optimal. Berbagai cara dapat dilakukan untuk melakukan transformasi tersebut melalui upaya agar tercipta pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani. Berbagai aktivitas kegiatan dapat dilakukan mulai dari penetapan aparatur Perhutani yang terkait dengan implementasi kebijakan pengelolaan hutan lindung sampai dengan pelaksanaan koordinasi dan kerja sama dengan pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo. Aparatur Perum Perhutani yang kompeten dengan pengelolaan hutan lindung perlu lebih diberdayakan sehingga hasilnya dapat lebih maksimal. Perlu adanya koordinasi serta kerja sama dengan *stakeholder* yang lain sehingga implementasi kebijakan tersebut mendapatkan dukungan dari berbagai pihak, termasuk masyarakat desa hutan (MDH) sendiri yang tinggal di sekitar wilayah hutan lindung dan langsung berhubungan dengan hutan lindung. Melalui proses transformasi yang dilakukan oleh KPH Perum Perhutani dalam implementasi kebijakan Perum Perhutani melalui pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani maka *output* yang diharapkan adalah implementasi kebijakan Perum Perhutani yang sebelumnya kurang optimal menjadi lebih optimal lagi dalam kaitannya dengan pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo.

Dalam proses tranformasi, terkait dengan terwujudnya implementasi kebijakan Perum Perhutani yang maksimal melalui komunikasi dan interaksi antarinstansi yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung; penjelasan mengenai harapan-harapan yang akan dipenuhi sekaligus juga mampu memenuhi komitmen yang sudah diikrarkan; penyampaian informasi yang bermanfaat bagi masyarakat dan *stakeholder*; pemberdayaan SDM Perum Perhutani mencakup sikap, keterampilan, dan budaya; jaminan kualitas pelayanan dalam bentuk standarisasi pelayanan, monitoring, dan evaluasi; penyediaan pedoman dan prosedur pelayanan kepada masyarakat dan *stakeholder* dalam rangka menjamin governansi yang baik dalam pengelolaan hutan lindung.

Analisis CATWOE yang menyangkut *Worldview* (W) dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan Perhutani melalui pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perhutani sangat penting dalam rangka menjamin tercapainya governansi hutan lindung di Kabupaten Wonosobo. Edward III (1980) mengatakan bahwa ada 4 (empat) kondisi yang diperlukan agar suatu implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu: 1) komunikasi, 2) sumber daya, 3)disposisi, dan 4)struktur birokrasi. Program akan berjalan dengan baik apabila semua individu yang terlibat dalam pelaksanaan program tersebut mengetahui tujuan dasar dari

