

JURNAL

ANALISIS KEBIJAKAN KEHUTANAN

Journal of Forestry Policy Analysis

Vol. 8 No. 2, Agustus 2011



KEMENTERIAN KEHUTANAN

Ministry of Forestry

BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KEHUTANAN

Forestry Research and Development Agency

PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERUBAHAN IKLIM DAN KEBIJAKAN

Centre for Climate Change and Policy Research and Development

BOGOR INDONESIA

J.Analisis. Keb.Hut	Vol.8	No.2	Hlm. 99 - 188	Bogor Agustus 2011	ISSN 0216-0897
------------------------	-------	------	------------------	-----------------------	-------------------

JURNAL

ANALISIS KEBIJAKAN KEHUTANAN

Journal of Forestry Policy Analysis

Vol. 8 No. 2, Agustus 2011



KEMENTERIAN KEHUTANAN

Ministry of Forestry

BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KEHUTANAN

Forestry Research and Development Agency

PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERUBAHAN IKLIM DAN KEBIJAKAN

Centre for Climate Change and Policy Research and Development

BOGOR INDONESIA

J.Analisis. Keb.Hut	Vol.8	No.2	Hlm. 99 - 188	Bogor Agustus 2011	ISSN 0216-0897
------------------------	-------	------	------------------	-----------------------	-------------------

Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan memuat karya tulis ilmiah dari hasil penelitian, pemikiran/tinjauan ilmiah mengenai kebijakan kehutanan atau bahan masukan bagi kebijakan kehutanan; terbit secara serial tiap empat bulan; dan telah diakreditasi oleh LIPI No. 629/D/2011) dengan predikat **B**.

Journal of Forestry Policy Analysis is a scientific publication reporting research findings and forestry policy reviews or forestry policy recommendation; published serially every 4 months; and has been accredited by LIPI No. 629/D/2011) as Good Category (B-grade).

Penanggung jawab (Editorial in chief) : Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan

Dewan Redaksi (Editorial Board) :

Ketua (*Chairman*), merangkap anggota : Prof. Dr. Ir. Djaban Tinambunan, MS
(Keteknikan Hutan)

Anggota (*Members*) : 1. Dr. Ir. A. Ngaloken Gintings, MS (Konservasi)
2. Dr. Ir. Haryatno Dwiprabowo, M.Sc
(Ekonomi Kehutanan)
3. Dr. Syaiful Anwar (Konservasi)
4. Prof. Dr. Ir. Hariadi Kartodihardjo, MS
(Kebijakan Kehutanan)
5. Ir. Ari Wibowo, M.Sc (Perlindungan Hutan)

Sekretariat Redaksi (Editorial Secretariat) :

Ketua (*Chairman*) : Ir. Sulisty A. Siran, M.Agr (Kabid Pengembangan Data dan Tindak Lanjut Penelitian)

Anggota (*Members*) : 1. Enik Eko Wati, S.Si, ME, MSE (Kasub Bid Data, Informasi dan Diseminasi)
2. Drs. Sukandar
3. Bayu Subekti, SIP, M.Hum
4. Muhamad Alhafidin, S.Kom

Mitra Bestari (*Peer reviewers*) : 1. Prof. Dr. Dudung Darusman (IPB)
2. Prof. Ris. Dr. Abdullah Syam (Puslitbang Konservasi dan Rehabilitasi)
3. Prof. Dr. Hadi Soesilo Arifin (IPB)
4. Dr. Tarsun Waryono (Universitas Indonesia)
5. Dr. Dodik Ridlo Nurrochmat (IPB)
6. Dr. Bramasto Nugroho (IPB)

Diterbitkan oleh (*Published by*) :

Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan
(*Centre for Climate Change and Policy Research and Development*)

Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan
(*Forestry Research and Development Agency*)

Alamat (*Address*) : Jalan Gunung Batu No. 5, PO. BOX 272 Bogor 16610, Indonesia

Telepon (*Phone*) : 62-0251-8633944

Fax (*Fax*) : 62-0251-8634924

Email : publikasipuspijak@yahoo.co.id

ISSN 0216-0897

TERAKREDITASI : B
No. 365/AU1/P2MBI/07/2011

JURNAL

ANALISIS KEBIJAKAN KEHUTANAN

Journal of Forestry Policy Analysis

Vol. 8 No. 2, Agustus 2011



KEMENTERIAN KEHUTANAN

Ministry of Forestry

BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KEHUTANAN

Forestry Research and Development Agency

PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERUBAHAN IKLIM DAN KEBIJAKAN

Centre for Climate Change and Policy Research and Development

BOGOR INDONESIA

J. Analisis Keb. Hut.	Vol. 8	No. 2	Hlm. 99 - 188	Bogor Agustus 2011	ISSN 0216-0897
--------------------------	--------	-------	------------------	-----------------------	-------------------

Ucapan Terima Kasih

Dewan Redaksi Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada mitra bestari (*peer reviewers*) yang telah menelaah analisa/naskah yang dimuat pada edisi Vol. 8 No. 2 Agustus tahun 2011 :

1. Dr. A. Ngaloken Gintings, MS
2. Prof. Dr. Dudung Darusman (IPB)
3. Dr. Dodik Ridlo Nurrochmat, MSc (IPB)

DAFTAR ISI (CONTENTS)

ANALISIS RANCANGAN PERAN PARA PIHAK DAN MEKANISME DISTRIBUSI INSENTIFNYA DALAM PENGURANGAN EMISIDARI DEFORESTASIDAN DEGRADASI HUTAN <i>(Design of Stakeholders Role and Incentif Distribution Mechanism from Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation)</i> Fitri Nurfatriani, Indartik & Kirsfianti L. Ginoga	99 - 114
PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN BERKELANJUTAN DAS CILIWUNG HULU KABUPATEN BOGOR <i>(Policy Development of Sustainable Watershed Management of Upper Ciliwung, Bogor Regency)</i> Joko Suwarno, Hariadi Kartodihardjo, Bambang Pramudya & Saeful Rachman	115 - 131
PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTAR TINGKAT PEMERINTAHAN DALAM PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG DAN IMPLEMENTASINYA DI TINGKAT KABUPATEN <i>(Policy Making Process of Authorities Among Levels of Government in The Protected Forest Management and Its Implementation in The Regency Level)</i> Sulistya Ekawati, Hariadi Kartodihardjo, Hardjanto, Haryatno Dwiprabowo & Dodik Ridho Nurrochmat	132 - 151
KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN DALAM DESENTRALISASI PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG: STUDI KASUS DI TIGA KABUPATEN DALAM DAS BATANGHARI <i>(Performance of District Government in Decentralization of Protected Forest Management: Case Study in Three Districts in Batanghari Watershed)</i> Sulistya Ekawati	152 - 166
KAJIAN STRATEGI IMPLEMENTASI KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN (KPH): STUDI KASUS DI KABUPATEN TANA TORAJA, PROVINSI SULAWESI SELATAN <i>(Study of the Implementation Strategy of Forest Management Unit: Case Study in Tana Toraja Regency, South Sulawesi Province)</i> Achmad Rizal HB, Indah Novita Dewi & Priyo Kusumedi	167 - 188

JURNAL ANALISIS KEBIJAKAN KEHUTANAN

ISSN: 0216 - 0897

Terbit : Agustus 2011

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa ijin dan biaya.

UDC (OSDCF) 630*914

Fitri Nurfatriani, Indartik & Kirsfianti L. Ginoga

Analisis Rancangan Peran para Pihak dan Mekanisme Distribusi Insentifnya dalam Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan

Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 8 No. 2, hal.99 - 114

Dalam rangka penyiapan implementasi REDD dibutuhkan suatu kerangka kerja yang terdiri atas 5 komponen, diantaranya distribusi manfaat dan tanggungjawab. Dalam fase ini yang perlu disiapkan adalah aspek kelembagaan dan metodologi terkait REDD baik di tingkat nasional maupun sub nasional. Kajian ini membahas secara detail para pihak dan perannya dalam perancangan mekanisme distribusi manfaat dan tanggung jawab REDD. Metode analisis data yang digunakan adalah stakeholder analysis. Penelitian di lakukan di Kalimantan Tengah dan Sumatera Selatan pada tahun 2009. Hasil penelitian menunjukkan stakeholder yang berperan dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD adalah entitas internasional/nasional, Komnas REDD, Komda REDD, Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten, pengelola, masyarakat sekitar hutan, Lembaga Penilai Independen. Dengan mengetahui minat dan wewenang para stakeholder dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD dapat disusun strategi perancangan mekanisme dengan melihat pada matriks minat dan kewenangan stakeholder. Selain itu diperlukan adanya regulasi yang kuat yang mengatur mekanisme pembayaran dan distribusi pembayaran REDD, paling tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut yang perlu direspon dalam waktu dekat adalah peran sentral Kementerian Keuangan sebagai koordinator dalam penyusunan peraturan pemerintah mengenai pengaturan dana perimbangan antara pusat dan daerah dari hasil REDD.

Kata kunci : REDD, mekanisme distribusi insentif, para pihak

UDC (OSDCF) 630*116

Joko Suwarno, Hariadi Kartodihardjo, Bambang Pramudya & Saeful Rachman

Pengembangan Kebijakan Pengelolaan Berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu Kabupaten Bogor

Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 8 No. 2, hal. 115 - 131

Diperkirakan 13% atau 62 DAS dari 470 DAS di Indonesia berada dalam kondisi kritis, meskipun upaya konservasi tanah dan air dalam pengelolaan DAS telah diimplementasikan. DAS Ciliwung merupakan salah satu DAS kritis tersebut. Penelitian ini dilakukan di DAS Ciliwung Hulu, Kabupaten Bogor, ditujukan untuk (1) menentukan indeks keberlanjutan pengelolaan DAS Ciliwung Hulu, (2)

mengetahui faktor-faktor penting yang menentukan tingkat keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu, dan (3) memformulasikan pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu. Analisis yang digunakan dalam penelitian adalah *Multidimensional Scaling* (MDS) untuk memperoleh nilai indeks keberlanjutan pengelolaan DAS. Analisis *leverage* digunakan untuk menentukan faktor-faktor pengungkit dalam pengelolaan DAS Ciliwung Hulu. Formulasi pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan digunakan analisis prospektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan DAS Ciliwung Hulu kurang berkelanjutan. Faktor kunci dalam pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu adalah (1) kapasitas koordinasi instansi pemerintah, (2) pemanfaatan kegiatan jasa wisata, (3) alternatif pendapatan petani dari kegiatan non-pertanian, (4) kegiatan penyuluhan pertanian dan kehutanan, dan (5) perubahan penggunaan lahan menjadi lahan terbangun. Strategi pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan dilakukan melalui intervensi peningkatan kinerja kelima faktor kunci tersebut secara terpadu dalam pengelolaan DAS Ciliwung Hulu.

Kata kunci : DAS, Ciliwung, kebijakan, pengelolaan, berkelanjutan

UDC (OSDCF) 630*907.32

Sulistya Ekawati, Hariadi Kartodihardjo, Hardjanto, Haryatno Dwiprabowo & Dodik Ridho Nurrochmat

Proses Pembuatan Kebijakan Pembagian Kewenangan antar Tingkat Pemerintahan dalam Pengelolaan Hutan Lindung dan Implementasinya di Tingkat Kabupaten

Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 8 No. 2, hal.132 - 151

Proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan menempatkan pengelolaan hutan lindung menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten. Setelah satu dekade kebijakan tersebut berjalan, deforestasi di hutan lindung terus berlanjut. Kajian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan dirumuskan dan diimplementasikan. Kajian dilakukan di tiga Kabupaten dalam DAS Batanghari (Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Sarolangun dan Kabupaten Solok Selatan), dengan melakukan analisis evaluasi proses pembuatan kebijakan dan melihat implementasinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pengelolaan hutan lindung ditentukan oleh perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan di lapangan. Perubahan tutupan hutan menjadi non hutan menunjukkan bahwa kebijakan yang ada terbukti belum efektif. Kasus pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan menunjukkan bahwa proses dan implementasi kebijakan tidak berjalan linier. Diskursus dan pengetahuan yang berkembang, aktor serta jaringannya menentukan lahirnya sebuah kebijakan.

Kata kunci : Desentralisasi, pengelolaan, hutan lindung, narasi kebijakan, kinerja

<p>UDC (OSDCF) 630*907.32 Sulistya Ekawati</p> <p>Kinerja Pemerintahan Kabupaten dalam Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung: Studi Kasus di Tiga Kabupaten dalam DAS Batanghari</p> <p>Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 8 No. 2, hal. 152-166</p> <p>Evaluasi dari Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Kabupaten merupakan bagian penting dalam desentralisasi. Salah satu instrument dalam evaluasi tersebut adalah mengukur kinerja. Tulisan ini bertujuan untuk mengukur kinerja Pemerintah Kabupaten dalam mengelola hutan lindung di wilayahnya serta merumuskan saran untuk perbaikan pengelolaan hutan lindung ke depan. Penelitian dilakukan di tiga kabupaten dalam DAS Batanghari. Pengumpulan data dilakukan dengan mengukur persepsi responden dengan skala likert dan pengukuran status program (Parker, 1996). Hasil penelitian menunjukkan kinerja pengelolaan hutan lindung menurut persepsi responden sebelum dan sesudah desentralisasi mempunyai kategori yang sama yaitu pada tingkat sedang. Adanya desentralisasi tidak mengubah kinerja pengelolaan hutan lindung oleh pemerintah kabupaten. Kinerja Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan berdasarkan status program mempunyai beberapa program pengelolaan hutan lindung, tetapi baru dalam tahap sangat awal (<i>pilot stage</i>), sedangkan Kabupaten Sarolangun mempunyai hanya satu program pengelolaan hutan lindung. Kinerja desentralisasi pengelolaan hutan lindung perlu ditingkatkan dengan program-program pengelolaan hutan yang lebih komprehensif mulai dari perencanaan sampai dengan pemanfaatan. Pemerintah Pusat perlu menyusun mekanisme dan instrument untuk mengukur apakah Pemerintah Kabupaten sudah menjalankan kewenangan yang diserahkan kepadanya dengan baik dan mendukung kapabilitas Pemerintah Kabupaten agar dapat menjalankan beberapa program yang belum dijalankan.</p> <p>Kata kunci : Desentralisasi, kinerja, pengelolaan hutan, hutan lindung</p>	<p>UDC (OSDCF) 630*61 Achmad Rizal HB, Indah Novita Dewi & Priyo Kusumedi</p> <p>Kajian Strategi Implementasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Studi Kasus di Kabupaten Tana Toraja, Provinsi Sulawesi Selatan</p> <p>Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 8 No. 2, hal. 167-188</p> <p>Konsep KPH (Kesatuan Pengelolaan Hutan) membagi kawasan hutan menjadi wilayah pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari (PP 6/2007 jo PP 3/2008) yang dimulai dengan pembangunan KPH Model. Satu di antaranya adalah KPH Model di Kabupaten Tana Toraja yang telah dicanangkan pada tahun 2005. <i>Sejauh ini, konsep KPH belum dapat diimplementasikan di kabupaten tersebut.</i> Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan strategi implementasi pembangunan KPH di Sulawesi Selatan dengan studi kasus di Kabupaten Tana Toraja. Metode pengumpulan data meliputi: <i>desk study</i>, survei, wawancara, dan FGD (<i>Focus Group Discussion</i>). Data yang dihimpun, selanjutnya dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Untuk merumuskan strategi implementasi KPH, digunakan analisis medan daya (<i>Force Field Analysis = FFA</i>). <i>Hasil kajian menunjukkan adanya beberapa faktor pendorong dan faktor penghambat, baik internal maupun eksternal dalam implementasi KPH.</i> Konsep KPH dan peraturan terkait perlu disosialisasikan secara intensif dengan melibatkan stakeholder kunci. Pembangunan KPH Tana Toraja berada pada kategori <i>growth-stability</i>, dengan strategi alternatif yang disarankan adalah konsentrasi melalui integrasi horizontal. Strategi ini termasuk dalam strategi pertumbuhan dengan cara memperluas kegiatan di masyarakat dan mengembangkan jaringan informasi dan komunikasi antar daerah yang memiliki program KPH.</p> <p>Kata kunci: KPH, strategi implementasi, <i>growth-stability</i></p>
--	--

JOURNAL OF FORESTRY POLICY ANALYSIS

ISSN: 0216 - 0897

Date of issue : August 2011

The descriptors given are keywords. The abstract sheet may be reproduced without permission or charge.

UDC (OSDCF) 630*914

Fitri Nurfitriani, Indartik & Kirfianti L. Ginoga

Design of Stakeholders Role and Incentif Distribution Mechanism from Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation

Journal of Forestry Policy Analysis Vol. 8 No. 2, p. 99- 114

In order to prepare the implementation of REDD, a framework is needed that consists of 5 components including distribution of benefits and responsibilities. This phase needs to prepare the institutional and methodological aspects related to REDD in both the national and sub-national level. This study will discuss in detail the stakeholders and their role in the design of the mechanism of distribution of benefits and responsibilities of REDD. Data analysis methods used were stakeholder analysis. The experiment was conducted in Central Kalimantan and South Sumatra in 2009. The results showed stakeholders that play role in the design of incentive mechanisms for the distribution of REDD include international entity/national, the National Commission on REDD, The regional commission on REDD, Ministry of Forestry, Ministry of Finance, provincial government, district government, proponent, forest communities, Independent Assessor. By identifying the interests and authority of the stakeholders in the design of incentive distribution mechanism, can be arranged REDD mechanism design strategy by looking at the matrix of stakeholder interests and authority. Also needed is a strong regulatory mechanisms governing the payment and distribution of REDD payments, at least in the form of government regulation. Furthermore, the need to respond in the near future is the central role of the Ministry of Finance as a coordinator in the preparation of government regulations on setting up the balance funds between central and local governments from REDD benefit.

Keywords : REDD, incentive distribution mechanism, stakeholders

UDC (OSDCF) 630*116

Joko Suwarno, Hariadi Kartodihardjo, Bambang Pramudya & Saeful Rachman

Policy Development of Sustainable Watershed Management of Upper Ciliwung, Bogor Regency

Journal of Forestry Policy Analysis Vol. 8 No. 2, p. 115 - 131

It is estimated that 13% or 62 of 470 watersheds in Indonesia are in critical condition, although soil and water conservation in watershed management has long been implemented. Ciliwung is one of the critical watershed. This research was conducted in the upper Ciliwung watershed, Bogor Regency. The purpose of this research were (1) to determine the sustainability index of upper Ciliwung watershed management, (2) to identify important factors that determine the sustainability index of upper Ciliwung, and (3) formulating development policies for upper Ciliwung sustainable watershed management. Multidimensional scaling (MDS) analysis is used to assess the

sustainability index of watershed management. Analysis of leverage is used to determine the important factors. Prospective analysis is used to formulate the development of sustainable watershed management policy. The results showed that the status of watershed management of upper Ciliwung is less sustainable. Strategy of watershed management policy developed through performance improvement intervention scenarios covering the key factors : (1) coordination capacity of government agencies, (2) utilization of tourist services, (3) farmers' income from non-agricultural activities, (4) extension activities of agriculture and forestry development, and (5) avoid inappropriate landuse conversion.

Keywords : Watershed, Ciliwung, policy, management, sustainable

UDC (OSDCF) 630*907.32

Sulistya Ekawati, Hariadi Kartodiharjo, Hardjanto, Haryatno Dwiprabowo & Dodik Ridho Nurrochmat

Policy Making Process of Authorities Among Levels of Government in The Protected Forest Management and Its Implementation in The Regency Level

Journal of Forestry Policy Analysis Vol. 8 No. 2, p. 132- 151

The process of policy-making on the division of authority between levels of governance put the management of protected forests under the authority of Regency Government. After a decade of running the policy, deforestation in protected forests still continues. This study aims to understand how the policy on the division of authority among levels of government was formulated and implemented. The study was conducted in three regencies in the watershed Batanghari (Regency of East Tanjung Jabung, Sarolangun and South Solok), by analyzing the evaluation of policy-making process and seeing its implementation. The results showed that the performance management of protected forests is determined by the policy formulation and policy implementation in the field. Changes in forest cover to non-forest shows that the existing policy have proven ineffective. The case of the division of authority between levels of government indicate that the process and implementation of policies do not run linearly. Discourse and knowledge that were developing, the actors and the networks would determine the birth of a policy.

Keywords : Decentralization, management, protected forest, narrative policy, performance

<p>UDC (OSDCF) 630*907.32 Sulistya Ekawati</p> <p><i>Performance of District Government in Decentralization of Protected Forest Management: Case Study in Three Districts in Batanghari Watershed</i></p> <p><i>Journal of Forestry Policy Analysis Vol. 8 No. 2, p. 152 - 166</i></p> <p><i>Evaluation by the Central Government to District Government is an important part in Decentralization. One instrument in the evaluation is to measure its performance. This paper aims to measure the performance of District Government in managing protected forest in the region and to formulate suggestions for improving management of protected forests in the future. The study was conducted in three districts in the Batanghari watershed. Data collection was performed by measuring the perceptions of respondents with a likert scale and measuring the status of the program (Parker, 1996). According to respondents' perceptions on performance of local governments in managing protected forest before and after decentralization remains the same. Performance of East Tanjung Jabung District and South Solok District based on the status of the program has shown that there are several programs of protected forest management, but only in a very early stage, while in the Sarolangun District has shown that there is only one program of protected forest management. The performance of decentralized management of protected forests need to be improved with programs which is more comprehensive forest management from planning to utilization. The Central Government should develop mechanisms and instruments to measure whether the district government has been engaged in the authority entrusted to them well and support capabilities for District Government can run several programs that have not been executed.</i></p> <p><i>Keyword : Decentralization, performance, forest management, protected forest</i></p>	<p>UDC (OSDCF) 630*61 Achmad Rizal HB, Indah Novita Dewi & Priyo Kusumedi</p> <p><i>Study of the Implementation Strategy of Forest Management Unit: Case Study in Tana Toraja Regency, South Sulawesi Province</i></p> <p><i>Journal of Forestry Policy Analysis Vol. 8 No. 2, p. 167 - 188</i></p> <p><i>In the concept of KPH (Kesatuan Pengelolaan Hutan or Forest Management Unit = FMU), forest area is divided into several management units which can be efficiently and sustainably managed (PP 6/2007 jo PP3/2008) . It was initiated by establishing KPH Model or Model of FMU, for example in Tana Toraja Regency in 2005. So far, the concept of KPH can not be implemented yet. The aim of this research is to formulate the implementation strategy of KPH development in South Sulawesi through case study in Tana Toraja Regency. The data was collected by applying several methods, consist of: desk study, survey, interview, and FGD (Focus Group Discussion) and then analysed by applying qualitative and quantitative descriptive methods. Force Field Analysis (FFA) was applied in formulating the implementation strategy. The result showed that there are some driving factors and some restraining factors in KPH development internally and externally. The concept of KPH and its related regulation should be socialized more intensively by involving the primary stakeholders. The development of KPH in Tana Toraja Regency is in "growth-stability" category. The recommended alternative strategy is concentration through horizontal integrated. This strategy is part of the growth strategy and can be done by expanding the activities with the community and developing information and communication networking with other regency that have KPH program.</i></p> <p><i>Keyword: FMU or KPH, implementation strategy, growth-stability</i></p>
--	---

**ANALISIS RANCANGAN PERAN PARA PIHAK DAN
MEKANISME DISTRIBUSI INSENTIFNYA DALAM
PENGURANGAN EMISI DARI DEFORESTASI DAN
DEGRADASI HUTAN**

*(Design of Stakeholders Role and Incentif Distribution Mechanism
from Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation)*

Oleh/By :

Fitri Nurfatriani¹, Indartik² & Kirsfianti L. Ginoga³

^{1,2,3}Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan
Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor
Telp: (0251) 8633944, Fax: (0251) 8634924, email : nurfatriani@yahoo.com,
indartik32@yahoo.co.id, kginoga@indo.net.id

ABSTRACT

In order to prepare the implementation of REDD, a framework is needed that consists of 5 components including distribution of benefits and responsibilities. This phase needs to prepare the institutional and methodological aspects related to REDD in both the national and sub-national level. This study will discuss in detail the stakeholders and their role in the design of the mechanism of distribution of benefits and responsibilities of REDD. Data analysis methods used were stakeholder analysis. The experiment was conducted in Central Kalimantan and South Sumatra in 2009. The results showed stakeholders that play role in the design of incentive mechanisms for the distribution of REDD include international entity/national, the National Commission on REDD, The regional commission on REDD, Ministry of Forestry, Ministry of Finance, provincial government, district government, proponent, forest communities, Independent Assessor. By identifying is the interests and authority of the stakeholders in the design of incentive distribution mechanism, can be arranged REDD mechanism design strategy by looking at the matrix of stakeholder interests and authority. Also needed is a strong regulatory mechanisms governing the payment and distribution of REDD payments, at least in the form of government regulation. Furthermore, the need to respond in the near future is the central role of the Ministry of Finance as a coordinator in the preparation of government regulations on setting up the balance funds between central and local governments from REDD benefit.

Keywords: REDD, incentive distribution mechanism, stakeholders

ABSTRAK

Dalam rangka penyiapan implementasi REDD dibutuhkan suatu kerangka kerja yang terdiri atas 5 komponen, diantaranya distribusi manfaat dan tanggung jawab. Dalam fase ini yang perlu disiapkan adalah aspek kelembagaan dan metodologi terkait REDD baik di tingkat nasional maupun sub nasional. Kajian ini membahas secara detail para pihak dan

perannya dalam perancangan mekanisme distribusi manfaat dan tanggung jawab REDD. Metode analisis data yang digunakan adalah stakeholder analysis. Penelitian dilakukan di Kalimantan Tengah dan Sumatera Selatan pada tahun 2009. Hasil penelitian menunjukkan stakeholder yang berperan dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD adalah entitas internasional/nasional, Komnas REDD, Komda REDD, Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pengelola, masyarakat sekitar hutan, Lembaga Penilai Independen. Dengan mengetahui minat dan wewenang para stakeholder dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD dapat disusun strategi perancangan mekanisme dengan melihat pada matriks minat dan kewenangan stakeholder. Selain itu diperlukan adanya regulasi yang kuat yang mengatur mekanisme pembayaran dan distribusi pembayaran REDD, paling tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut yang perlu direspon dalam waktu dekat adalah peran sentral Kementerian Keuangan sebagai koordinator dalam penyusunan peraturan pemerintah mengenai pengaturan dana perimbangan antara pusat dan daerah dari hasil REDD.

Kata Kunci : REDD, mekanisme distribusi insentif, para pihak

I. PENDAHULUAN

Deforestasi dan degradasi hutan berkontribusi terhadap sekitar 18% dari emisi gas rumah kaca global (Stern, 2007). Untuk mengurangi dampak perubahan iklim yang disebabkan oleh meningkatnya emisi GRK global, berbagai upaya telah dilakukan melalui perancangan berbagai skema mitigasi perubahan iklim. Salah satu mekanisme yang diharapkan dapat mengurangi emisi, sekaligus memberikan insentif bagi negara berkembang yang berhasil mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi hutan adalah mekanisme pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD atau *Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation*).

Saat ini Indonesia memasuki fase penyiapan menuju implementasi REDD yang diharapkan dapat berjalan pada pasca 2012. Dalam rangka penyiapan implementasi REDD dibutuhkan suatu kerangka kerja yang terdiri atas 5 komponen yaitu: 1) penentuan *reference emission level* (REL), 2) penyusunan dan implementasi strategi REDD, 3) monitoring perubahan tutupan hutan dan stok karbon, 4) penyiapan akses ke pasar karbon dan sumber pendanaan lainnya, serta 5) distribusi manfaat dan tanggung jawab. Untuk menjalankan setiap komponen kerangka kerja REDD dibutuhkan regulasi yang mengatur implementasi REDD beserta peran para pihak yang terkait (MoFor, 2008). Dalam fase ini yang perlu disiapkan adalah aspek kelembagaan dan metodologi terkait REDD baik di tingkat nasional dan sub nasional. Kajian ini membahas secara detail para pihak dan perannya dalam perancangan mekanisme distribusi manfaat dan tanggung jawab REDD seperti tercantum dalam kerangka kerja REDD nasional.

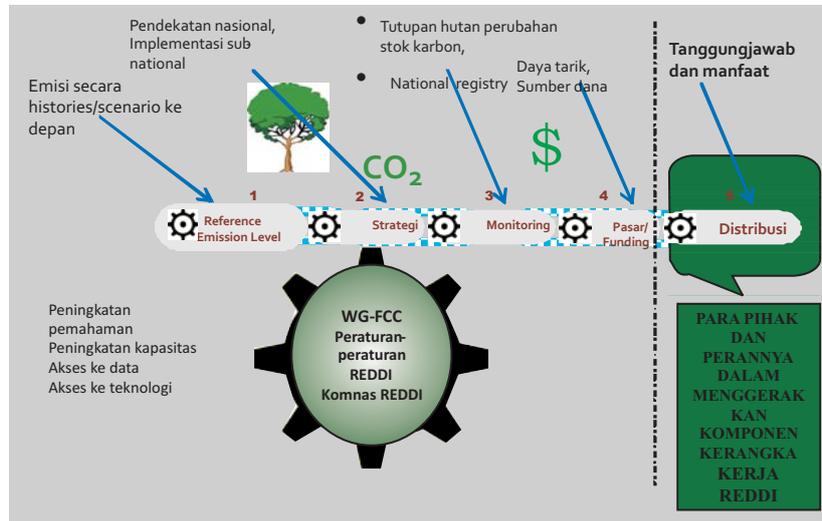
Permenhut No 30 tahun 2009 mengatur Tata Cara REDD pasal 20 yaitu : (1) Perimbangan keuangan atas penerimaan negara yang bersumber dari pelaksanaan REDD diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, serta (2) Tata cara pengenaan, pemungutan, penysetoran dan penggunaan penerimaan negara dari REDD diatur dengan peraturan perundang-undangan, maka langkah menuju kesiapan aturan distribusi benefit REDD masih panjang karena masih perlu penyiapan aturan setingkat Peraturan Pemerintah. Kajian ini mengidentifikasi para pihak yang terlibat dalam pengaturan distribusi manfaat REDD melalui analisis stakeholder dan peran masing-masing sebagai bahan informasi bagi penyiapan aturan distribusi manfaat REDD ke depan.

II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Analisis

Penelitian ini menggunakan kerangka analisis seperti tertera pada Gambar 1. Dari Gambar 1 terlihat bahwa kajian ini mengikuti alur proses dalam kerangka kerja REDD nasional, yang terdiri atas lima komponen utama yaitu : 1) penentuan *reference emission level* (REL), 2) penyusunan dan implementasi strategi REDD, 3) monitoring perubahan tutupan hutan dan stok karbon, 4) penyiapan akses ke pasar karbon dan sumber pendanaan lainnya, serta 5) distribusi manfaat dan tanggung jawab.

Untuk menentukan mekanisme distribusi manfaat REDD yang berkeadilan maka perlu ditentukan terlebih dahulu siapa saja para pihak yang terkait di dalamnya dan bagaimana peran masing-masing para pihak sehingga manfaat REDD benar-benar akan sampai ke tangan para pihak yang memberikan kontribusi nyata terhadap capaian target pengurangan emisi.



Gambar 1. Kerangka analisis penelitian peran para pihak dalam rancangan mekanisme distribusi insentif REDD

Figure 1. Research analysis framework of the roles of stakeholders for Incentif Distribution Mechanism Design of REDD

B. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan melalui *literature review*, dan pengumpulan data primer melalui *in depth interview*, dan wawancara dengan para pakar dan pengambil kebijakan di setiap tingkat wilayah. Responden dalam penelitian ini mencakup pakar di beberapa instansi berikut : (1) Kementerian Kehutanan; (2) Kementerian Keuangan; (3) Bappenas; (4) *Funding partner*; (5) Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten; (6) Perusahaan di bidang kehutanan dan perkebunan; (7) Akademisi; (8) Instansi Pemerintah Daerah, (9) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM); dan (10) Tokoh masyarakat sekitar hutan;

Data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen berupa laporan hasil-hasil penelitian, paper maupun prosiding *workshop*, hasil pendataan/inventarisasi. Data yang dibutuhkan beserta sumber data dapat dilihat pada Tabel 1.

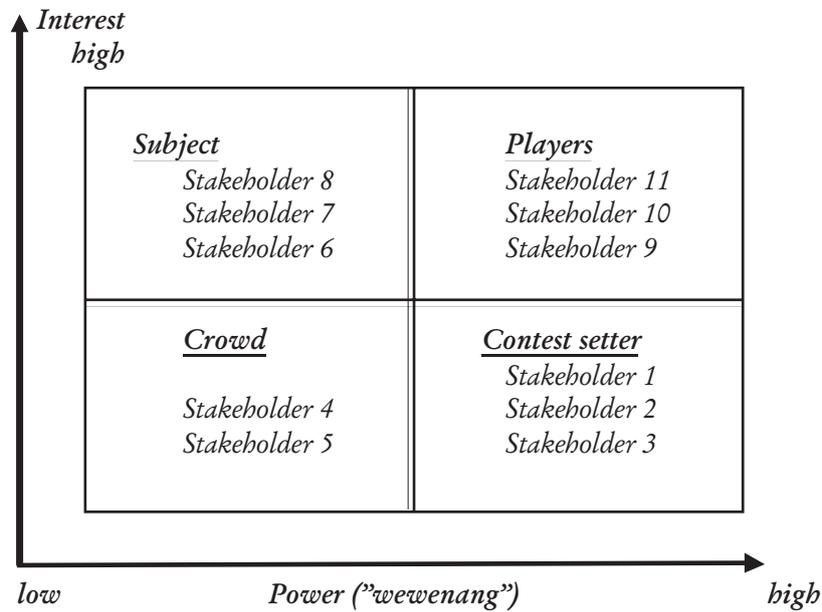
Tabel 1. Jenis dan sumber data penelitian.
Table 1. Type and source of research data

No	Jenis data (<i>Data types</i>)	Sumber data (<i>Data source</i>)
1	Peraturan perundangan sistem pendanaan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten yang berkaitan dengan REDD	Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan (Pokja Ekonomi Perubahan Iklim), Bappenas, Dinas Kehutanan tingkat Provinsi, dan Kabupaten, Bapedalda, Kementerian Lingkungan Hidup
2	Skema kredit untuk program lingkungan lainnya (contoh : CDM)	Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup, CIFOR, IFCA, browsing internet
3	Sumber pendanaan REDD	Kementerian Kehutanan, Dinas Kehutanan tingkat Provinsi, dan Kabupaten, browsing internet, GEF, World Bank, UNFCCC
4	Rancangan mekanisme distribusi REDD oleh Kementerian Keuangan	Kementerian Keuangan
5	Undang-undang perimbangan keuangan Pusat-Daerah	Kementerian Keuangan
6	Kelembagaan REDD tingkat daerah (pokja REDD)	Dinas Kehutanan Provinsi, Dinas Kehutanan Kabupaten, <i>Project Developer</i>

C. Pengolahan dan Analisis Data

Untuk mengidentifikasi *stakeholder* dan mengkaji perannya dalam rancangan mekanisme distribusi manfaat REDD digunakan *stakeholders analysis*. Metode analisis *stakeholder* digunakan untuk mengidentifikasi kepentingan dan peran berbagai *stakeholder* dengan tujuan akhir dapat memberikan rekomendasi strategis untuk melanggengkan partisipasi para pemangku kepentingan (Lassa dan Yus, 2007).

Analisis ini diadaptasi dari analisis stakeholder yang dilakukan untuk mengidentifikasi para pihak, kepentingan/minat dan wewenang masing-masing stakeholder yang terlibat dalam pembangunan KPH (Suryandari, *et.al.*, 2008). Analisis ini dimulai dengan menyusun *stakeholder* pada matriks dua kali dua menurut *interest* (minat) *stakeholder* terhadap suatu masalah dan *power* (kewenangan) *stakeholder* dalam mempengaruhi masalah tersebut (Bryson, 2003).