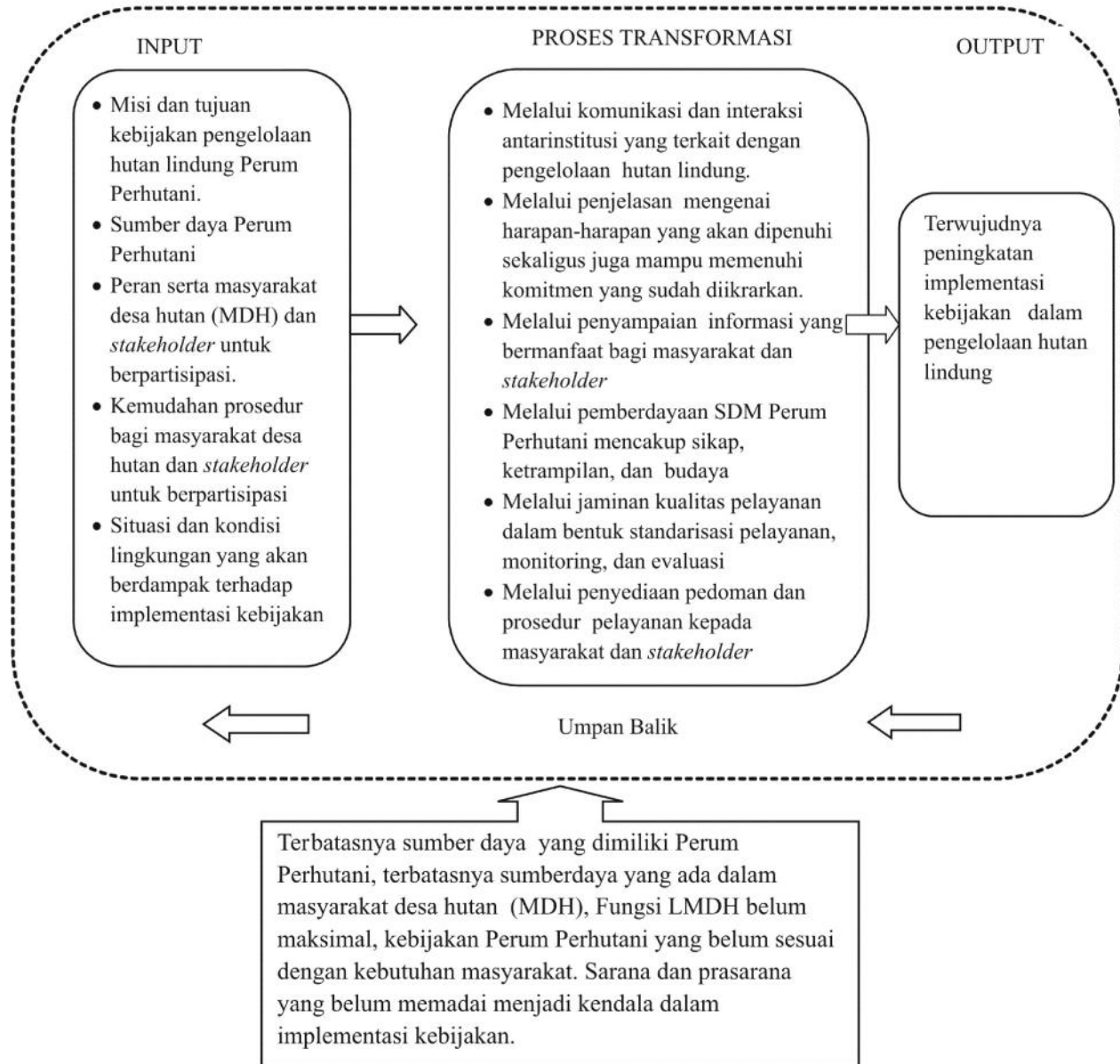
pelaksanaan program tersebut. Oleh karena itu, sosialisasi sangat penting bagi anggota yang terlibat dalam pelaksanaan program dengan mengetahui tujuan pelaksanaan program (Osborne dan Gaebler, 1992).

Dalam rangka proses transformasi untuk memaksimalkan implementasi kebijakan di antara pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan hutan lindung melalui pemahaman masyarakat mengenai implementasi kebijakan tersebut dalam pengelolaan hutan lindung memiliki hambatan (E: *Environmental Constraints*) khususnya menyangkut birokrasi dan sumber daya manusia. Birokrasi kadang menghambat masyarakat dalam menjalankan implementasi kebijakan Perhutani seperti disampaikan oleh salah satu ketua LMDH yang mengatakan bahwa sudah lama proses tentang Perjanjian Kerja Sama (PKS) tapi hasilnya belum nampak. Hambatan lain adalah menyangkut kualitas sumber daya manusia seperti disampaikan oleh staf Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Wonosobo yang menyatakan bahwa terdapat keterbatasan dalam hal personel LMDH sehingga terkadang mereka menyalahi kesepakatan bersama.

Proses transformasi yang telah diidentifikasi dalam CATWOE yang digambarkan melalui beberapa aktivitas kegiatan dipertimbangkan atau diukur kesuksesan atau ketidaksiuksesan melalui tiga cara pengukuran yang berbeda yaitu efikasi, efisiensi, dan efektivitas (Checkland dan Scholes, 1991). Dalam aspek efikasi dilihat sejauh mana pencapaian dari keberlangsungan kegiatan implementasi kebijakan Perhutani. Efisiensi terkait dengan sejauh mana penggunaan sumber daya dapat dibuat secara minimum mungkin (sumber daya manusia dan anggaran) dalam rangka implementasi kebijakan dalam kaitannya dengan pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo. Adapun efektivitas menyangkut ketercapaian secara maksimal implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh Perhutani terkait dengan pengelolaan hutan lindung. Kesemuanya itu dilakukan dalam rangkaian tindakan kontrol atas kinerja dari proses transformasi yang berlangsung melalui berbagai aktivitas kegiatan, agar kinerja kegiatan-kegiatan tersebut tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Adapun proses perubahan atau transformasi implementasi kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2. Proses Transformasi Implementasi Kebijakan



Membangun Model Konseptual (Conceptual Model of the Systems Named in the Root Definition)

Setelah tahap ke 3 SSM yaitu penyusunan *root definitions*, maka selanjutnya adalah melaksanakan tahap ke 4 yaitu dengan membangun model konseptual baik untuk *research interest* maupun *problem solving*. Seperti dijelaskan sebelumnya, model konseptual menurut Checkland (1999) adalah merupakan suatu bentuk sistem aktivitas manusia yang sistemik, yang dibangun atas dasar *root definition*, yang biasanya berbentuk kata kerja yang terstruktur. Model konseptual tidak merupakan bentuk dari dunia nyata, namun hanya merupakan hasil berpikir serba sistem tentang situasi dunia nyata.