Gambar 2. Matriks analisis *stakeholder* dalam rancangan mekanisme distribusi insentif REDD

Figure 2. The matrix of stakeholders analysis in incentive distribution mechanism design of REDD

Penjelasan dari matriks analisis stakeholder di atas, adalah sebagai berikut:
Interest/minat adalah : minat atau kepentingan *stakeholder* terhadap perancangan mekanisme distribusi insentif REDD

Power/kewenangan adalah : Kekuasaan *stakeholder* untuk mempengaruhi atau membuat kebijakan maupun peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perancangan mekanisme distribusi insentif REDD

Subject : instansi/kelembagaan yang mempunyai minat besar namun wewenangnya kecil. *Subject* bisa diartikan sebagai pelaku utama/lembaga yang peduli terhadap kegiatan perancangan mekanisme distribusi insentif REDD yang mempunyai kesungguhan lebih baik walaupun tidak mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi atau membuat peraturan-peraturan.

Players: mereka yang mempunyai minat besar dan wewenang yang besar. *Players* bisa diartikan sebagai pemain utama dalam kegiatan perancangan mekanisme distribusi insentif REDD. Instansi/lembaga ini mempunyai wewenang yang besar untuk melakukan sesuatu atau membuat aturan untuk pengelolaannya.

Contest Setter: adalah mereka yang mempunyai minat kecil dan wewenang yang besar. *Contest setter* bisa diartikan sebagai perencana makro dari pembangunan, yang karena lingkup kerjanya yang teramat luas maka dianggap minatnya kecil. *Crowd*: adalah mereka (Instansi/lembaga/masyarakat) yang mempunyai minat kecil dan wewenang yang kecil.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Inisiatif di Tingkat Nasional

Dalam penyiapan implementasi REDD pasca 2012, telah disiapkan infrastruktur kelembagaan berupa perangkat peraturan dan organisasi yang berperan dalam mekanisme REDD. Kementerian Kehutanan saat ini telah menerbitkan peraturan tentang Penyelenggaraan *Demonstration Activities* Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (Permenhut Nomor P.68/Menhut-II/2008) dan pembentukan Kelompok Kerja Perubahan Iklim lingkup Kemenhut (Kepmenhut Nomor SK.13/Menhut-II/2009) serta peraturan tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Degradasi dan Deforestasi Hutan (REDD) (Permenhut Nomor P.30/Menhut-II/2009). Penerbitan peraturan Menteri Kehutanan tersebut dimaksudkan sebagai jawaban atas tingginya minat para pihak baik dari luar negeri dan nasional untuk berpartisipasi dalam aktivitas REDD.

Dari kelima komponen kerangka kerja REDD nasional, khusus untuk komponen distribusi manfaat dan tanggungjawab REDD maka telah diidentifikasi peran dari masing-masing institusi yang diharapkan akan terlibat dalam komponen tersebut (IFCA, 2007). Hal tersebut dideskripsikan dalam tabel peran para pihak yang terlibat dalam menggerakkan komponen kerangka kerja nasional REDD di Indonesia pada Tabel 2.

Tabel 2. Peran para pihak dalam menggerakkan komponen distribusi manfaat dan tanggung jawab dalam kerangka kerja nasional REDD di Indonesia.

Table 2. The roles of stakeholders in moving the component distribution of benefits and responsibilities within the framework of national REDD in Indonesia

Komponen Kerja REDDI (<i>Work components of REDDI</i>)	Institusi yang Bertanggung Jawab (<i>Responsible Institutions</i>)	Kegiatan dan Hasil Konsultasi *** (<i>Consultation Activities and Results</i>)	Para Pihak (<i>Stakeholders</i>)
Distribusi manfaat dan tanggung jawab	BAPPENAS, Kementerian Keuangan* Kementerian Kehutanan Institusi lain yang relevan	Peningkatan kesadaran <i>Workshops</i> /pertemuan untuk mendesain peraturan baku REDD yang paling sesuai untuk distribusi manfaat dan tanggung jawab di semua level Komunikasi berbasis web	Kementerian Lingkungan Hidup Kementerian terkait sektor penggunaan lahan Pemerintah Daerah Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI)** Swasta Lembaga Ilmiah Masyarakat sipil (termasuk LSM, masyarakat lokal dan masyarakat adat) Para mitra internasional (kerjasama bilateral dan multilateral, organisasi internasional yang berada di Indonesia)

Catatan/Note:

* Institusi yang menjadi koordinator (*Institution as coordinator*);

** DNPI bertanggung jawab untuk fungsi koordinasi di level nasional untuk seluruh isu perubahan iklim (*DNPI responsible for the coordinating function at the high level and to the whole issue of climate change*),

*** Format kegiatan, yang tertulis di table akan disesuaikan agar cocok dengan kebutuhan yang berbeda dari para pihak di berbagai tingkatan (*Format of activities, which is written in the table will be adjusted to suit the different needs of stakeholders at various levels*)

Sumber/Source: IFCA, 2007

Dari Tabel 2 di atas dapat dilihat bahwa institusi yang menjadi koordinator dalam menggerakkan komponen kerangka kerja REDDI yang mengatur distribusi manfaat dan tanggung jawab adalah Kementerian Keuangan. Hal tersebut sesuai dengan yang diamanatkan dalam Permenhut No. 30 tahun 2009 bahwa aturan mengenai penyaluran penerimaan dari REDD harus diatur dalam peraturan setingkat Peraturan Pemerintah (PP). Dalam hal ini Kementerian Keuangan dapat menjadi koordinator untuk penyusunan PP tersebut dengan melibatkan institusi teknis terkait seperti Kementerian Kehutanan, Bappenas, Kementerian Dalam Negeri. Sebelum aturan tersebut dirumuskan maka diperlukan konsultasi para pihak khususnya untuk para pihak terkait seperti Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian terkait sektor penggunaan lahan (BPN), Pemerintah Daerah, Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), Swasta, Lembaga Ilmiah Masyarakat sipil (termasuk LSM, masyarakat lokal dan masyarakat adat), para mitra internasional (kerjasama bilateral dan multilateral, organisasi internasional yang berada di Indonesia).

Di lingkup Kementerian Keuangan sendiri, Badan Kebijakan Fiskal telah membentuk kelompok kerja untuk mempelajari dan memetakan permasalahan fiskal dalam perubahan iklim. Sampai dengan tahun 2008, Kementerian Keuangan telah terlibat dalam kegiatan (Badan Kebijakan Fiskal, 2008):

- Menguji instrument fiskal dan kebijakan keuangan yang dapat digunakan untuk mendukung langkah tindak dan investasi perubahan iklim

- Mengevaluasi secara keseluruhan kebijakan pajak dan pembelanjaan untuk menentukan prinsip dan kriteria yang jelas tentang cara dan waktu untuk mendukung tindakan utama atau sektor industri yang harus dikembangkan sebagai bagian dari perekonomian dengan rendah karbon (*low carbon economy*).

- Bekerjasama dengan donor internasional dan universitas di Indonesia dalam berbagai kajian untuk mendalami dampak perubahan iklim terhadap perekonomian, biaya dan manfaat dari berbagai pendekatan yang berbeda.

- Berkoordinasi dengan kementerian lain berkaitan dengan rencana dan prioritas untuk menarik dan mengelola peluang pendanaan iklim secara efisien.

- Bekerjasama dengan kementerian lain dalam menganalisis kebijakan-kebijakan terkait, praktik dan perbaikan yang diperlukan untuk memastikan bahwa insentif yang sesuai sudah diberikan dengan tepat dalam mendorong pengurangan emisi

- Mempertimbangkan pendekatan investasi iklim strategis dan dana yang dapat digunakan sebagai bagian dari strategi pembangunan Indonesia secara menyeluruh.

Sedangkan Bappenas dalam rangka adaptasi dan mitigasi perubahan iklim telah membentuk suatu lembaga pendanaan yang disebut *Indonesia Climate Change Trust Fund* (ICCTF). Lembaga ini dibentuk berdasarkan SK Men PPN No.

144/2009. Sebelum *National Trustee* terbentuk, UNDP sebagai pengelola dana selama periode interim dengan sumber dana berasal dari DFID, Australia dan Swedia (Hernowo, 2011).

Dengan demikian langkah konkrit yang diharapkan akan segera diselesaikan dalam jangka waktu dekat adalah bagaimana PP mengenai penyaluran penerimaan dana dari REDD beserta tata cara pemungutan, penyetoran dan penggunaan dana tersebut dapat segera diselesaikan. Disini Kementerian Keuangan perlu membentuk tim teknis untuk menyusun PP tersebut. Tim teknis dapat terdiri dari perwakilan Kementerian Keuangan, Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, Bappenas, Pemda terkait dan lain-lain.

B. Identifikasi Para Pihak dalam Mekanisme Distribusi Pembayaran REDD

Mekanisme distribusi manfaat kegiatan REDD di Indonesia seharusnya memperhatikan peran yang dimainkan oleh para pihak (*stakeholders*). mekanisme distribusi manfaat REDD diarahkan menggunakan mekanisme transfer fiskal antara pusat dan daerah. Mekanisme yang diusulkan untuk dua skema pembayaran insentif REDD yaitu skema *voluntary* dan *compliance market* (Indartik *et al.*, 2009). Perbedaan penting dari dua skema tersebut adalah untuk *voluntary* pembayaran dapat langsung dilakukan oleh *buyer* terhadap pengelola (proponen) sedangkan pada skema *compliance* pembayaran dilakukan melalui pemerintah pusat untuk selanjutnya disalurkan ke pengelola. Persamaan yang prinsip dari dua skema tersebut adalah dari penerimaan insentif hasil pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD) tersebut. Perlu ditetapkan pungutan atas *Certified Emission Reduction* (CER) yang terjual berdasarkan volume karbon yang dijual (per ton C *equivalent*). Penerimaan negara dari pungutan atas CER tersebut dapat didistribusikan ke pengelola dan pemerintah daerah melalui sistem transfer fiskal pusat dan daerah yaitu dalam bentuk instrumen fiskal Dana Bagi Hasil (DBH).

Dengan melihat mekanisme yang diusulkan tersebut maka diperlukan adanya regulasi yang kuat yang mengatur mekanisme pembayaran dan distribusi pembayaran REDD, paling tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Mengingat banyaknya pihak-pihak yang terlibat, termasuk beberapa departemen atau kementerian, maka Kementerian Keuangan harus menjadi *leader* dan koordinator dalam perumusan kebijakan mekanisme distribusi pembayaran REDD. Hal ini karena Kementerian Keuangan memiliki kewenangan dalam mengatur sistem fiskal antara pusat dan daerah. Dari hasil analisis stakeholder berdasarkan mekanisme distribusi insentif yang diusulkan, dapat diidentifikasi para pihak beserta perannya dalam mekanisme pembayaran REDD ini (Tabel 3).

Tabel 3. Para pihak dan perannya dalam mekanisme distribusi pembayaran REDD
 Table 3. The Stakeholders and their roles in the REDD payment distribution mechanism

No	Lembaga (<i>Institutions</i>)	Tugas (<i>Roles</i>)
1	Entitas internasional/nasional (<i>buyer</i>)	Melakukan pembayaran atas setiap CER yang dijual
2	Komnas REDD	Melakukan pembinaan pelaksanaan REDD Mengelola data dan informasi pelaksanaan REDD (<i>national registry</i>) Memberikan rekomendasi lokasi REDD yang memenuhi syarat teknis dan kelembagaan Menerbitkan rekomendasi sertifikat perdagangan
3	Komda REDD	Melakukan pembinaan pelaksanaan REDD di tingkat sub nasional Mengelola data dan informasi pelaksanaan REDD di tingkat sub nasional Memberikan masukan/pertimbangan teknis kepada Komnas REDD untuk verifikasi capaian pengurangan emisi yang dihasilkan Memberikan masukan/pertimbangan teknis kepada Komnas REDD untuk penyusunan rekomendasi sertifikat perdagangan
4	Kementerian Kehutanan	Melakukan monitoring dan pelaporan atas pengurangan emisi yang ditargetkan di tingkat nasional Menteri Kehutanan menerbitkan sertifikat perdagangan Menetapkan aturan atas besar pungutan untuk setiap CER yang terjual Menerima alokasi dari DBH REDD untuk pemerintah pusat sebagai Dana Jaminan REDD Nasional Mengkoordinir upaya-upaya pencegahan kebocoran (<i>leakage</i>) di tingkat nasional

Tabel 3. Lanjutan
Table 3. Continued

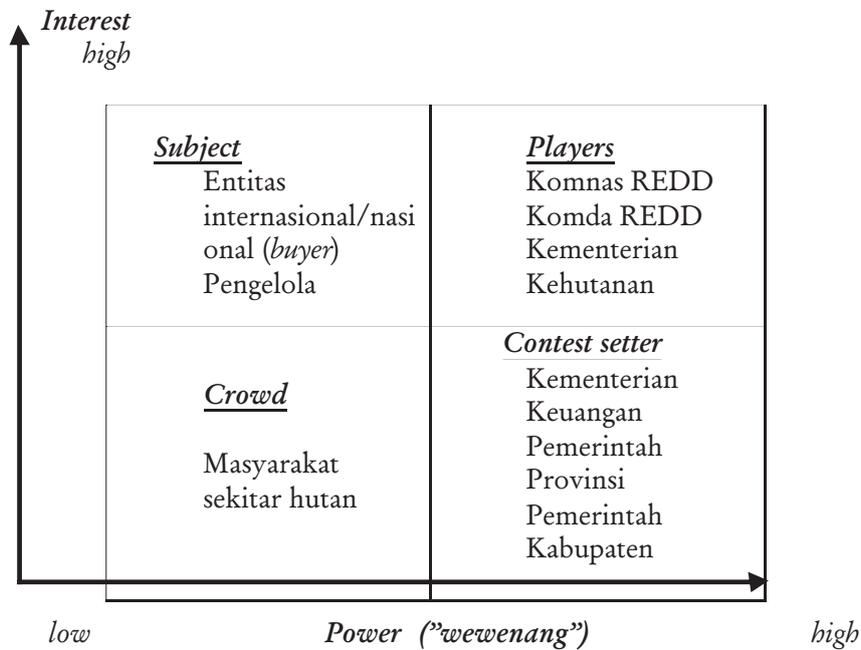
5	Kementerian Keuangan	Menetapkan aturan atas pengaturan Dana Bagi Hasil dari REDD Menerima pembayaran dari pihak internasional (<i>buyer</i>) Menyalurkan DBH REDD ke pemerintah provinsi dan kabupaten
6	Pemerintah provinsi/kabupaten : Dispenda	Melakukan monitoring dan pelaporan atas pengurangan emisi yang ditargetkan di tingkat sub nasional Menerima alokasi DBH REDD dari pemerintah pusat (Departemen Keuangan) Menyalurkan dana alokasi DBH REDD ke Dinas-dinas terkait melalui pembiayaan program-program Menyalurkan dana alokasi DBH REDD ke masyarakat melalui pembiayaan program-program
7	Pengelola	Menjual kredit REDD yg dihasilkan daerah ke pasar Internasional/ <i>buyer</i> Membuat kesepakatan dengan pihak entitas internasional Melakukan aktivitas pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Melakukan monitoring, verifikasi, dan pelaporan atas capaian pengurangan emisi yang dihasilkan Menerima pembayaran atas setiap CER yang terjual Melaksanakan kewajiban sosial dengan berkontribusi terhadap masyarakat sekitar hutan melalui penyaluran insentif langsung dan tidak langsung
8	Masyarakat	Melaksanakan upaya-upaya pengurangan emisi sesuai kesepakatan dalam usulan kegiatan REDD Menerima insentif atas kegiatan-kegiatan pengurangan emisi yang telah dilaksanakan
9	Lembaga Penilai Independen	Menerima mandat dari Komisi REDD untuk melakukan verifikasi atas pencapaian pengurangan emisi

Dari Tabel 3, dapat dijelaskan bahwa masing-masing pihak yang terlibat memiliki tugas sebagai *user*, *buyer*, regulator dan fasilitator. Dalam implementasi REDD nantinya, dengan pendekatan yang dipakai adalah *national approach, with sub national implementation*, maka bentuk kesepakatan dengan entitas internasional yang dijalin adalah antar negara atau *government to government (G to G)*. Untuk itu Komnas REDD perlu berperan dalam menjalin kesepakatan dengan entitas internasional dan berinteraksi dalam transaksi perdagangan karbon nantinya. Namun sejauh ini lembaga seperti Komnas REDD di Indonesia belum terbentuk. Diharapkan ketika REDD sudah dilaksanakan lembaga ini sudah mulai beroperasi. Peran Komda REDD menjadi optimal dengan memberikan pertimbangan teknis kepada Komnas REDD untuk menilai aspek kelayakan kegiatan REDD di tingkat daerah. Di beberapa Propinsi Komda REDD sudah mulai dibentuk melalui SK Gubernur.

Hal krusial yang perlu direspon dalam waktu dekat adalah peraturan pemerintah mengenai pengaturan dana perimbangan antara pusat dan daerah dari hasil REDD. Untuk itu peran Kementerian Keuangan, menjadi sentral dalam hal ini. Aturan-aturan pendukung lainnya yang perlu disusun adalah penetapan besar pungutan atas setiap CER yang terjual serta besar iuran ijin perusahaan REDD. Perlu dikaji lebih lanjut dan dituangkan dalam aturan Peraturan Menteri Kehutanan seperti halnya peraturan mengenai pungutan DR, PSDH dan IHH.

C. Pengaruh dan Minat *Stakeholder* dalam Perancangan Mekanisme Distribusi Manfaat REDD

Untuk mengetahui minat dan pengaruh/wewenang *stakeholder* yang terlibat dalam perancangan mekanisme distribusi manfaat REDD, maka dilakukan analisis *stakeholder* melalui penyusunan *stakeholder* pada matriks dua kali dua menurut *Interest* (minat) *stakeholder* terhadap suatu masalah dan *Power* (kewenangan) *stakeholder* dalam mempengaruhi masalah tersebut (Bryson, 2003).



Gambar 3. Matriks pengaruh dan minat stakeholder dalam rancangan mekanisme distribusi insentif REDD

Figure 3. The matrix of stakeholder's interest and power in incentive distribution mechanism design of REDD

Dari hasil analisis diketahui bahwa *subject* dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD adalah entitas internasional/nasional dan pengelola, dalam arti bahwa entitas internasional/nasional dan pengelola menjadi pelaku utama atau lembaga yang *concern* terhadap adanya rancangan distribusi insentif REDD, meskipun lembaga-lembaga tersebut tidak memiliki kewenangan untuk mempengaruhi atau membuat peraturan mekanisme distribusi insentif REDD. Hal tersebut mengingat bahwa lembaga-lembaga tersebut sangat memerlukan payung hukum dalam implementasi REDD.