Sesuai dengan penetapan jumlah sistem yang dilakukan pada tahap ke 3 SSM sebelumnya, maka dalam tahap ke 4 ini kegiatan yang dilakukan yaitu membangun model konseptual berdasarkan *root definition* yang sudah dipilih dan diberi nama pada tahap sebelumnya, yaitu dengan menetapkan 8 buah model konseptual, yang terdiri atas 6 model konseptual merujuk kepada *research interest* dan 2 model konseptual merujuk kepada *problem solving*. Ke delapan model konseptual tersebut menggambarkan 8 *root definition* yang telah dirumuskan sebelumnya. Dasar dari penetapan model sistem aktivitas manusia ini dilandaskan pada penggunaan kriteria atau tolok ukur PQR, CATWOE, dan *Root Definitions*.

MODEL KONSEPTUAL

Untuk membuat model konseptual yang merujuk kepada *problem solving* maka terlebih dahulu dibuat suatu uraian kegiatan yang beraktivitas (*purposeful activity*) yang terdiri atas sistem implementasi kebijakan. Tabel di bawah ini menunjukkan kegiatan yang beraktivitas dari masing-masing sistem aktivitas yang bertujuan tersebut:

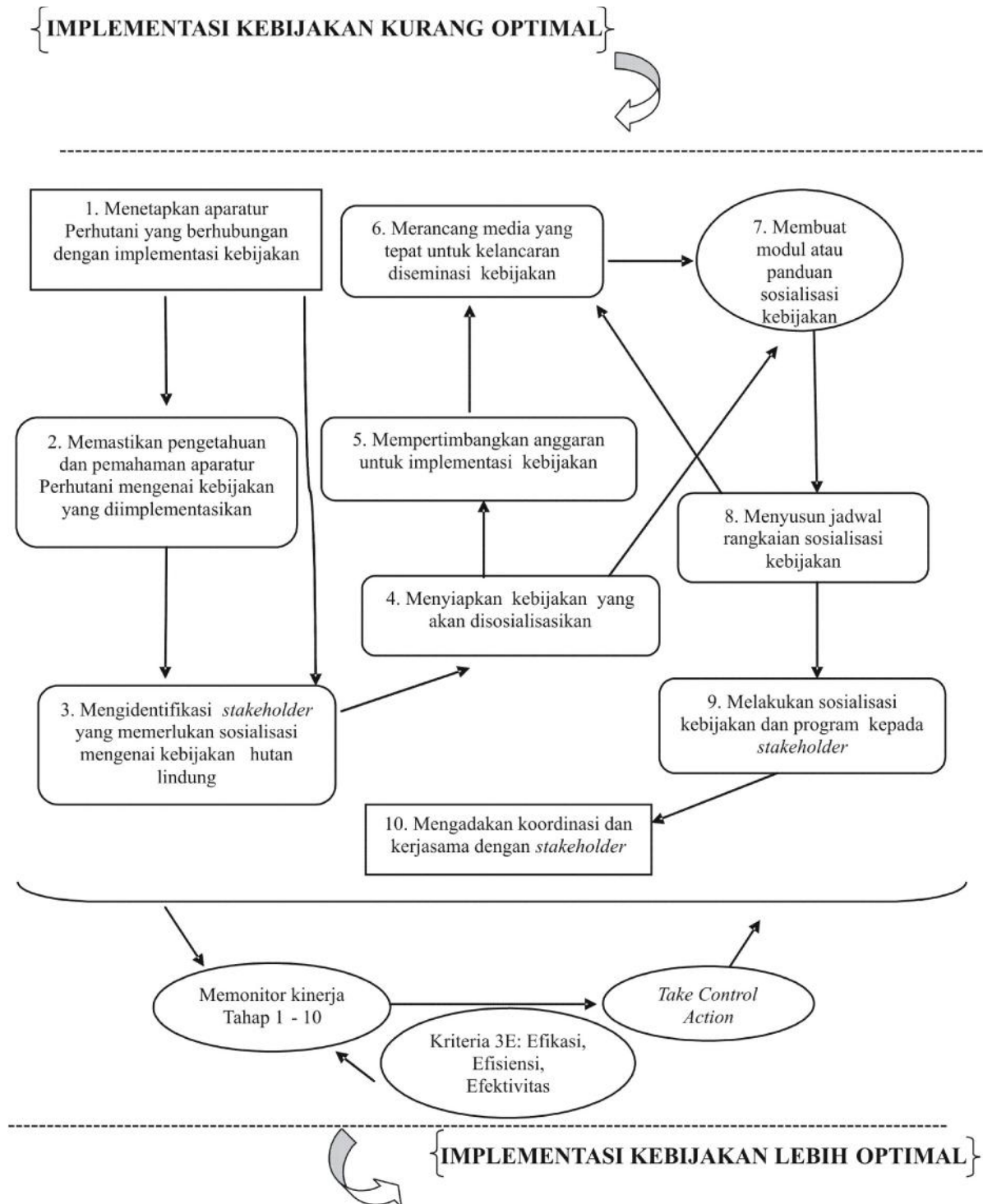
Tabel 3. Kegiatan Sistem “ Implementasi Kebijakan”