Lembaga-lembaga yang diidentifikasi sebagai *player* adalah Komnas REDD, Komda REDD dan Kementerian Kehutanan. Lembaga-lembaga ini menjadi pemain utama dalam kegiatan perancangan mekanisme distribusi insentif REDD yaitu memiliki kewenangan yang besar untuk melakukan sesuatu atau menyusun aturan main khususnya dari sisi teknis pelaksanaan REDD. Mekanisme distribusi insentif tetap berlandaskan pada ketentuan teknis implementasi REDD sehingga rancangan distribusi insentif REDD akan berdasarkan pada aturan main tata cara REDD.

Stakeholder yang digolongkan sebagai *contest setter* adalah Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Pemerintah Provinsi (pemprov) dan Pemerintah Kabupaten (pemkab). *Contest setter* merupakan lembaga yang memiliki minat kecil dan wewenang yang besar. Disini Kemenkeu meskipun memiliki kewenangan yang paling tinggi untuk menyusun rancangan aturan mengenai distribusi insentif REDD, tetapi dianggap memiliki minat yang rendah, hal ini disebabkan masih belum diprioritaskannya penerimaan REDD sebagai salah satu penerimaan negara dari hasil sumberdaya alam dikarenakan masih belum jelasnya aturan maupun kesepakatan internasional yang mengatur tentang REDD. Demikian pula pemprov dan pemkab, mereka memiliki minat yang kecil karena belum memadainya kapasitas sub nasional dalam implementasi REDD meskipun mereka memiliki kewenangan yang besar untuk menentukan arah kebijakan pembangunan di daerahnya.

Lembaga yang memiliki minat dan wewenang kecil dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD tergolong dalam klasifikasi *crowd* yaitu masyarakat sekitar hutan. Hal yang perlu diperhatikan adalah masyarakat sekitar hutan harus menerima manfaat yang signifikan dari adanya REDD.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Dari hasil analisis, *stakeholder* yang berperan dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD adalah entitas internasional/nasional, Komnas REDD, Komda REDD, Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, pemprov, pemkab (dispenda), pengelola, masyarakat sekitar hutan, Lembaga Penilai Independen.
2. Dengan mengetahui minat dan wewenang para *stakeholder* dalam perancangan mekanisme distribusi insentif REDD dapat disusun strategi perancangan mekanisme dengan melihat pada matriks minat dan kewenangan stakeholder.
3. Dengan melihat mekanisme distribusi insentif yang diusulkan, maka diperlukan adanya regulasi yang kuat yang mengatur mekanisme pembayaran dan distribusi pembayaran REDD, paling tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah.
4. Lebih lanjut yang perlu direspon dalam waktu dekat adalah peran sentral Kemenkeu sebagai koordinator dalam penyusunan peraturan pemerintah mengenai pengaturan dana perimbangan antara pusat dan daerah dari hasil REDD. Serta perlu percepatan pembentukan Komnas REDD.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kebijakan Fiskal. 2008. Isu-isu Perubahan Iklim dan Kebijakan Fiskal: Inisiatif 2008. Badan Kebijakan Fiskal-Departemen Keuangan. Jakarta.
- Bryson, JM. 2003. What to Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques. A paper presented at the London School of Economics and Political Science. London.
- IFCA. 2007. Payment mechanisms, distribution and institutional arrangements. IFCA Brief Paper.
- Hernowo, Basah. 2011. Peran lembaga trust fund dalam REDD+, Bahan Presentasi Workshop Pendanaan dan Mekanisme Distribusi Insentif REDD+ Jakarta, 28 April 2011.
- Indartik, Ginoga, K. L., dan Nurfatriani, F. 2009. Kajian mekanisme distribusi pembayaran dalam kerangka REDD. Laporan Hasil Penelitian Puslitsosek dan Kebijakan Kehutanan. Tidak di Publikasikan.
- Lassa J. Dan Yus, N. 2007. Stakeholder Analysis Dalam Community Based Development Resource Management. Aceh.
- MoFor. 2008. IFCA 2007 Consolidation Report : Reducing emissions from deforestation and forest degradation in Indonesia, Published by FORDA Indonesia.
- Stern, N. 2007. Stern Review: The Economics of Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge.
- Suryandari, E. Y., dan Alviya, I. 2008. Kendala dan strategi implementasi pembangunan KPH Rinjani Barat. *Jurnal Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan* Volume 6 Nomor 1, Maret Tahun 2009.
- Suryandari, E.Y., Prahasto,H., dan Alviya, I. 2008. Kajian rancangan dan implementasi kesatuan pengelolaan hutan. Laporan Hasil Penelitian Puslit Sosek dan Kebijakan Kehutanan. Tidak Diterbitkan.

**PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN
BERKELANJUTAN DAS CILIWUNG HULU KABUPATEN
BOGOR**
*(Policy Development of Sustainable Watershed Management of
Upper Ciliwung, Bogor Regency)*

Oleh/By :

**Joko Suwarno¹, Hariadi Kartodihardjo², Bambang Pramudya³
& Saeful Rachman⁴**

¹Pusat Pengendalian Pembangunan Kehutanan Regional II-Kementerian Kehutanan
Gedung Manggala Bakti Blok VII lantai 12 Telp.&Fax (021) 5700247, E-mail :
jokosuwarnoss@yahoo.com

²Fakultas Kehutanan IPB, Jl. Lingkar Dramaga Bogor

³Fakultas Teknologi Pertanian IPB, Jl. Lingkar Dramaga Bogor

⁴National Project Manager, Strengthening Community-Based Forest and Watershed
Management (SCBFWM) Project, Jakarta

ABSTRACT

It is estimated that 13% or 62 of 470 watersheds in Indonesia are in critical condition, although soil and water conservation in watershed management has long been implemented. Ciliwung is one of the critical watershed. This research was conducted in the upper Ciliwung watershed, Bogor Regency. The purpose of this research were (1) to determine the sustainability index of upper Ciliwung watershed management, (2) to identify important factors that determine the sustainability index of upper Ciliwung, and (3) formulating development policies for upper Ciliwung sustainable watershed management. Multidimensional scaling (MDS) analysis is used to assess the sustainability index of watershed management. Analysis of leverage is used to determine the important factors. Prospective analysis was used to formulate the development of sustainable watershed management policy. The results showed that the status of watershed management of upper Ciliwung was less sustainable. The strategy of watershed management policy should be developed through performance improvement intervention scenarios covering the key factors : (1) coordination capacity of government agencies, (2) utilization of tourist services, (3) farmers' income from non-agricultural activities, (4) extension activities of agriculture and forestry development, and (5) avoid inappropriate landuse conversion.

Keywords: Upper Ciliwung watershed, watershed management, multidimensional scaling analysis

ABSTRAK

Diperkirakan 13% atau 62 DAS dari 470 DAS di Indonesia berada dalam kondisi kritis, meskipun upaya konservasi tanah dan air dalam pengelolaan DAS telah diimplementasikan. DAS Ciliwung merupakan salah satu DAS kritis tersebut. Penelitian

ini dilakukan di DAS Ciliwung Hulu, Kabupaten Bogor, ditujukan untuk (1) menentukan indeks keberlanjutan pengelolaan DAS Ciliwung Hulu, (2) mengetahui faktor-faktor penting yang menentukan tingkat keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu, dan (3) memformulasikan pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu. Analisis yang digunakan dalam penelitian adalah *Multidimensional Scaling* (MDS) untuk memperoleh nilai indeks keberlanjutan pengelolaan DAS. Analisis *leverage* digunakan untuk menentukan faktor-faktor pengungkit dalam pengelolaan DAS Ciliwung Hulu. Formulasi pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan digunakan analisis prospektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan DAS Ciliwung Hulu kurang berkelanjutan. Faktor kunci dalam pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu adalah (1) kapasitas koordinasi instansi pemerintah, (2) pemanfaatan kegiatan jasa wisata, (3) alternatif pendapatan petani dari kegiatan non-pertanian, (4) kegiatan penyuluhan pertanian dan kehutanan, dan (5) perubahan penggunaan lahan menjadi lahan terbangun. Strategi pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan perlu dilakukan melalui intervensi peningkatan kinerja kelima faktor kunci tersebut secara terpadu dalam pengelolaan DAS Ciliwung Hulu.

Kata kunci: DAS Ciliwung hulu, pengelolaan DAS, analisis multidimensional scalling

I. PENDAHULUAN

Daerah Aliran Sungai (DAS) Ciliwung yang berada di dua provinsi yaitu Provinsi Jawa Barat dan DKI Jakarta merupakan salah satu dari 13 DAS dalam kondisi sangat kritis akibat perubahan penggunaan lahan (Pawitan, 2004; Sobirin, 2004). DAS Ciliwung bagian hulu mencakup areal seluas 14.860 ha berada di Kabupaten Bogor dan merupakan daerah pegunungan dengan elevasi antara 300 m s/d 2.040 m dpl. Di wilayah ini umumnya dicirikan oleh sungai berarus deras terutama pada musim hujan, dan variasi kemiringan lereng tinggi di atas 45% (BPDAS Citarum Ciliwung, 2003).

Perubahan penggunaan lahan di DAS Ciliwung Hulu telah terjadi dari penutupan vegetasi yang baik menjadi kawasan terbangun selama tahun 1981 s/d 1999. Dalam kurun waktu tersebut telah terjadi alih fungsi lahan dari hutan, kebun campuran sawah teknis, sawah tadah hujan dan tegalan menjadi kawasan permukiman seluas 250 ha (Irianto, 2000). Sabar (2007) menyatakan bahwa alih fungsi lahan DAS Ciliwung Hulu selama periode tahun 1990 sampai 1999 relatif pesat, ditandai dengan peningkatan luas lahan terbangun sebesar 20,3%. Dampak alih fungsi lahan terhadap *regime* debit aliran sungai dicerminkan dengan peningkatan debit maksimum rata-rata harian Sungai Ciliwung tahun 1989 - 1999 dan penurunan debit minimum rata-rata harian sungai sehingga keseimbangan air terganggu.

Setelah implementasi otonomi daerah maka pengelolaan sumberdaya alam di dalam DAS dilakukan secara terfragmentasi. Masing-masing daerah mengelola sendiri sumberdaya alam (SDA) yang ada di daerahnya. Pengelolaan SDA ini sering tidak diimbangi dengan upaya konservasi dan tidak menjadikan konservasi sebagai kegiatan prioritas (Ekawati *et al.*, 2005). Kondisi demikian jika dibiarkan terus maka DAS akan semakin terdegradasi sehingga dapat memberikan dampak negatif terhadap kesejahteraan masyarakat misalnya melalui banjir dan kekeringan.

DAS merupakan salah satu jenis sumberdaya *common pool resource* yang ditentukan oleh hubungan hidrologi di mana pengelolaan yang optimal memerlukan koordinasi dalam penggunaan sumberdaya oleh semua pengguna. Pembangunan *watershed* berupaya untuk mengelola hubungan hidrologi untuk mengoptimalkan kegunaan sumberdaya alam untuk konservasi, produktivitas, dan pengurangan kemiskinan. Untuk mencapai hal ini diperlukan pengelolaan yang terkoordinasi dari berbagai sumberdaya di dalam DAS termasuk hutan, peternakan, lahan pertanian, air permukaan dan air bawah tanah melalui proses hidrologi (Kerr, 2007).

Mengingat pentingnya fungsi DAS Ciliwung Hulu yang memiliki interdependensi sebagai pengatur hidro-orologi lingkungan bagi wilayah hulu-hilir termasuk dengan Ibukota Negara DKI Jakarta dan kondisinya semakin buruk maka diupayakan penanganan tata ruangnya secara intensif melalui Keputusan Presiden Nomor 114 Tahun 1999 dan disusul Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008. Upaya tersebut memasukkan kawasan DAS Ciliwung Hulu sebagai kawasan strategis nasional. Upaya ini nampaknya belum memberikan hasil yang signifikan dalam pengelolaan kawasan hulu terutama dalam kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang (Djakapermana, 2009). Pemerintah semakin tidak mampu mengendalikan perubahan lahan menjadi lahan terbangun baik karena permasalahan internal pemerintah, lemahnya koordinasi, maupun kekuatan para pihak yang berkepentingan di DAS Ciliwung Hulu dengan imunitas yang kuat.

Program rehabilitasi hutan dan lahan melalui penanaman pohon dan konservasi lahan yang dilakukan oleh pemerintah mengalami kegagalan. Penanaman yang dilakukan oleh pihak pemerintah tidak mendapatkan dukungan dari masyarakat, di antaranya masyarakat mencabuti kembali bibit yang ditanam dan dibuang, atau bibit dicabut dan dijual kembali kepada pihak yang memerlukan. Di beberapa lokasi lahan yang telah ditanami pohon juga telah diubah menjadi bangunan fisik baik berupa bangunan vila. Karyana (2007) menjelaskan bahwa kegagalan tersebut diakibatkan rendahnya kinerja kelembagaan pemerintah dalam mengelola DAS Ciliwung karena permasalahan (1) keberadaan lembaga-lembaga pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan DAS Ciliwung hanya mengandalkan tugas dan fungsi yang diembannya tanpa mengetahui posisi dan peran masing-masing dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan DAS, (2) rendahnya kapasitas

lembaga pemerintah dalam pengelolaan DAS, (3) lemahnya koordinasi program dan pelaksanaan pengelolaan DAS, dan (4) belum terbangunnya kelembagaan yang mampu mengelola DAS Ciliwung secara terpadu.

Lingkungan hulu adalah bagian utama bagi sistem kompleks dari *property right regime*. Wilayah hulu merupakan sumber utama layanan jasa ekosistem dan memainkan peranan penting untuk penyimpanan air guna mencegah banjir di wilayah hilirnya (Quinn *et al.*, 2010). Aktivitas perubahan tataguna lahan dan pembuatan bangunan konservasi yang dilaksanakan di daerah hulu dapat memberikan dampak di daerah hilir dalam bentuk perubahan fluktuasi debit air dan sedimen serta material terlarut lainnya (*non-point pollution*). Dengan adanya bentuk keterkaitan hulu-hilir tersebut maka kondisi suatu DAS dapat digunakan sebagai suatu unit perencanaan (Djakapermana, 2009). Mempertimbangkan adanya keterkaitan ini maka perlu adanya pemikiran pemanfaatan DAS yang dituangkan dalam bentuk satu sistem perencanaan dan evaluasi yang logis terhadap pelaksanaan program-program pengelolaan DAS. Pendekatan ekosistem dalam pengelolaan DAS merupakan alternatif dalam memahami dan mengusahakan terwujudnya pemanfaatan dan konservasi sumberdaya alam yang berkelanjutan (Asdak, 2007).

Pengelolaan DAS akan berjalan dengan baik apabila ada koordinasi dan keselarasan antara pemerintah pusat dan daerah maupun antar lembaga terkait dalam suatu daerah. Hubungan antar instansi hendaknya senantiasa dilandasi dengan koordinasi agar tidak terjadi tumpang tindih maupun *conflict of interest* dalam pengelolaan DAS. Keberlanjutan lembaga pengelola DAS memerlukan itikad baik dan perjanjian antar instansi. Perjanjian sebagai bentuk komitmen antar instansi karena pergantian pejabat di suatu instansi diharapkan tidak akan menghambat program yang telah disepakati (Dewi *et al.*, 2007).

Memperhatikan kondisi DAS Ciliwung tersebut maka penelitian ini dilakukan untuk (1) menganalisis tingkat keberlanjutan pengelolaan DAS Ciliwung Hulu, (2) menganalisis faktor-faktor penting yang mempengaruhi keberlanjutan, dan (3) menyusun skenario pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu.

II. METODE PENELITIAN

A. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di DAS Ciliwung Hulu, Kabupaten Bogor, dimulai bulan Juli 2010 sampai dengan April 2011. DAS Ciliwung Hulu mencakup lima kecamatan yaitu Kecamatan Cisarua, Kecamatan Megamendung, Kecamatan Ciawi, sebagian Kecamatan Sukaraja dan Kecamatan Bogor Timur.

B. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan adalah data atribut yang mewakili lima dimensi keberlanjutan DAS meliputi dimensi ekonomi, ekologi, sosial, kelembagaan, dan dimensi akses jalan dan teknologi konservasi. Dari kelima dimensi keberlanjutan tersebut diperoleh 53 atribut. Data sekunder diperoleh dari berbagai sumber antara lain dokumen statistik Bogor Dalam Angka, dokumen perencanaan RTRW Kabupaten Bogor, peta-peta, laporan Status Lingkungan Hidup Kabupaten Bogor 2010-2011, hasil-hasil penelitian dan jenis dokumen lainnya. Data primer diperoleh melalui kuesioner 60 responden petani, pengamatan lapangan, wawancara dengan masyarakat/tokoh masyarakat, kelompok tani (poktan dan gapoktan, penyuluh swadaya masyarakat), triangulasi lapangan, serta aparat pemerintah lokal kecamatan dan desa (Kecamatan Ciawi, Megamendung, dan Cisarua). Diskusi mendalam dilakukan dengan akademisi, tokoh masyarakat, penyuluh swadaya masyarakat, aparat pemerintah (Bappeda, BLHD, Dinas Tata Ruang dan Pertanahan, Dinas Pertanian dan Kehutanan Kab. Bogor, BPDAS Citarum-Ciliwung dan Direktorat Pengelolaan DAS, Kementerian Kehutanan) yang berperan sebagai penyusun atau pelaksana kebijakan serta diskusi dengan pihak terkait lainnya.

C. Analisis Data

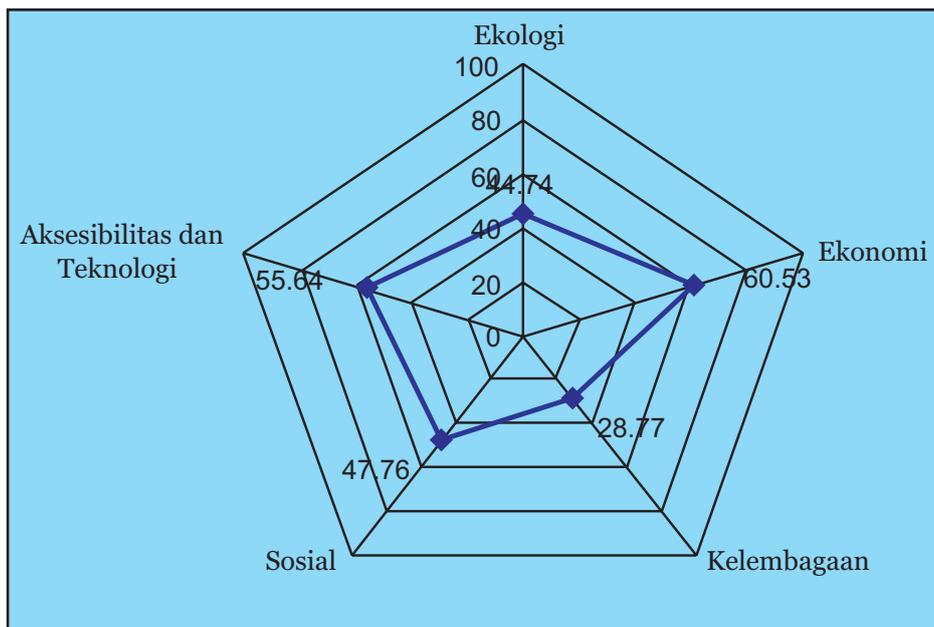
Analisis keberlanjutan DAS dilakukan dengan *Multi-dimensional Scaling* (MDS) Rap-DAS Ciliwung Hulu (*Rapid Appraisal of Sustainability Index for DAS Ciliwung Hulu*) yang merupakan pengembangan dari metode Rappfish yang digunakan untuk menilai status keberlanjutan perikanan tangkap. Atribut kelima dimensi yang diperoleh sebanyak 53 atribut dilakukan penilaian dengan memberikan skor mulai dari buruk (0) sampai dengan baik (2) atau sangat baik (3) disesuaikan dengan kondisi wilayah studi. Masing-masing atribut dilakukan pengolahan dengan MDS sehingga diperoleh indeks keberlanjutan masing-masing dimensi. Berdasarkan hasil pembobotan per-dimensi keberlanjutan diperoleh indeks keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu. Analisis faktor-faktor pengungkit dilakukan dengan analisis *leverage* dilanjutkan dengan penentuan skenario pengembangan kebijakan pengelolaan DAS berkelanjutan dengan menggunakan analisis prospektif.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Status Keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu

Berdasarkan hasil pembobotan oleh *stakeholders* untuk pengelolaan DAS Ciliwung Hulu diperoleh bobot dimensi ekologi 36,82%, ekonomi 25,23%,

kelembagaan 16,50%, sosial 14,15%, dan dimensi Aksesibilitas dan teknologi 7,30%. Hasil analisis indeks keberlanjutan terhadap 53 atribut DAS Ciliwung Hulu terdiri atas 9 atribut ekologi, 10 atribut ekonomi, 9 atribut sosial, 13 atribut kelembagaan, dan 12 atribut aksesibilitas dan teknologi konservasi diperoleh nilai indeks keberlanjutan 47,31% atau kurang dari 50% berarti status pengelolaan DAS Ciliwung Hulu kurang berkelanjutan. Dimensi dengan kategori cukup berkelanjutan diperoleh dari dimensi ekonomi 60,53% dan dimensi aksesibilitas dan teknologi konservasi 55,64%, sedangkan ketiga dimensi lainnya dengan kategori kurang berkelanjutan. Dimensi dengan indeks keberlanjutan terendah adalah dimensi kelembagaan hanya mencapai 28,77%. Kedua dimensi lainnya yaitu dimensi ekologi dan dimensi sosial juga pada kategori kurang berkelanjutan dengan nilai indeks masing-masing 44,74% dan 47,76%. Nilai indeks keberlanjutan multi-dimensi disajikan dengan diagram layang-layang pada Gambar 1.



Gambar 1. Diagram layang-layang indeks keberlanjutan multi-dimensi DAS Ciliwung Hulu

Figure 1. Kite diagram of multi-dimensional sustainability index of upper Ciliwung watershed

Hasil analisis *leverage* menghasilkan 24 atribut sebagai faktor pengungkit (*leverage factor*) yang berpengaruh terhadap masing-masing dimensi keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu disajikan pada Tabel 1. Perubahan terhadap faktor pengungkit ini akan berpengaruh sensitif terhadap perubahan nilai masing-masing indeks keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu.

Tabel 1. Faktor pengungkit indeks keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu
Table 1. Leverage factors of sustainability index of upper Ciliwung Watershed

No.	Dimensi (Dimensions)	Faktor pengungkit (Leverage factor)	RMS
1	Ekonomi (2)	1. Pendapatan petani dari kegiatan non pertanian	2,24
		2. Pemanfaatan jasa wisata	1,28
2	Ekologi (6)	3. Perubahan penutupan lahan bervegetasi menjadi non vegetasi maupun menjadi lahan terbangun	5,40
		4. Tingkat penutupan lahan bervegetasi	4,06
		5. Tingkat konservatif pengelolaan lahan garapan	3,86
		6. Kualitas air sungai Ciliwung Hulu	3,57
		7. Luas kecukupan kawasan hutan	3,57
		8. Luas dan penyebaran lahan kritis	2,79
3	Sosial (5)	9. Pendidikan formal masyarakat lokal.	5,29
		10. Pendapatan masyarakat lokal dari bertani tanaman pangan dan hortikultura	4,79
		11. Persepsi masyarakat terhadap RHL	4,58
		12. Tingkat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap RHL	4,54
		13. Pertumbuhan penduduk	3,34
4	Kelembagaan (9)	14. Lembaga pasar input dan output pertanian	6,02
		15. Kegiatan penyuluhan pembangunan pertanian dan kehutanan	5,52
		16. Organisasi pemerintah bidang penyuluhan	4,15
		17. Kapasitas koordinasi organisasi pemerintah	3,96
		18. Kapasitas organisasi pemerintah	3,82
		19. Proses pengambilan keputusan terhadap RHL	3,76
		20. Aturan keterwakilan (<i>representatif</i>)	3,52
		21. Batas yurisdiksi (<i>jurisdiction</i>)	3,23
5	Aksesibilitas dan Teknologi (2)	22. Kepemilikan lahan (<i>property right</i>)	3,05
		23. Teknologi konservasi dalam pengelolaan lahan	3,49
		24. Aksesibilitas jalan	2,68

Keterangan (*Remark*): Faktor pengungkit = faktor dengan nilai *root mean square* (RMS) di tengah s/d tertinggi (*Leverage factors = factors which root mean square (RMS) value in middle to highest*).

Pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa tingkat keberlanjutan Dimensi Ekonomi DAS Ciliwung Hulu secara sensitif dipengaruhi oleh perubahan atribut pemanfaatan jasa wisata dan atribut pendapatan tambahan petani dari kegiatan non-pertanian. Pemanfaatan jasa lingkungan untuk kegiatan wisata didukung oleh kondisi udara sejuk dan pemandangan dengan *view* Gunung Gede-Pangrango. Kondisi biofisik ini merupakan daya tarik wisatawan sehingga wilayah Puncak dan sekitarnya (DAS Ciliwung Hulu) berfungsi sebagai penyedia kebutuhan bagi masyarakat luas. Potensi demikian menjadikan daya tarik bagi warga sekitar Bogor, Jakarta dan sekitarnya untuk mengunjungi, disamping daya dorong adanya tingkat kesibukan ekonomi di wilayah perkotaan. Disamping pesona wisata alam juga ditambah dengan wisata buatan berupa Taman Safari, dan terakhir Taman Matahari. Jumlah obyek wisata di wilayah ini sebanyak 12 obyek dan dapat menarik wisatawan 1.257.443 orang (50% dari total kunjungan wisata di wilayah Kabupaten Bogor).

Kegiatan ekonomi budidaya pertanian dihasilkan komoditas tanaman pangan, sayur dan buah-buahan. Keluarga petani dengan 4 orang/KK dengan kepemilikan lahan rata-rata 0,12 ha/KK dan atau lahan garapan 0,27 ha/KK rata-rata memperoleh pendapatan Rp 711.000/bulan. Jika petani hanya menanam tanaman pangan maka memperoleh pendapatan Rp 312.500/bulan. Untuk meningkatkan pendapatan keluarga maka keluarga petani membuka usaha warung dan memperoleh tambahan pendapatan Rp 412.500/bulan, atau berternak domba 5-8 ekor mendapat tambahan Rp 475.000/bulan, bekerja sambilan sebagai buruh tani sendiri Rp 125.000/bulan, ojeg Rp 450.000 s/d Rp 600.000/bulan, ataupun dari alternatif pendapatan dari kegiatan ekonomi lainnya.

Tingkat keberlanjutan Dimensi Ekologi dipengaruhi 6 atribut dan 3 diantaranya adalah kualitas air sungai Ciliwung, perubahan lahan menjadi lahan terbangun, dan tingkat konservasi pengelolaan lahan pertanian garapan. Kualitas air sungai Ciliwung Hulu telah tercemar berat (kadar BOD = 16-23 mg/lit > ambang batas 12 mg/lit) sehingga tidak dapat langsung dimanfaatkan untuk air minum. Penutupan lahan bervegetasi telah berkurang dan sebagian telah berubah menjadi lahan terbangun. Perubahan ini dapat mengakibatkan tingginya air limpasan hujan sehingga fluktuasi debit air sungai semakin besar. Kawasan penutupan hutan di wilayah hulu berupa Cagar Alam, Taman Wisata, dan Hutan Lindung seluas 4.274 ha (28,76%) sebagai daerah tangkapan air tidak mampu mengendalikan banjir bagi wilayah hilir. Hal demikian diperparah dengan tingkat pengelolaan lahan pertanian garapan secara *illegal* di atas sebagian lahan HGU dan eks-HGU secara tidak konservatif semakin memperparah fungsi DAS Ciliwung Hulu sebagai daerah tangkapan air (DTA) dan pengendali hidrologi.

Tingkat keberlanjutan Dimensi Sosial dipengaruhi oleh sensitivitas 5 atribut yaitu (1) rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap RHL, (2) rendahnya persepsi masyarakat terhadap RHL, (3) rendahnya

pendidikan formal masyarakat lokal, (4) rendahnya tingkat pendapatan masyarakat lokal dari bercocok tanaman pangan dan hortikultura, dan (5) tingkat pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi. Berdasarkan struktur sosial masyarakat setempat mencapai 80-85% dari populasi DAS Ciliwung Hulu, tetapi tingkat kepemilikan lahan hanya mencapai 20-30%. Kondisi demikian menimbulkan permasalahan masyarakat lapar lahan. Hal ini dapat mengakibatkan tingginya tingkat penggarapan lahan oleh masyarakat di atas lahan milik masyarakat luar, penyerobotan dan penggarapan lahan HGU dan eks-HGU perkebunan maupun kawasan hutan. Kondisi demikian mendorong pendapatan masyarakat petani di wilayah ini semakin rendah dan cenderung miskin.

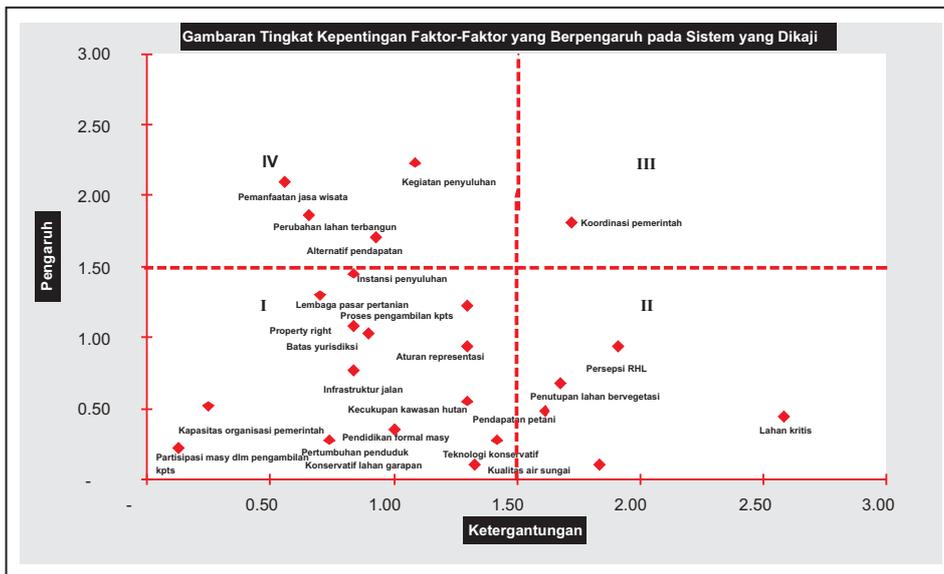
Sembilan atribut pada Dimensi Kelembagaan antara lain mencakup organisasi pemerintah bidang penyuluhan BP4K (Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan) dan UPTD wilayah Ciawi BP3K (Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan). Program penyuluhan pertanian dan kehutanan sudah dilaksanakan secara terjadwal dan dapat melibatkan kelompok tani dengan baik. Institusi lokal juga menjadi faktor pengungkit dalam peningkatan tingkat keberlanjutan DAS meliputi kapasitas organisasi pemerintah, kapasitas koordinasi organisasi pemerintah, *property right* tidak terjamin untuk melakukan kegiatan RHL, aturan representatif bersifat sektoral dan batas *jurisdiction* saling tumpang tindih tetapi tidak ada organisasi yang mengendalikan permasalahan dampak negatif kegiatan sektoral.

Tingkat keberlanjutan Dimensi Aksesibilitas dan Teknologi sangat ditentukan oleh atribut akses jalan dan atribut tingkat penguasaan teknologi konservasi dalam pengelolaan DAS. Tingkat akses jalan telah menghubungkan semua titik-titik di wilayah DAS dengan titik lainnya, sehingga hampir tidak ada lokasi yang tidak dapat dikunjungi dengan menggunakan kendaraan bermotor. Demikian halnya dengan atribut tingkat penguasaan teknologi konservasi cukup tinggi berupa penguasaan teknik pembuatan kompos dan pembuatan terasering maupun pembuatan dam pengendali. Namun demikian masyarakat tidak dapat mengimplementasikan penguasaan teknologi konservasinya karena keterbatasan lahan dan sumberdaya dana.

Hasil analisis Monte Carlo menunjukkan bahwa pada taraf kepercayaan 95%, perbedaan hasil analisis MDS dengan Monte Carlo menunjukkan selisih nilai sangat kecil ($0,40\% < 5\%$). Hal ini berarti bahwa simulasi perhitungan nilai indeks keberlanjutan menggunakan Rap-DAS Ciliwung Hulu memiliki tingkat kepercayaan yang sangat tinggi. Nilai koefisien determinasi (R^2) antara 94,13% s/d 95,54% mendekati 95-100% berarti model pendugaan indeks keberlanjutan baik dan memadai digunakan. Nilai *stress* antara 0,13 - 0,14 lebih kecil dari 25% sehingga model analisis MDS yang diperoleh memiliki ketepatan tinggi (*goodness of fit*) sebagai penduga indeks keberlanjutan pengelolaan DAS Ciliwung Hulu.

B. Variabel Dominan Pengelolaan DAS Ciliwung Hulu

Analisis prospektif yang mengelompokkan faktor ke dalam empat kuadran dengan mengidentifikasi tingkat ketergantungan faktor dan tingkat pengaruhnya terhadap sistem diperoleh 5 atribut sebagai faktor dominan (kunci) dalam pengelolaan DAS yaitu (1) kapasitas koordinasi organisasi pemerintah, (2) pemanfaatan jasa wisata, (3) kegiatan penyuluhan, (4) perubahan lahan menjadi lahan terbangun, (5) alternatif pendapatan dari kegiatan non-pertanian. Kelima faktor tersebut mempunyai pengaruh yang besar terhadap kinerja sistem sehingga perlu dikelola dengan baik. Faktor lainnya dibuat kondisi (*state*) yang mungkin terjadi di masa depan untuk pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu.