1	Menetapkan aparatur Perhutani yang berhubungan dengan implementasi kebijakan
2	Memastikan pengetahuan dan pemahaman aparatur Perhutani mengenai kebijakan yang diimplementasikan
3	Mengidentifikasi <i>stakeholder</i> yang memerlukan sosialisasi mengenai kebijakan pengelolaan hutan lindung
4	Menyiapkan kebijakan yang akan disosialisasikan
5	Mempertimbangkan anggaran untuk implementasi kebijakan
6	Merancang media yang tepat untuk kelancaran penyebaran (diseminasi) kebijakan kepada <i>stakeholder</i>
7	Membuat modul atau panduan sosialisasi kebijakan
8	Menyusun jadwal rangkaian sosialisasi peraturan dan program
9	Melakukan sosialisasi kebijakan kepada <i>stakeholder</i>
10	Mengadakan koordinasi dan kerja sama dengan <i>stakeholder</i>

Sumber: Olahan Peneliti, 2014

Sehubungan dengan hal tersebut maka di bawah ini digambarkan model konseptual yang dibuat berdasarkan aktivitas-aktivitas dalam Sistem ini, yaitu sebagai berikut:

Gambar 3. Model Konseptual Sistem “Sistem Implementasi Kebijakan”



Sumber: Olahan Peneliti, 2014

Model konseptual di atas menggambarkan implementasi kebijakan dan program dalam pengelolaan hutan lindung. Pada kegiatan awal dilakukan penetapan siapa saja pegawai atau aparatur Perhutani yang memiliki peranan dan berhubungan dengan implementasi kebijakan dan program dalam pengelolaan hutan lindung. Selanjutnya dipastikan mengenai pengetahuan dan pemahaman aparatur Perhutani mengenai kebijakan dan program yang diimplementasikan tersebut. Berikutnya adalah menyiapkan kebijakan dan program yang berkaitan dengan pengelolaan hutan lindung yang akan disosialisasikan. Namun sebelum hal tersebut dilakukan, juga diidentifikasi terlebih dahulu siapa saja *stakeholder* yang memerlukan sosialisasi mengenai kebijakan dan program pengelolaan hutan lindung.

Pada aktivitas selanjutnya adalah mempertimbangkan seberapa besar anggaran yang diperlukan untuk implementasi kebijakan dan program tersebut. Setelah itu baru dilakukan kegiatan-kegiatan seperti perancangan media sarana atau media yang tepat untuk kelancaran penyebaran (diseminasi) kebijakan dan program kepada *stakeholder* sekaligus menyusun modul atau panduan sosialisasi kebijakan dan program dari Perhutani. Setelah kegiatan tersebut di atas sudah dilakukan maka kegiatan berikutnya adalah menyusun jadwal sosialisasi peraturan dan program, kemudian diikuti dengan langkah sosialisasi itu sendiri mengenai kebijakan dan program pengelolaan hutan lindung yang ditujukan kepada *stakeholder*. Koordinasi dan kerja sama dilakukan dengan para *stakeholder*. Monitor kinerja dilaksanakan terhadap apa-apa yang telah dicapai pada masing-masing kegiatan tersebut dengan mengacu kepada penetapan kriteria kinerja 3E (Efikasi, Efisiensi, dan Efektivitas).