Gambar 2. Tingkat kepentingan faktor-faktor yang berpengaruh dalam Sistem pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu

Figure 2. *Level of interest factors influencing the sustainable watershed management system of upper Ciliwung*

C. Skenario Pengembangan Kebijakan Pengelolaan Berkelanjutan

Skenario pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu dilakukan dengan menggunakan tiga skenario yaitu skenario I (pesimis), II (moderat), dan III (optimis). Skenario pengembangan kebijakan dilakukan dengan melakukan perbaikan terhadap kinerja 5 (lima) faktor kunci yang

masih rendah. Perbaikan dilakukan dengan cara meningkatkan nilai skor terhadap faktor penting tersebut. Faktor-faktor kunci (*dominant factors*) dilakukan perbaikan dan dibuat kondisi yang mungkin terjadi di masa depan. Perbaikan kinerja faktor dan kemungkinan perubahan yang terjadi di masa depan disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Perbaikan kinerja faktor dan kemungkinan perubahan di masa depan
Table 2. Performance factors improvement and possible future changes

No.	Faktor dominan (<i>Key factor</i>)	Kemungkinan terjadi perubahan ke depan (<i>Possible change to the future</i>)		
		A	B	C
1	Pendapatan petani dari kegiatan non pertanian.	(1) Sedang (cukup tersedia tapi tidak secara luas)	(2) Tinggi (ada, menopang penghasilan keluarga, dan cukup menguntungkan).	(2) Tinggi (ada, menopang penghasilan keluarga, dan cukup menguntungkan).
		Tetap	Meningkat	Meningkat
2	Pemanfaatan jasa wisata.	(3) Sangat tinggi. Tingkat kunjungan wisatawan ke wilayah bersangkutan > 40% dari kunjungan ke Kab. Bogor.	(3) Sangat tinggi. Tingkat kunjungan wisatawan ke wilayah bersangkutan > 40% dari kunjungan ke Kab. Bogor.	(3) Sangat tinggi. Tingkat kunjungan wisatawan ke wilayah bersangkutan > 40% dari kunjungan ke Kab. Bogor.
		Tinggi	Tetap	Tetap
3	Perubahan penutupan lahan bervegetasi menjadi non vegetasi maupun menjadi lahan terbangun. Perbandingan laju perkembangan permukiman (lppm) : laju pertumbuhan penduduk (lppk).	Tahun 2006-2009 lppm = 11,99% lppk = 3,68%	(1) Lppk < Lppm < 2lppk (laju permukiman kurang dari 2xlppk)	(2) Lppm < lppk
		(0) lppm > 2x lppk. Sangat Tinggi	Berkurang, Tinggi	Berkurang, Sedang

Tabel 2. Lanjutan
Table 2. Continued

No.	Faktor dominan (Key factor)	Kemungkinan terjadi perubahan ke depan (Possible change to the future)		
		A	B	C
4	Kegiatan penyuluhan pembangunan pertanian, perikanan dan kehutanan.	(3) terjadwal dengan baik dan dihadiri oleh masy > 50% dari yg diundang.	(3) terjadwal dengan baik dan dihadiri oleh masy > 50% dari yg diundang. Ditambah materi dengan mempertimbangkan faktor kunci yang lain, misalnya Program KB.	(3) terjadwal dengan baik dan dihadiri oleh masy > 50% dari yg diundang. Ditambah materi dengan mempertimbangkan faktor kunci yang lain, misalnya Program KB.
		Intensif	Tetap Intensif	Tetap Intensif
5	Kapasitas koordinasi organisasi pemerintah	(0) Mengerti tupoksi masing-masing, tidak memahami posisi dan peran pihak mitra koordinasi);	(1) Mengerti tupoksi masing-masing, memahami posisi dan peran pihak mitra koordinasi, mementingkan programnya masing-masing).	(2) Mengerti tupoksi masing2, memahami posisi dan peran pihak mitra koordinasi, dan keterpaduan implementasi program bersama).
		Buruk	Meningkat, sedang	Meningkat, baik

Keterangan (*Remarks*) : (0), (1), (2) atau (3) berarti menunjukkan nilai skor; dan (2) atau (3) berarti nilai skor tertinggi ((0), (1), (2) or (3) means 1 shows the score; and (2) or (3) mean maximum score)

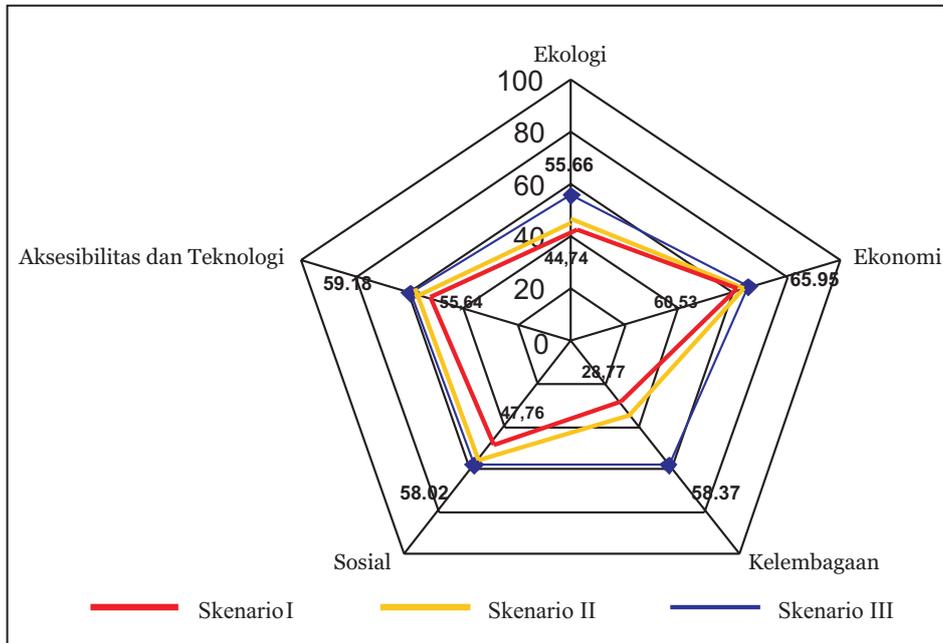
Skenario pengembangan kebijakan tersebut (pesimis, moderat, atau optimis) yang dilakukan dengan memperbaiki kinerja faktor dan kemungkinan perubahan kondisi ke depan, kemudian disimulasikan kembali melalui analisis MDS untuk menilai proses peningkatan nilai indeks keberlanjutannya. Hasil skenario pengembangan kebijakan disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Nilai indeks keberlanjutan masing-masing dimensi berdasarkan skenario kebijakan I (pesimis), II (moderat), dan III (optimis)

Table 3. Sustainability index value of each dimensions based on policy scenario I (pessimistic), II (moderate), and III (optimistic)

No.	Dimensi (dimensions)	Indeks keberlanjutan (sustainability index)		
		Skenario I (Pesimis/pessimistic)	Skenario II (Moderat/moderate)	Skenario III (Optimis/optimistic)
1	Ekonomi	60,53	62,62	65,95
2	Ekologi	44,74	51,84	55,66
3	Sosial	47,76	57,38	58,02
4	Kelembagaan	28,77	37,64	58,37
5	Aksesibilitas dan Teknologi	55,64	57,24	59,18
Nilai indeks keberlanjutan		47,31	53,40	59,29
Status		Kurang berkelanjutan (less sustainable)	Cukup berkelanjutan (quite sustainable)	Cukup berkelanjutan (quite sustainable)

Skenario I (pesimis) merupakan skenario kebijakan berdasarkan kondisi *eksisting* tanpa melakukan intervensi terhadap faktor dengan nilai indeks keberlanjutan 47,31% atau kategori kurang berkelanjutan. Hasil Skenario II (*moderat*) diperoleh indeks keberlanjutan meningkat menjadi 53,40% (cukup berkelanjutan). Skenario II melakukan perbaikan kinerja beberapa faktor pada dimensi kelembagaan sehingga diperoleh peningkatan indeks keberlanjutan dimensi kelembagaan meningkat relatif kecil menjadi 37,64% (kurang berkelanjutan), tetapi 2 dimensi sosial dan ekologi telah meningkat menjadi 57,38% dan 51,84 (cukup berkelanjutan). Skenario III (optimis) diperoleh indeks keberlanjutan 59,29% (cukup berkelanjutan). Semua dimensi telah meningkat indeks keberlanjutannya termasuk dimensi kelembagaan sehingga tingkat keberlanjutan pengelolaan DAS Ciliwung Hulu menjadi cukup berkelanjutan (di atas 50%). Proses peningkatan indeks keberlanjutan masing-masing dimensi disajikan pada Gambar 3.



Gambar 3. Diagram layang-layang indeks keberlanjutan multi-dimensi DAS Ciliwung hulu hasil skenario pengembangan kebijakan
 Figure 3. Kite diagram of multi-dimensional sustainability index of upper Ciliwung result of policy development scenario

D. Alternatif Pengembangan Kebijakan Pengelolaan Berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu

Berdasarkan ketiga skenario pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu maka alternatif yang memungkinkan untuk dilakukan yaitu Skenario II (moderat). Skenario II (moderat) dilakukan dengan (1) meningkatkan pendapatan petani dari kegiatan non-pertanian, (2) mempertahankan pemanfaatan jasa wisata, (3) mengendalikan tingkat perubahan penutupan lahan menjadi lahan terbangun, (4) mempertahankan dan meningkatkan kualitas kegiatan penyuluhan pertanian dan kehutanan, dan (5) meningkatkan kapasitas koordinasi organisasi pemerintah dari buruk menjadi setingkat lebih baik (sedang). Kapasitas organisasi merupakan hasil (*outcome*) perilaku para pelaku organisasi (sumberdaya manusia) yang sulit untuk dilakukan perubahan dalam waktu singkat sehingga peningkatan kapasitasnya dilakukan secara bertahap dari kapasitas buruk menjadi setingkat lebih baik (sedang) yaitu dengan mengerti tupoksi masing-masing,

memahami posisi dan peran pihak mitra koordinasi, mementingkan programnya masing-masing. Skenario yang tidak memungkinkan dilaksanakan yaitu Skenario I (pesimis) karena tidak melakukan usaha perbaikan terhadap kinerja faktor-faktor kunci sedangkan Skenario III (optimis) tidak dapat dilaksanakan karena dibatasi kendala kapasitas koordinasi organisasi pemerintah yang memerlukan upaya perbaikan secara bertahap.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Status keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu pada kondisi saat ini menunjukkan nilai indeks 47,31% atau kurang berkelanjutan. Dimensi ekonomi dan dimensi aksesibilitas dan teknologi cukup berkelanjutan dengan nilai indeks masing-masing 60,53% dan 55,64%. Ketiga dimensi lainnya ekologi, sosial dan kelembagaan menunjukkan kurang berkelanjutan dengan nilai indeks masing-masing 44,74%, 47,76 dan 28,77%.
2. Faktor pengungkit tingkat keberlanjutan DAS Ciliwung Hulu sebanyak 24 atribut terdiri dari dimensi ekonomi sebanyak 2 atribut, ekologi 6 atribut, sosial 5 atribut, kelembagaan 9 atribut, dan atribut aksesibilitas dan teknologi 2 atribut. Dari ke-24 faktor pengungkit tersebut diperoleh 5 (lima) faktor kunci dalam pengelolaan DAS berkelanjutan yaitu (a) kapasitas koordinasi organisasi pemerintah, (b) pemanfaatan jasa wisata, (c) kegiatan penyuluhan, (d) perubahan lahan menjadi lahan terbangun, (e) alternatif pendapatan petani dari kegiatan non-pertanian.
3. Skenario pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu dilakukan dengan pendekatan integratif melalui peningkatan kinerja 5 faktor kunci. Skenario I nilai indeks keberlanjutan 47,31% (kurang berkelanjutan), Skenario II dan III meningkat masing-masing menjadi 53,40% dan 59,29 (cukup berkelanjutan).
4. Alternatif skenario yang memungkinkan untuk melakukan perbaikan dalam pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu adalah Skenario II (moderat).

B. Saran

Pengembangan kebijakan pengelolaan berkelanjutan DAS Ciliwung Hulu agar memperhatikan kelima faktor kunci dan diselenggarakan secara integratif (mencakup multi-dimensi) di dalam satu kerangka sistem pengelolaan DAS Ciliwung Terpadu.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, S. 2006. *Konservasi Tanah dan Air*. IPB Press. Bogor.
- Asdak, C. 2007. *Hidrologi dan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- BPDAS Citarum-Ciliwung. 2003. *Rencana Pengelolaan DAS Terpadu DAS Ciliwung*. Kerjasama antara BPDAS Citarum-Ciliwung Departemen Kehutanan dengan Fakultas Kehutanan IPB. Bogor.
- Budiharsono, S. 2007. *Manual Penentuan Status dan Faktor Pengungkit Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL)*. Direktorat Perekonomian Daerah BAPPENAS. Jakarta.
- Bungin, B. 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. PT RajaGrafindo Persada.
- Dewi, I.N. dan Iwanudin. 2007. *Kelembagaan pengelolaan DAS Limboto-Gorontalo*. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*. Vol. 4 No. 3 September 2007, hal. 221-231.
- Djakapermana, RD. 2009. *Rencana Tata Ruang Kawasan Jabodetabekpunjur : Upaya Menyeimbangkan Pertumbuhan Ekonomi dengan Kelestarian Lingkungan Hidup*. Sekretariat Direktorat Jenderal Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum.
- Ekawati, S., Syahrul Donie, S. Andy Cahyono dan Nana Haryanti. 2005. *Kelembagaan rehabilitasi lahan dan konservasi tanah pada tingkat mikro DAS, kabupaten dan propinsi di era otonomi daerah*. *Jurnal Penelitian Sosial & Ekonomi Kehutanan* Vol. 2, No. 2 Juli 2005, hal.141-154.
- Fauzi, A. dan Suzzy Anna. 2005. *Pemodelan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan Untuk Analisis Kebijakan*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Irawan, P. 2007. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta.
- Irianto, S. 2000. *Kajian hidrologi daerah aliran sungai Ciliwung menggunakan model HEC-1*. Tesis SPs-IPB. Bogor. (Tidak Dipublikasikan).
- Kartodihardjo, H., K. Murtilaksono, dan U. Sudadi. 2004. *Institusi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai : Konsep dan Pengantar Analisis Kebijakan*. Fakultas Kehutanan IPB. Bogor.

- Karyana, A. 2007. Analisis posisi dan peran lembaga serta pengembangan kelembagaan di daerah aliran sungai (DAS) Ciliwung. Disertasi S3 Sekolah Pascasarjana IPB. Bogor (Tidak dipublikasikan).
- Kerr, J. 2007. Watershed management : lessons from common property theory. Departement of Community, Agriculture, Recreation and Resource Studies. Michigan State University. International Journal of the Commons Vol. 1 no I October 2007, pp.89-109.
- Pawitan, H. 2004. Perubahan Penggunaan Lahan dan Pengaruhnya Terhadap Hidrologi Daerah Aliran Sungai. Laboratorium Hidrometeorologi FMIPA IPB, Bogor.
- Quinn, C.H., Fraser, E.D.G., Hubacek & Reed, M.S. 2010. Property rights in UK uplands and the implications for policy and management. Ecological Economics Volume 69, Issue 6, pp. 1355-1363.
- Rachman, S. 1992. Infiltration under different land use types at the upper Ciliwung watershed of West Java, Indonesia [Tesis]. University of Canberra. Canberra.
- Sabar, A. 2007. Kajian Pengaruh Alih Fungsi Lahan terhadap Debit Aliran di DAS Ciliwung Kawasan Bopunjur dengan Pendekatan Indeks Konservasi. Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan ITB. Bandung.
- Sobirin, S. 2004. Sembilan belas DAS Jabar dalam kondisi kritis. Pikiran Rakyat Edisi 3 Nopember 2004. Bandung.

**PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PEMBAGIAN
KEWENANGAN ANTAR TINGKAT PEMERINTAHAN
DALAM PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG DAN
IMPLEMENTASINYA DI TINGKAT KABUPATEN**
*(Policy Making Process of Authorities Among Levels of Government
in The Protected Forest Management and Its Implementation in The
Regency Level)*

Oleh/By :

**Sulistya Ekawati¹, Hariadi Kartodihardjo², Hardjanto³,
Haryatno Dwiprabowo⁴ & Dodik Ridho Nurrochmat⁵**

^{1,4}Puslitbang Perubahan Iklim dan Kebijakan,

Jl Gunung Batu No 5, Telp/Fax. (0251) 8633944/8634924, E-mail: ekawati69@yahoo.com

^{2,3,5}Fakultas Kehutanan IPB, Jalan Lingkar Akademik Kampus IPB Darmaga, Telp. (0251)
8621677/8621256

ABSTRACT

The process of policy-making on the division of authority between levels of governance put the management of protected forests under the authority of Regency Government. After a decade of running the policy, deforestation in protected forests still continues. This study aims to understand how the policy on the division of authority among levels of government was formulated and implemented. The study was conducted in three regencies in the watershed Batanghari (Regency of East Tanjung Jabung, Sarolangun and South Solok), by analyzing the evaluation of policy-making process and seeing its implementation. The results showed that the performance management of protected forests is determined by the policy formulation and policy implementation in the field. Changes in forest cover to non-forest shows that the existing policy have proven ineffective. The case of the division of authority between levels of government indicate that the process and implementation of policies do not run linearly. Discourse and knowledge that were developing, the actors and the networks would determine the birth of a policy.

Key words: Decentralization, management, protected forest, narrative policy, performance

ABSTRAK

Proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan menempatkan pengelolaan hutan lindung menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten. Setelah satu dekade kebijakan tersebut berjalan, deforestasi di hutan lindung terus berlanjut. Kajian ini bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan dirumuskan dan diimplementasikan. Kajian dilakukan di tiga Kabupaten dalam DAS Batanghari (Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten

Sarolangun dan Kabupaten Solok Selatan), dengan melakukan analisis evaluasi proses pembuatan kebijakan dan melihat implementasinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pengelolaan hutan lindung ditentukan oleh perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan di lapangan. Perubahan tutupan hutan menjadi non hutan menunjukkan bahwa kebijakan yang ada terbukti belum efektif. Kasus pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan menunjukkan bahwa proses dan implementasi kebijakan tidak berjalan linier. Diskursus dan pengetahuan yang berkembang, aktor serta jaringannya menentukan lahirnya sebuah kebijakan.

Kata kunci: Desentralisasi, pengelolaan, hutan lindung, narasi kebijakan, kinerja

I. PENDAHULUAN

Desentralisasi mensyaratkan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan. Di awal kebijakan desentralisasi diberlakukan, pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan diatur dalam PP No 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Perundangan tersebut menganut sistem *open end arrangement*, pembagian kewenangan dilakukan dengan menyebutkan secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di dalam undang-undang. Sisa kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pembagian kewenangan seperti itu menyebabkan ketidakjelasan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan (Hoessein dan Prasodjo, 2009).

Pemerintah kemudian merevisi PP tersebut, dengan mengeluarkan PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten. PP No 38 tahun 2007 menganut prinsip *ultra vires*, di mana penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah ditetapkan secara rinci dalam undang-undang. Pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan terdapat di lampiran z dari PP tersebut. Menurut PP tersebut pengelolaan hutan lindung¹ menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten. Desentralisasi pengelolaan hutan lindung meliputi kegiatan: inventarisasi hutan, rehabilitasi hutan dan perlindungan hutan, pemberian perijinan pemanfaatan kawasan hutan, pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk dalam appendix CITES dan pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten.

¹ Hutan Lindung menurut UU No 41 Tahun 1999 adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mencegah erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah.

Hutan lindung merupakan barang publik. Barang publik adalah barang yang tidak punya tandingan (*non rivalry*) dalam konsumsi dan/atau manfaatnya tidak bisa dipisahkan (*non excludable*) (Fauzi, 2004). Hutan lindung bisa memberikan eksternalitas positif maupun negatif, sehingga menimbulkan interdependensi atau ketergantungan antar kabupaten di bagian hulu dan kabupaten di bagian hilir (Kartodihardjo, 2006).

Hutan lindung di beberapa daerah terus terdegradasi. Menurut hasil penghitungan Badan Planologi Kehutanan (2008), luas deforestasi kawasan hutan lindung pada periode tahun 2003 - 2006 adalah 391.000 ha, dengan angka deforestasi tahunan pada kawasan ini adalah 130.300 ha/tahun. Angka deforestasi hutan lindung di Provinsi Jambi 378,2 ha/tahun, sedangkan di Sumatera Barat 72,5 ha/tahun. Keberadaan hutan lindung di kedua provinsi tersebut memberikan kontribusi besar terhadap kesehatan DAS Batanghari. Ada kesenjangan antara kebijakan desentralisasi dan implementasinya. Pemerintah Pusat belum secara jelas menunjukkan komitmennya mendorong otonomi secara bertahap di bidang kehutanan, di sisi lain Pemerintah Kabupaten belum dapat menunjukkan komitmen dan kemampuannya untuk mengurus hutan yang ada di wilayahnya secara baik dan bertanggung jawab (Ngakan *et al*, 2007).