E-Efikasi	Berlangsungnya implementasi kebijakan
E-Efisiensi	Penggunaan Sumber daya secara minimum (sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana)
E-Efektivitas	Tercapainya optimalisasi implementasi kebijakan menyangkut kewenangan pengelolaan hutan lindung tercapai

Efikasi mengacu kepada berlangsungnya implementasi kebijakan dan program, sedangkan Efisiensi menyangkut penggunaan sumber daya secara minimum baik sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana, serta Efektivitas yaitu tercapainya optimalisasi implementasi kebijakan dan program menyangkut kewenangan pengelolaan hutan lindung dapat tercapai. Kesemuanya itu dilakukan dalam rangkaian tindakan kontrol atas kinerja dari proses transformasi yang berlangsung.

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Pada Tahap 5 SSM dilakukan perbandingan model konseptual dengan situasi problematik dunia nyata. Model konseptual digunakan sebagai alat intelektual dalam membahas situasi problematik dunia nyata. Model tersebut bukan sebagai gambaran utuh tentang dunia nyata namun hanya sebagai duplikat dari sistem atau serba sistem aktivitas manusia yang relevan dan

dipilih. Model-model yang telah disusun sebelumnya tersebut dikonstruksikan berdasarkan logika yang dimiliki oleh peneliti (*logic based*). Dalam tahap perbandingan maka model-model yang dibuat tersebut tidak dipersepsikan sebagai model yang paling benar dan sempurna dalam rangka menilai situasi problematis dunia nyata, sebaliknya model konseptual dari sistem aktivitas hanyalah merupakan alat yang memungkinkan diselenggarakannya diskusi yang terkelola (Checkland dan Poulter, 2006). Model-model tersebut dipilih oleh peneliti dengan alasan bahwa model-model tersebut dianggap relevan dan berhubungan dengan governansi dalam pengelolaan hutan lindung. Model-model tersebut sebagai hasil konstruksi yang didasarkan atas logika peneliti digunakan untuk merumuskan perubahan, penyempurnaan ataupun perbaikan terkait dengan situasi problematis menyakut governansi dalam pengelolaan hutan lindung.

Implementasi kebijakan dalam pengelolaan hutan lindung ini didasarkan atas beberapa isu yang muncul seperti disampaikan oleh salah satu ketua LMDH :

“Masyarakat saya sudah sosialisasikan selama 2 tahun pak untuk tanam kopi, dengan luas sekitar 90,2 hektar, tapi sudah 1 tahun belum ada keterangan untuk penyelesaian SPKS. Ada 5 LMDH di Wonosobo yang mau buat percontohan kali pak, tapi sudah 1 tahun belum riil juga tentang SPKS itu. Jadi saya alih membina 1 tahun itu, kadang-kadang malah dilontari pertanyaan dari anggota, wuah endi ngurus semene lawase, padahal itu dari perhutani sing kesuwen pak.”

Dari pihak Perum Perhutani sendiri muncul pernyataan oleh Kepala Bagian Kesatuan Pemangkuan Hutan (BKPH) Kabupaten Wonosobo: “Kadang LMDH itu tahunya hanya luas yang ada di buku atau administrasi, sementara riil di lapangan ternyata tidak bisa ditanami semua.” Di lain hal Kepala Resor Pemangkuan Hutan (RPH) Kabupaten Wonosobo menyatakan bahwa kebijakan yang dilakukan oleh Perhutani dalam rangka pengelolaan hutan lindung belum maksimal. Masyarakat memiliki informasi yang minim mengenai bagaimana nanti hasil yang akan dipetik dari penanaman kopi. Di samping itu ada aturan bahwa dalam hutan lindung tidak boleh dilakukan pencangkulan tanah. Masyarakat menganggap bahwa mereka boleh menanam kopi sambil mencangkul tanah, namun ternyata hal tersebut dilarang oleh Perhutani, sehingga masyarakat tidak melanjutkan kegiatan penanaman kopi di daerah hutan lindung sehingga tanaman kopi menjadi terbengkelai dan masyarakat menjadi tidak memperoleh manfaat dari kegiatan tersebut.

Demikian juga dengan anggota LMDH, jika dalam suatu kebijakan atau program sudah dibuat, dengan kesepakatan antara Perhutani dan LMDH, dengan konsep *win-win solution*, harusnya anggota LMDH sudah memahami hal tersebut, baik menyangkut hak dan tanggung jawabnya. Namun dalam prakteknya terkadang anggota LMDH menyalahi kesepakatan yang telah dibuatnya. Menurut masyarakat, kebijakan dari Perhutani belum efektif karena belum adanya *share* pendanaan yang memadai. Selain itu juga masih ditemui adanya ketidaksepakatan atau ada perbedaan antara keinginan masyarakat dengan keinginan Perhutani. Masyarakat desa hutan pada umumnya ingin bebas dalam menanam di hutan lindung dalam rangka memenuhi

kebutuhan hidupnya, sedangkan di pihak Perhutani sebagai perusahaan milik negara, dalam pengelolaan program sudah diatur dengan peraturan yang ada.

Hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan dan program dari Perhutani adalah keterbatasan SDM yang dimiliki oleh LMDH. Camat di Kabupaten Wonosobo menyatakan: “Secara umum masalahnya adalah SDM pak, jadi untuk menggerakkan suatu institusi itu kan memang diperlukan suatu SDM.” Pada tingkat LMDH itu sendiri, secara kelembagaan, LMDH yang ada di Kabupaten Wonosobo belum kuat semua. Di Kabupaten Wonosobo, semua desa sudah ber LMDH semua, tetapi pada umumnya hanya formalitas kelembagaan. Oleh karena itu dalam rangka implementasi kebijakan oleh Perhutani, terdapat kendala mengenai kualitas sumber daya manusia. Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menyatakan: “Di tingkat LMDH sendiri, secara kelembagaan LMDH belum kuat semua, di Wonosobo semua Desa sudah ber LMDH semua, tapi hanya formalitas.

Masalah sumber daya manusia anggota LMDH dalam bidang pendidikan masih belum mampu mengikuti irama kerja dari program yang diterapkan oleh Perhutani. Karena apabila pendidikan dari anggota LMDH tidak ditingkatkan maka pengalaman pengelolaan hutan lindung yang sifatnya merusak yang pernah dilakukan pada masa lalu akan dapat terulang kembali di mana pada masa lalu petani atau masyarakat desa hutan cara bekerjanya masih hanya mementingkan kebutuhannya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan secara menyeluruh termasuk kelestarian dari hutan lindung itu sendiri.

Kondisi permasalahan tersebut di atas memunculkan kebutuhan suatu perbaikan dalam rangka implementasi kebijakan yang dibuat oleh Perum Perhutani. Oleh karena itu model konseptual dalam rangka perbaikan implementasi kebijakan terdiri atas serangkaian aktivitas – aktivitas sebagai berikut: (1) Menetapkan aparatur Perhutani yang berhubungan dengan implementasi kebijakan, (2) Memastikan pengetahuan dan pemahaman aparatur Perhutani mengenai kebijakan yang diimplementasikan, (3) Mengidentifikasi *stakeholder* yang memerlukan sosialisasi mengenai kebijakan pengelolaan hutan lindung, (4) Menyiapkan kebijakan yang akan disosialisasikan, (5) Menyiapkan anggaran untuk implementasi kebijakan, (6) Merancang media yang tepat dalam rangka penyebarluasan (diseminasi) kebijakan kepada *stakeholder*, (7) Membuat modul atau panduan sosialisasi kebijakan, (8) Menyusun jadwal rangkaian sosialisasi kebijakan, (9) Melakukan sosialisasi kebijakan *stakeholder*, dan (10) Mengadakan koordinasi dan kerja sama dengan *stakeholder* terkait dengan implementasi.

Perubahan yang secara sistem diinginkan (*Systematically Desirable*) dan secara budaya dapat dilakukan (*Culturally Feasible*)

Pada tahap ke 6 SSM ini dirumuskan rekomendasi perubahan yang diperlukan sesuai dengan tujuan penelitian yaitu untuk mengatasi permasalahan yang berhubungan dengan pengelolaan hutan lindung baik yang menyangkut *research interest* maupun *problem solving interest*. Sewaktu melakukan perubahan yang diinginkan maka terdapat 2 aspek penting yang perlu diperhatikan yaitu 1) argumennya dapat diterima (*arguably and systematically desirable*) dan (2) secara kultural dapat dimungkinkan (*culturally feasible*) (Checkland dan Scholes, 1990; Checkland dan Poulter, 2006; dan Hardjosukarto, 2012).