Ada beberapa pendekatan dalam proses pembuatan kebijakan yaitu : *stagist approaches*, *pluralist-elitist approaches*, *neo marxist approaches*, *sub system approaches*, *policy discources approaches* dan *institutionalism* (Parson, 2008). Proses pembuatan kebijakan yang berjalan saat ini biasa disebut sebagai model linier, model rasional, atau *common-sense*. Kebijakan disusun berdasarkan sejumlah langkah serial, dimulai dengan merumuskan isu, merumuskan tindakan untuk mengatasi *gap*, memberi bobot, pelaksanaan kebijakan dan diakhiri sejumlah kegiatan untuk memecahkan masalah (*stagist approaches*). Menurut aliran ini, implementasi kebijakan dipandang sebagai aktifitas yang terpisah yang dimulai pada saat kebijakan dibuat atau diputuskan. Apabila masalah tidak dapat dipecahkan melalui segenap tindakan yang telah ditetapkan, kesalahan biasanya tidak dialamatkan pada isi kebijakan itu sendiri, melainkan pada pelaksanaannya (IDS, 2006).

Proses pembuatan kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung di Indonesia dianalisis dengan *policy discourse approach* yang mengkaji proses kebijakan dari sudut pandang bahasa dan komunikasi, dengan menganalisis narasi/*discourse*, aktor/*network* dan *interest*-nya (Sutton, 1999; Keely & Scoones 2003; IDS, 2006). Menurut Dunn (2003), proses pembuatan kebijakan bersifat politis. Makalah ini disusun untuk memahami bagaimana kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan dirumuskan dan diimplementasikan. Pertanyaan penelitian dalam kajian ini adalah 1) Bagaimana implementasi dan kinerja Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung? 2) Bagaimana proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan dan 3) Bagaimana pengaruh proses pembuatan kebijakan dengan implementasi kebijakan yang ada?

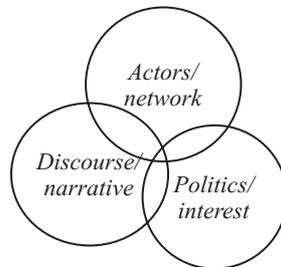
II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Analisis

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada evaluasi proses perumusan kebijakan yang dikembangkan oleh *Institute of Development Studies* (Sutton, 1999; IDS, 2006). Penetapan masalah serta solusi atas suatu fenomena tertentu melibatkan :

1. Kerangka pikir (*discourse/narrative*)
Narasi kebijakan adalah sebuah cerita yang memiliki awal, tengah dan akhir, menguraikan peristiwa tertentu yang telah memperoleh status kebijaksanaan konvensional. Contoh *tragedy of commons* dan krisis kayu bakar di Afrika. Narasi kebijakan mendefinisikan masalah, menjelaskan bagaimana cerita itu muncul ke permukaan dan menunjukkan apa yang perlu dilakukan untuk menghindari bencana atau mencapai suatu akhir yang berhasil (*happy ending*), apa yang salah dan bagaimana hal tersebut diperbaiki. Para pembuat kebijakan sering mendasarkan keputusan kebijakan pada cerita-cerita yang diuraikan dalam pembangunan narasi. Narasi kebijakan berbeda dengan *discourse*, yang merujuk kepada nilai-nilai dan cara berpikir yang lebih luas. Sebuah narasi dapat menjadi bagian dari *discourse* jika menggambarkan cerita tertentu yang sejalan dengan nilai-nilai yang lebih luas dan prioritas.
2. Aktor dan jaringan (*actors and network*)
Jaringan, koalisi dan aliansi aktor-aktor (individu dan institusi) dengan visi yang sama, keyakinan serupa, kode etik dan kesamaan perilaku sangat penting dalam menyebarkan dan mempertahankan narasi melalui pembujukan publik dan pengaruh seperti jurnal, konferensi, pendidikan atau cara-cara informal. Proses negosiasi dan tawar-menawar di antara kelompok kepentingan yang saling berkompetisi berperan penting dalam pembuatan kebijakan.
3. Politik dan kepentingan (*politic and interest*)
Proses kebijakan dipengaruhi oleh sejumlah kepentingan kelompok yang menggunakan kekuatan dan kewenangannya atas pembuatan kebijakan. Hal ini mempengaruhi setiap tahapan proses, dari pembentukan agenda, hingga identifikasi alternatif, pembobotan dan pemilihan opsi yang paling menguntungkan serta implementasinya. Kepentingan aktor dalam kebijakan berasal dari instansi pemerintah, organisasi donor dan *independent expert*.

Memahami *policy process* datang dari pemahaman ketiga unsur tersebut, pada interseksi dari ketiga perspektif yang tumpang tindih tersebut, seperti terlihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Evaluasi Proses Pembuatan Kebijakan (IDS, 2006)
Figure1. Evaluation of Policy-Making Process (IDS, 2006)

Kinerja Pemerintah Kabupaten didekati dengan melihat implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung oleh Pemerintah Kabupaten dan perubahan tutupan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi (tahun 1990, 2000 dan 2009). Ketidaksesuaian kinerja kebijakan yang diharapkan dan implementasinya dapat membantu mengevaluasi proses pembuatan kebijakan, seberapa jauh masalah telah terselesaikan, kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan dan membantu penyesuaian kembali perumusan masalah (Dunn, 2003).

A. Waktu dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan mulai bulan Juni 2009 sampai dengan Agustus 2010. Dasar pemilihan lokasi adalah kabupaten yang mempunyai hutan lindung dan terletak pada satu wilayah Daerah Aliran Sungai (DAS). Kabupaten yang dipilih adalah Kabupaten Tanjung Jabung Timur (mewakili daerah hilir), Kabupaten Sarolangun (mewakili daerah tengah) dan Kabupaten Solok Selatan (mewakili daerah hulu). DAS Batanghari dipilih sebagai lokasi penelitian karena : 1) merupakan salah satu DAS lintas kabupaten dan lintas provinsi, 2) termasuk DAS kritis dan 3) DAS terbesar nomor dua di Indoneisa. Satuan DAS dijadikan pertimbangan karena fungsi hutan lindung terkait dengan tata air dan fungsi lindung lainnya.

B. Pengumpulan Data

Data proses pembuatan kebijakan dan implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung dilakukan dengan :1) studi literatur dari data sekunder dan media massa yang terkait dengan isu yang sedang diteliti, 2) wawancara mendalam dengan pejabat di pusat maupun di daerah yang terkait dan LSM dan 3)observasi lapangan. Data pendukung untuk menjelaskan kinerja implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung tiap kabupaten diambil dari citra landsat 7 ETM +.

D. Analisis Data

Analisis data proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan dilakukan dengan analisis *discourse*, dengan menggunakan model yang dikembangkan oleh Norman Fairclough yang dikenal sebagai model perubahan sosial (*social change*) (Eriyatno, 2002; 2005). Analisis perubahan tutupan lahan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi (tahun 1990, 2000 dan 2009) dilakukan untuk mendukung data kinerja Pemerintah Kabupaten. Analisis perubahan tutupan lahan mengacu pada klasifikasi lahan yang dilakukan *Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF) Inter Governmental Panel on Climate Change (IPCC)* (2006), yang mengklasifikasikan lahan ke dalam 6 kategori yaitu : 1) *forest land*, 2) *grassland*, 3) *cropland*, 4) *wetland*, 5) *settlement* dan 6) *other land*.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kinerja Desentralisasi Pengelolaan Hutan Lindung oleh Pemerintah Kabupaten

Beberapa kewenangan pengelolaan hutan lindung sudah dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten seperti : rehabilitasi, perlindungan dan inventarisasi hutan. Kabupaten Tanjung Jabung Timur melakukan inventarisasi batas hutan, inventarisasi perambahan hutan dan inventarisasi flora dan fauna. Kabupaten Solok Selatan melakukan inventarisasi perambah hutan. Kabupaten Sarolangun tidak melakukan inventarisasi hutan, data yang dipakai selama ini hanya berdasarkan data lama hasil inventarisasi hutan yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi. Provinsi Jambi pernah melakukan kegiatan inventarisasi flora dan fauna, sedangkan di Provinsi Sumbar pernah melakukan inventarisasi Hasil Hutan Bukan Kayu (manau, rotan, getah, gambir) dan jasa lingkungan.

Kegiatan penanaman di hutan lindung sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten, karena Pemerintah Pusat sudah menyediakan skema pendanaan untuk kegiatan penanaman hutan dalam bentuk Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi (DBH DR) maupun dana tugas pembantuan (GNRHHL, OMOT²). Kegiatan penanaman di

² Omot (*One Man One Tree*) adalah gerakan penanaman pohon seluruh Indonesia minimal satu orang satu pohon untuk lebih meningkatkan kepedulian berbagai pihak akan pentingnya penanaman dan pemeliharaan pohon yang berkelanjutan dalam mengurangi pemanasan global dan untuk mencapai pembangunan Indonesia yang bersih (Permenhut P.20/menhut-II/2009 tentang Panduan Penanaman OMOT). GNRHHL (Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan) adalah gerakan moral bangsa untuk menumbuhkan semangat RHL untuk percepatan pemulihan keberadaan dan fungsi hutan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Permenhut P.22/Menhut-V/2007 tentang Pedoman Teknis GNRHHL).

hutan lindung gambut prosentase hidupnya rendah sekali, karena selalu tergenang air. Kegiatan penanaman di tanah mineral juga sering kali gagal karena kurangnya pemeliharaan. Hama babi menjadi hama utama kegiatan penanaman hutan di kawasan hutan lindung. Kegiatan perlindungan hutan sudah dilakukan oleh beberapa kabupaten, walaupun dengan segala keterbatasan yang ada. Pemerintah Kabupaten terbatas dalam penyediaan sapras dan SDM untuk melakukan pengamanan hutan dan pemadaman kebakaran. Kewenangan yang belum banyak dijalankan adalah ijin pemanfaatan kawasan hutan. Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur secara relatif telah menjalankan 55,56% kewenangan pengelolaan hutan lindung, Pemerintah Kabupaten Sarolangun 33,33% dan Pemerintah Kabupaten Solok Selatan 44,44%.

Tabel 1. Implementasi desentralisasi pengelolaan hutan lindung di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Kabupaten Sarolangun dan Solok Selatan
Table 1. Implementation of protected forest management decentralization in East Tanjung Jabung, Sarolangun and South Solok Regencies

No.	Fungsi (<i>Function</i>)	Kabupaten (<i>Regency</i>)		
		Tanjung Jabung Timur	Sarolangun	Solok Selatan
1.	Pelaksanaan			
	Inventarisasi hutan	Inventarisasi bat as hutan, perambahan, flora dan fauna	-	Inventarisasi perambah hutan
	Rehabilitasi dan pemeliharaan rehabilitasi	Penanaman jelutung rawa, pulai, meranti	Penanaman mahoni, karet, jelutung darat	Penanaman karet, mahoni, durian
	Reklamasi hutan pada areal bencana alam skala kabupaten	-	-	-
	Perlindungan dan pengamananan hutan	Rekontruksi batas kawasan, patroli, pemadaman kebakaran, penyuluhan	Patroli, pemadaman kebakaran, penyuluhan	Patroli, rekontruksi batas kawasan, pengangkatan polisi nagari, pemadaman kebakaran, penyuluhan

Tabel 1. Lanjutan
Table 1. Continued

No.	Fungsi (<i>Function</i>)	Kabupaten (<i>Regency</i>)		
		Tanjung Jabung Timur	Sarolangun	Solok Selatan
2.	Pertimbangan teknis penyusunan rancangan bangun, pengusulan dan perencanaan KPH	Sudah ada penetapan wilayah KPHP unit XIV Tanjabtim ³	Sudah ada penetapan wilayah KPHP Unit VII Sarolangun ⁴	Sudah ada penetapan KPHL Unit VII ⁵
3.	Pemberian ijin			
	Pemberian perijinan pemanfaatan kawasan hutan	Belum memproses perijinan pemanfaatan kawasan	Belum memproses perijinan pemanfaatan kawasan	Belum memproses perijinan pemanfaatan kawasan
	Pemungutan HHBK yang tidak dilindungi dan bukan masuk daftar CITES	Pernah ada ijin pemungutan rotan, tetapi sekarang sudah tidak ada lagi	Pernah ada ijin pemungutan rotan, tetapi sekarang sudah tidak ada lagi	Pernah ada ijin pemungutan rotan, tetapi sekarang sudah tidak ada lagi
	Pemanfaatan jasa lingkungan	-	-	-
4.	Pemantauan			
	Pemantauan pelaksanaan reklamasi hutan	Sebagai tim pemantau pelaksanaan reklamasi PT Petro China	-	-

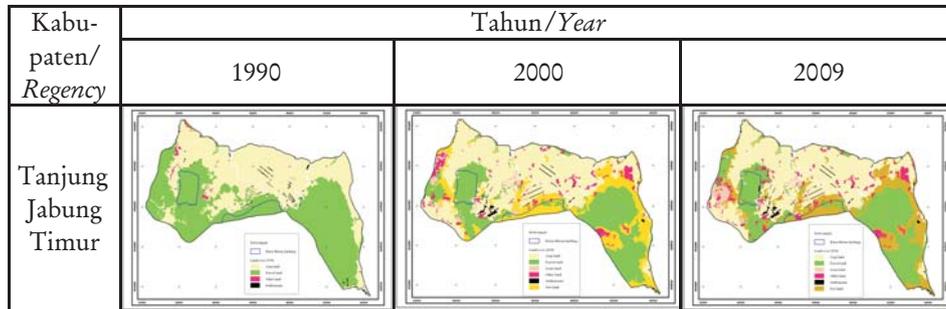
Keterangan(*Remark*) : - = kewenangan belum dijalankan (*authority has not been executed*)
Sumber (*Source*) : analisis data primer (*primary data analysis*)

Hasil analisis perubahan tutupan lahan menunjukkan bahwa Kabupaten Sarolangun mempunyai laju deforestasi paling tinggi, kemudian diikuti Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan. Perubahan tutupan lahan disajikan pada Gambar 2, Gambar 3, Gambar 4 dan Gambar 5.

³ Berdasarkan SK .77/Menhut- II/2010 tanggal 10 Februari 2010

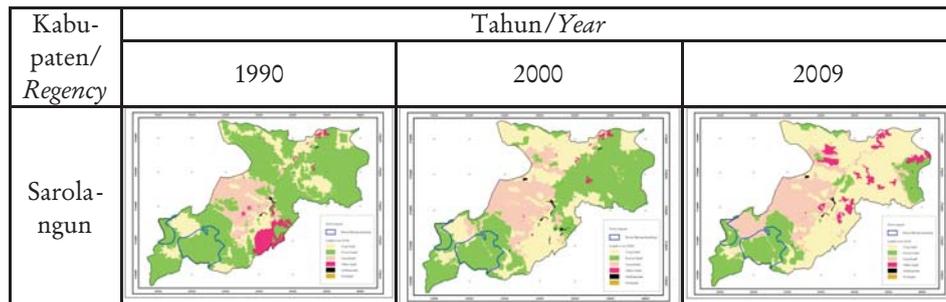
⁴ Berdasarkan SK .77/Menhut- II/2010 tanggal 10 Februari 2010

⁵ Berdasarkan SK .798/Menhut- II/2010 tanggal 7 Desember 2009



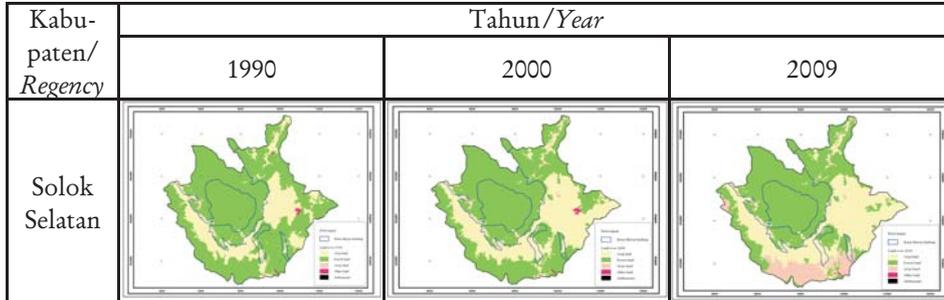
Gambar 2. Perubahan tutupan lahan di hutan lindung Kabupaten Tanjung Jabung Timur pada tahun 1990, 2000 dan 2009

Figure 2. Land cover change on protected forest of East Tanjung Jabung Regency in the year 1990, 2000 and 2009



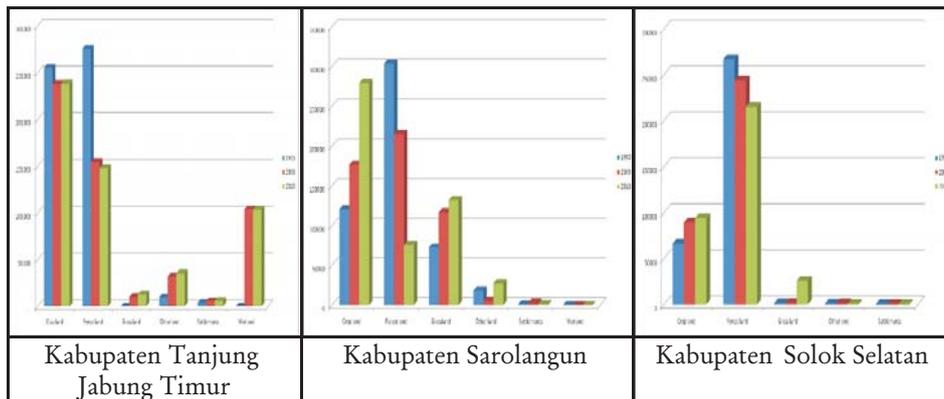
Gambar 3. Perubahan tutupan lahan di hutan lindung Kabupaten Sarolangun pada tahun 1990, 2000 dan 2009

Figure 3. Land cover change on protected forest of Sarolangun Regency in the year 1990, 2000 and 2009



Gambar 4. Perubahan tutupan lahan di hutan lindung Kabupaten Solok Selatan pada tahun 1990, 2000 dan 2009

Figure 4. Land cover change on protected forest of South Solok Regency in the year 1990, 2000 and 2009



Gambar 5. Perubahan luas tutupan lahan di hutan lindung pada masing-masing kabupaten

Figure 5. Land cover change in protected forest area in each regency

B. Kronologi Proses Pembuatan Kebijakan Pembagian Kewenangan Pengelolaan Hutan

Kebijakan pembagian kewenangan pengelolaan hutan di atur dalam PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Proses lahirnya PP tersebut beserta lampirannya sangat terkait dengan perundang-undangan yang ada di atasnya yaitu UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. UU ini merupakan hasil revisi UU No 22 Tahun 1999. Polemik untuk merevisi UU No 22 Tahun 1999 berlangsung seru dan sengit di antara tiga kelompok yang berperan, yaitu: 1) kelompok prorevisi (terutama Kementerian Dalam Negeri dan pelaku bisnis), 2) kelompok kontra-revisi (Asosiasi Pemerintah Daerah), dan 3) kelompok "*pro dengan reserve*", yakni setuju revisi, tetapi didahului evaluasi komprehensif (didukung oleh sebagian pegiat/peneliti otonomi daerah). Dalam perkembangannya, terjadi kesepahaman semua pihak bahwa revisi UU tersebut merupakan keniscayaan, dengan alasan banyaknya substansi (pasal) yang dinilai salah/lemah atau yang bersifat multitafsir yang menyebabkan kesimpangsiuran dalam praktik dan munculnya tuntutan baru (seperti reformasi elektoral bagi pemilihan kepala daerah langsung, pembaruan arsitektur fiskal yang lebih berimbang antar daerah)⁶.