Menurut Checkland dan Poulter (2006), dalam melakukan suatu perbaikan, penyempurnaan maupun perbaikan perlu mempertimbangkan 3 hal perubahan yaitu yang menyangkut struktur, proses, dan sikap. Dalam hal ini Checkland dan Poulter (2006) lebih menekankan pada pemecahan masalah suatu kasus (*problem solving interest*), sedangkan dalam konteks *research interest* maka untuk perubahan yang dilakukan untuk meningkatkan situasi problematik, perubahan tersebut harus dilakukan secara sistemik dan disepakati di antara para peneliti yaitu Promotor, Praktisi SSM dan Penguji Akademik. Menurut Fitriati (2012), perubahan tersebut dapat berupa rekomendasi yang searah dengan *research interest*.

Tabel 4 Systematically Desirable dan Culturally Feasible Menyangkut Implementasi Kebijakan dan Koordinasi dalam Pengelolaan Hutan Lindung (*Problem Solving*)

Nama RDs	<i>Desirable</i>	<i>Feasible?</i>	<i>Possible Action</i>
Implementasi Kebijakan melalui Pemahaman Masyarakat	Mengembangkan konsep pemahaman masyarakat terhadap kebijakan dan program Perhutani	Ya, merancang media yang tepat dalam rangka sosialisasi program Perhutani	Peningkatan kualitas SDM masyarakat desa hutan (MDH)

Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2014

Dalam kaitan dengan *Root Definitions* Implementasi Kebijakan melalui Pemahaman Masyarakat, merujuk *problem solving interest*, Akib (2010:6) menyatakan bahwa ada empat syarat pengelolaan diseminasi kebijakan, yakni: 1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah yang mempunyai kewenangan membuat peraturan; 2) adanya kesadaran masyarakat untuk menerima serta melaksanakan kebijakan; 3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; dan 4) pemahaman bahwa meskipun pada awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun seiring dengan perjalanan waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar dilaksanakan.

Pemahaman masyarakat mengenai suatu kebijakan juga sangat penting untuk terlaksananya implementasi kebijakan tersebut seperti disampaikan oleh Baedhowi (2004) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik memerlukan beberapa faktor penting agar dapat berjalan dengan baik, salah satunya yaitu sasaran kebijakan publik yang mampu merespon dengan baik dan berpartisipasi aktif terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan. sasaran kebijakan publik dapat bermacam-macam, di antaranya adalah masyarakat dalam suatu wilayah tertentu yang terkena implementasi kebijakan tersebut. FAO-UN (2010) menjelaskan bahwa proses secara partisipatif *bottom-up* yang menggunakan lokakarya multipihak adalah cara yang tepat untuk mengembangkan suatu implementasi kebijakan yang bermanfaat. Pemerintah tidak harus bekerja sendirian namun pemerintah perlu mempromosikan dan memfasilitasi implementasi kebijakan, sesuai dengan tanggung jawab yang terkait dengan berbagai pihak yang berkepentingan.

Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan dalam rangka pengelolaan hutan lindung, perubahan yang secara sistem diinginkan atau diharapkan adalah melakukan pengembangan suatu pola atau konsep pemahaman masyarakat terhadap kebijakan atau program Perhutani terkait dengan pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Wonosobo. Perubahan yang secara sistem dapat dilakukan terkait dengan implementasi kebijakan Perhutani dalam pengelolaan hutan lindung adalah merancang media atau sarana yang tepat dalam rangka sosialisasi kebijakan program Perhutani kepada masyarakat.

Adapun langkah atau tindakan yang mungkin dapat dilakukan oleh Perhutani dalam rangka peningkatan pemahaman masyarakat adalah melalui peningkatan kualitas SDM masyarakat desa hutan (MDH). Dengan peningkatan pemahaman masyarakat desa hutan maka fungsi hutan lindung bagi kemaslahatan manusia dapat tetap terjaga disamping menjaga keharmonisan hubungan dengan Perum Perhutani sebagai institusi yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan hutan lindung.

Seperti yang disampaikan oleh Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menyatakan: "Di tingkat LMDH sendiri, secara kelembagaan LMDH belum kuat semua, di Wonosobo semua Desa sudah ber LMDH semua, tapi hanya formalitas." Hal yang senada disampaikan oleh anggota Tim Kerja Pemulihan Dieng (TKPD) Kabupaten Wonosobo yang mengungkapkan: "Cuma yang jadi masalah antara keinginan masyarakat dengan keinginan Negara dalam hal ini adalah Perhutani adalah berbeda, kalau masyarakat inginnya bebas menanam, tapi bagi Perhutani atau Negara, sudah ada aturan mainnya." Weiland (2010) mengatakan bahwa banyak negara berkembang masih memiliki kendala menyangkut dana dan sumber daya manusia yang memadai untuk menyiapkan dan mengimplementasikan rencana pengelolaan hutan. Menurut Dwidjowiyoto (2005) inti permasalahan dalam implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian dalam implementasi kebijakan diperlukan sumber daya yang memadai sehingga program yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung dapat berjalan dengan baik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini bertujuan menganalisis optimalisasi implementasi kebijakan dalam pengelolaan hutan lindung. Dari kajian yang telah dilakukan dapat dibuat suatu kesimpulan sebagai berikut:

Kajian mengenai governansi menunjukkan pentingnya pemahaman masyarakat mengenai kebijakan Perum Perhutani sehingga dapat meningkatkan peran masyarakat desa hutan untuk menjaga kelestarian fungsi hutan lindung di Kabupaten Wonosobo. Namun hasil kajian menunjukkan bahwa pemahaman masyarakat mengenai peran dan fungsi hutan lindung belum maksimal. Masih terdapat pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat yang berada di sekitar wilayah hutan lindung yang merugikan fungsi dan peran hutan lindung. Hal ini

tidak terlepas dari kurangnya penyampaian informasi dan sosialisasi khususnya dari Perum Perhutani kepada masyarakat desa hutan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka dapat dirumuskan saran sebagai berikut:

PP. No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota khususnya menyangkut bidang kehutanan sesuai pasal 2 ayat 4 perlu diimplementasikan dengan tegas sehingga dapat dilakukan penataan ulang governansi agar permasalahan menyangkut hutang lindung dapat teratasi. Sehubungan dengan optimalisasi implementasi kebijakan dalam pengelolaan hutan lindung maka diperlukan adanya peningkatan kualitas SDM masyarakat desa hutan. Kebijakan yang optimal Perhutani terkait dengan pengelolaan hutan lindung, sekaligus kebijakan yang berorientasi pada kemanfaatan untuk masyarakat desa hutan lindung di Kabupaten Wonosobo dapat berkontribusi positif dalam rangka menghadapi era komunitas masyarakat Asean, yang secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia, tidak terkecuali masyarakat desa hutan yang ada di Kabupaten Wonosobo.

DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Haedar. (2010). Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 1 No. 1. Hal. 1-11
- Baedhowi. (2004). *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan. Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*. Universitas Indonesia: Disertasi
- Checkland, Peter and Scholes, Jim. (1990). *Soft Systems Methodology in Action*. England: Jhon Wiley & Sons Ltd.
- Checkland, Peter and Poulter, John. (2006). *Learning for Action: A Short Definitive Account of Soft Systems Methodology and its use for practitioners, Teachers, and Students*. JohnWiley and Sons, Ltd, Chichester.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. (2005). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Edwards III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: CQ Press.
- FAO-UN. (2011). *State of the World's Forests*.
- Hardjosoekarto, Sudarsono (2012). *Soft Systems Methodology(Metode Serba Sistem Lunak)*. Jakarta: UI Press
- Ketidakadilan PHBM. (2013). <http://arupa.or.id/ketidakadilan-phbm/>. Diunduh 9 Nopember 2013.
- Keputusan Direksi Perum Perhutani Nomor 682/KPTS/DIR/2009 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber daya Hutan Bersama Masyarakat.



Murdiyanto, Eko. (2008). Pengelolaan Sumber daya Hutan Berbasis Kearifan Lokal: Suatu Konsep untuk Pengentasan Kemiskinan, dalam *Pendidikan Agroforestry Sebagai Strategi Menghadapi Pemanasan Global*. Prosiding Seminar Fakultas Pertanian UNS. Hal. 255-265

Osborne, David dan Gaebler, Ted. (1992). *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik*. (penerj. Abdul Rosyid). Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.

Suara Merdeka Cyber News. Minggu, 11 Maret 2007

Sulistyowati, Budi. (2004). Perambahan Kawasan Hutan Lindung. Suatu Studi Kasus di Dataran Tinggi Dieng, Kabupaten Wonosobo. Tesis: Universitas Indonesia

Weiland, Sabine. (2010). Change in forest governance in developing countries. In search of sustainable governance arrangements. *International Journal of the Commons*. Vol 4, No 2.

Zulaifah, Siti. (2007). Rehabilitasi Lahan Hutan dan Pertanian Kabupaten Wonosobo Tahun 2005-2025. *Majalah Kehutanan Indonesia*. Edisi I.

<http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0703/11/dar32.htm>. diunduh tanggal 4

Februari 2013.