Forum Asosiasi Pemerintahan Daerah menyatakan pandangannya untuk menunda rencana revisi UU 22/1999 setidaknya setelah rangkaian Pemilihan Umum 2004 selesai⁷. Peta polemik selanjutnya bergeser kepada pilihan isu apa yang perlu direvisi. Pada saat itu muncul bermacam-macam draf RUU (versi LIPI, Koalisi LSM, Asosiasi Daerah, DPR dan Kementerian Dalam Negeri, Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara), maupun sekadar pokok-pokok pikiran dalam bentuk kertas kerja atau naskah akademik. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR RI pasal 100⁸, maka yang menjadi acuan utama pembahasan adalah RUU dari DPR, sementara draft yang lain, (versi Kementerian Dalam Negeri, LIPI, Koalisi LSM, Asosiasi Daerah dan sebagainya) hanya akan menjadi sandingan yang akan melengkapi Daftar Isian Masalah (DIM). Draft dari DPR masih banyak kekurangannya dari segi jangkauan dan bobot pengaturan, bila dibandingkan

⁶ Robert Endi Jaweng (Peneliti KPPOD). Ikwal Revisi UU No 22 Tahun 2004. Kompas, 20 Desember 2004. [Http://www2.kompas.com](http://www2.kompas.com). diakses 7 Juni 2009

⁷ Pernyataan sikap Forum Pemerintah Daerah Seluruh Indonesia terhadap penyempurnaan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah. Diakses dari www.parlement.net. diakses 6 Juli 2009

⁸ Pasal 100 Peraturan Tata Tertib DPR RI berbunyi : "Apabila ada 2 (dua) rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu masa sidang, yang dibicarakan adalah rancangan undang-undang dari DPR, sedangkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan".

dengan draft versi lain, terutama dari Kementerian Dalam Negeri dan LIPI⁹. Secara umum disimpulkan bahwa proses revisi UU No 22 Tahun 1999 tidak jelas, karena tidak transparan, tidak aspiratif dan mengabaikan keterlibatan *stakeholder*¹⁰.

Setelah proses revisi UU No 22 Tahun 1999 selesai, pada tanggal 29 September 2004 disyahkan UU penggantinya, yaitu UU No 32 tahun 2004. Selanjutnya juga dilakukan revisi terhadap peraturan perundangan yang merupakan penjabaran UU tersebut yaitu revisi PP 25 tahun 2000, maka disusunlah RPP tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang membagi secara jelas kewenangan ketiga tingkat pemerintahan tersebut. Untuk melengkapi RPP tersebut dikeluarkanlah surat edaran dari Menteri Dalam Negeri agar masing-masing sektor menyusun draft pembagian kewenangan, termasuk di antaranya sektor kehutanan. Kementerian Dalam Negeri memberi tiga kriteria dalam pembagian urusan antar tingkat pemerintahan yaitu : eksternalitas (jangkauan dampak), akuntabilitas (kedekatan dengan dampak) dan efisiensi (daya guna tertinggi). Tarik-menarik kewenangan ini membuat penyusunan PP No 38/2007 memakan waktu lama, hampir dua tahun, karena ada beberapa urusan yang masih bermasalah, yaitu kewenangan di bidang pertanahan, perhubungan laut, ijin pertambangan dan kewenangan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)¹¹.

Pembagian urusan antar tingkat pemerintahan di bidang kehutanan dilakukan oleh Kementerian Kehutanan beserta seluruh jajaran eselon satunya untuk menyusun draft pembagian kewenangan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Secara umum draft tersebut kemudian diverifikasi oleh Biro Hukum, selanjutnya didiskusikan dengan beberapa perwakilan dari beberapa provinsi dan kabupaten. Sosialisasi pertama dilakukan "Workshop Muatan Materi Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan, Perikanan dan Kehutanan di Pekanbaru, Riau pada tanggal 27 Juli 2005. Workshop tersebut diikuti para gubernur di Indonesia, Ketua Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI), pejabat di Dinas Perikanan, Kelautan dan Kehutanan dari seluruh Indonesia. Hasil workshop di Pekanbaru

⁹ Fahmi Wibawa (*Manajer Program Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Kemitraan /Partnership for Governance Reform in Indonesia*). *Mengembalikan Otonomi kepada Rakyat*. Kompas, 12 Oktober 2004. <http://www2.kompas.com>. diakses 7 Juli 2009 dan Jaweng RE. op. cit.

¹⁰ Yayasan Penguatan Partisipasi dan Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), Partnership kemitraan dan FLEGT. Hasil Laporan Konteks Historis Perubahan UU Pemerintah daerah (UU No 22/1999 menjadi UU No.32/2004). 2006. hal 21-23. <http://yappika.or.id>. Diakses 25 Oktober 2010

¹¹ Susieberindra. Mencari Arah Desentralisasi. *Resource Center for Popular Participation*. Kompas, 1 Juli 2010. <http://desentralisasi.net>. 2010. diakses 17 Mei 2010

tersebut adalah draft muatan materi pembagian urusan pemerintahan bidang kehutanan yang masih belum disepakatinya 9 *issue pending* antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pertemuan selanjutnya diadakan tanggal 26 Agustus 2005 di Jakarta, dengan dihadiri wakil-wakil Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, Dinas Kehutanan Provinsi dan Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota. Pada pembahasan tersebut tercapai kesepakatan atas keseluruhan *issue pending*, dengan demikian draf muatan pembagian urusan pemerintahan bidang kehutanan antara pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dinyatakan final. Proses selanjutnya adalah sinkronisasi dan harmonisasi pembagian urusan antar sektor¹². Pembahasan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan di bidang kehutanan dilakukan dua kali, dilihat dari keterwakilan stakeholder yang diundang, workshop dilakukan dengan melibatkan stakeholder yang sangat terbatas.

C. Proses Pembuatan Kebijakan Pembagian Kewenangan Antar Tingkat Pemerintahan

Dalam proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan di Indonesia, ada tiga diskursus yang berkembang, yaitu : demokratis, ekonomis dan gabungan antara demokratis dan ekonomis. Koalisi diskursus menciptakan kompromi (jalan tengah). *Overview* tiga diskursus dalam pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan dapat dilihat pada Tabel 2.

¹² Wawancara dengan Suhaeri, Kepala Bagian Kelembagaan, Biro Hukum dan Organisasi, Kementerian Kehutanan, tanggal 3 November 2010

Tabel 2. *Overview* tiga diskursus dalam pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan¹³

Table 2. *Overview of three discourses in the division of authority among the levels of government*

	Diskursus demokra-tis (<i>Democratist discourse</i>)	Diskursus eko-nomis (<i>Economist discourse</i>)	Diskursus Demokratis- Ekonomis (<i>Democratist- Economist Discourse</i>)
Tipe pendukung (organisasi, disiplin) (<i>type proponent (organization/ disciplines)</i>)	Forum Asosiasi Pemerintah Daerah dan Pakar desentralisasi	- Pendukung sentralisasi (pebisnis, peng- usaha) - APPSI, World Bank	DPR dan Departemen Dalam Negeri
Argumen sentral dari <i>story line</i> (<i>central argument of the story lines</i>)	- Eksternalitas : tingkat pemerin- tahan yang terkena dampak adalah yang berwenang mengurus - Akuntabilitas : tingkat pemerin- tahan yang paling dekat dengan dam- pak yang ber-wenang mengurus	Efisiensi: berjalannya otonomi harus efisien tidak boleh <i>high cost enonomy</i> .	Prinsipnya demokrasi (eksternalitas, akuntabilitas) dan prinsip ekonomi (efisiensi)
Prioritas/misi (<i>priorities/mission</i>)	Membangun demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan	Penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis	Mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan efisien
Posisi pendukung (representasi diri) (<i>proponents (self representation)</i>)	- Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan - Kesetaraan antar warga negara - Akuntabilitas kepada masyara-kat lebih terjamin	Efisiensi penyelenggaraan urusan penting dalam era globalisasi	Desentralisasi di Indonesia berbeda dengan desentralisasi di negara lain
Posisi lawan (representatif lainnya) <i>opponents (other representation)</i>	Prinsip ekonomi dianggap tidak demokratis	Prinsip demokrasi dianggap tidak efisien	- Prinsip demokrasi dianggap tidak efisien - Prinsip efisiensi dianggap tidak demokratis

Tabel diadopsi dari Wittmer and Birner, 2003 (*the table was adopted from Wittmer and Birner, 2003*)
Sumber (*source*) : analisis data primer (*primary data analysis*)

¹³ Dianalisis dari 56 teks, terdiri dari 33 teks makalah populer (16 teks dari media cetak dan 17 teks dari website institusi) dan 23 teks makalah ilmiah (10 teks paper ilmiah, 5 teks jurnal ilmiah dan 8 teks berupa buku).

1. Diskursus demokrasi

*Story line*¹⁴ dari diskursus demokrasi adalah narasi kebijakan eksternalitas dan akuntabilitas. Menurut Direktur Otonomi Daerah, Made Suwandi¹⁵, sebenarnya kriteria umum yang dipakai dalam pembagian kewenangan adalah eksternalitas (*spill over*) saja. Konsep eksternalitas dikembangkan dari *subsidiarity principle*. *Subsidiarity principles* menyatakan bahwa tingkat pemerintahan yang paling bawah adalah yang berwenang mengurus. *Story line* eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila berdampak regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila berdampak nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat¹⁶. Berdasarkan kondisi empirik di Indonesia, dimana banyak urusan diotonomikan ke kabupaten (contoh : hutan dan laut), sehingga ada anomali untuk kasus di Indonesia.

Kriteria eksternalitas ditambah kriteria akuntabilitas. Kriteria akuntabilitas dipilih karena jika kriteria eksternalitas saja yang dipakai, maka untuk urusan *cost center* tidak ada yang mau mengurus. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Penyerahan urusan tersebut akan menciptakan akuntabilitas Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Ini berarti, makin dekat unit pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat akan makin mendukung akuntabilitas. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin¹⁷. Pendukung diskursus demokratis adalah Forum Asosiasi Pemerintah Daerah dan pakar desentralisasi.

2. Diskursus ekonomi

Story line dari diskursus ekonomi adalah narasi kebijakan efisiensi. *Story line* dari narasi kebijakan efisiensi adalah sebagai *trade off* dari dua kriteria sebelumnya. Memasuki era globalisasi tidak boleh ada kegiatan *high cost*. *Economy of scale* bisa tercapai bila *catchment area* optimal. Narasi kebijakan efisiensi adalah pendekatan

¹⁴ Hajer (1995) dalam Bitner and Wittmer (2003) mendefinisikan *story-line* sebagai semacam narasi pendek generatif dari realitas sosial melalui unsur-unsur dari berbagai domain yang digabungkan dan menyediakan aktor dengan satu set simbolis referensi yang menunjukkan pemahaman umum

¹⁵ Wawancara dengan Direktur Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri, Made Suwandi, tanggal 22 Januari 2010, Jakarta.

¹⁶ Sekretariat DPR. Draft Revisi UU No 22 Tahun 1999, dikeluarkan pada tanggal 29 September 2004.

¹⁷ Sekretariat DPR. Ibid.

dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Pemerintah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya risiko yang harus dihadapi¹⁸. Pendukung dari diskursus ekonomi adalah pendukung sentralisasi (pebisnis dan pengusaha), APPSI dan *World Bank*.

3. Koalisi dua diskursus

Pendukung penggabungan dua diskursus tersebut adalah DPR (terutama dari partai-partai besar) dan Kementerian Dalam Negeri. Terjadi dominasi yang saling berganti antara Kementerian Dalam Negeri dan DPR. DPR lebih dominan dalam pembahasan mengenai Pilkada, sementara Kemdagri lebih dominan untuk masalah pemerintahan umum. Kementerian Dalam Negeri dan DPR mencari jalan tengah (*zero sum game*) antara prinsip demokratis (eksternalitas, akuntabilitas) dan prinsip ekonomis (efisiensi). Kedua diskursus tersebut digabungkan untuk mencari keseimbangan, meskipun *story line* diskursus demokrasi dan ekonomi awalnya difokuskan pada masalah yang berbeda.

D. Implementasi Tiga Narasi Kebijakan dalam Proses Pembagian Kewenangan Bidang Kehutanan

Berdasarkan tiga kriteria di atas, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan surat edaran agar masing-masing sektor menyusun draft pembagian kewenangan, termasuk diantaranya sektor kehutanan. Berdasarkan pada tiga narasi kebijakan tersebut, Kementerian Kehutanan menyusun pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan di bidang kehutanan. Kegiatan apa saja yang didesentralisasikan tergantung Kementerian masing-masing. Tiap-tiap kementerian memiliki *sense*,

¹⁸ Paparan Direktur Otonomi Daerah tentang PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Koridor UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Sekretariat DPR

kriteria mana yang harus didahulukan¹⁹. Sebagai contoh untuk urusan pemerintahan inventarisasi hutan lindung, maka akan lebih efektif jika dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten, tetapi untuk urusan pengukuhan kawasan dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dengan pertimbangan eksternalitas/dampak jika urusan tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan urusan pengukuhan berdampak global dan strategis sehingga dipertahankan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat²⁰.

Berdasarkan tiga kriteria tersebut, pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung adalah sebagai berikut²¹.

1. Pemerintah Pusat berwenang membuat norma, standar, pedoman dan kriteria (NSPK), kebijakan, *law enforcement*, fasilitasi aturan main di daerah dan mengurus hutan lindung lintas provinsi.
2. Pemerintah Provinsi berwenang mengatur dan mengurus hutan lindung lintas kabupaten sesuai NSPK yang dibuat Pemerintah Pusat
3. Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus hutan lindung skala kabupaten/kota sesuai NSPK yang dibuat Pemerintah Pusat.

Penggunaan tiga kriteria dalam pratiknya sangat sulit implementasikan. Penerapan kriteria eksternalitas tidak sederhana karena pemerintah daerah sering kurang memperhatikan dampak dari kegiatannya terhadap pihak lain di luar yurisdiksinya. Kriteria efisiensi dalam penyelenggaraan urusan selalu mengarah pada skala ekonomi, sehingga urusan cenderung diserahkan kepada pemerintah yang lebih tinggi. Sementara itu kriteria akuntabilitas, cenderung menunjuk pada tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Pembagian kewenangan juga belum mempertimbangkan kapabilitas daerah, yang memungkinkan pemerintah dan daerah dapat secara optimal menjalankan kewenangannya²².

Beberapa hasil penelitian juga menunjukkan kebijakan pembagian kewenangan antara pusat-provinsi-kabupaten di Indonesia menunjukkan kuatnya penyeragaman (*uniformity*), sehingga menimbulkan konflik di tingkat lokal. Kebijakan tersebut tidak memperhatikan keragaman, potensi dan kesiapan daerah²³.

¹⁹ Wawancara dengan Staf Ahli Menteri Bidang Pemerintahan, Made Suwandi, 13 Januari 2011

²⁰ Wawancara dengan Suhaeri. Kepala Bagian kelembagaan Biro Hukum dan Organisasi, Kementerian kehutanan, tanggal 3 November 2010

²¹ Wawancara dengan Direktur Otonomi Daerah, Made Suwandi, 22 Januari 2010, Jakarta

²² Draf Naskah Akademik Revisi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, 2009. GTZ kerjasama dengan Departemen dalam Negeri.

²³ Hasil penelitian Yayasan Harkat Bangsa dalam Buku Menata Kewenangan Pusat Daerah yang Aplikatif-Demokratis yang ditulis oleh Zuhro dkk, 2006. LIPI Press.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten belum menjalankan semua kewenangan pengelolaan hutan lindung yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat. Ketiga Pemerintah Kabupaten secara relatif baru menjalankan sebagian (33,33 - 55,56 %) kewenangan pengelolaan hutan lindung. Implikasi dari kondisi tersebut adalah terus terdegradasinya hutan lindung di wilayah tersebut. Perubahan tutupan hutan menjadi non hutan sebelum dan setelah desentralisasi mengindikasikan bahwa kebijakan tersebut tidak efektif. Tidak efektifnya sebuah kebijakan terkait dengan proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan.

Proses pembuatan kebijakan pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan berjalan cukup lama, kurang *transparent*, kurang aspiratif dan hanya melibatkan sedikit stakeholder. Narasi kebijakan yang digunakan (eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi) ternyata tidak menyelesaikan permasalahan yang terjadi di lapangan. Permasalahan kapabilitas daerah yang sering menjadi kendala dalam implementasi desentralisasi, tidak dijadikan sebagai salah satu kriteria dalam kebijakan pembagian kewenangan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Terdapat dua diskursus yang berkembang dalam proses pembagian kewenangan yaitu diskursus demokrasi (dengan argumen sentral eksternalitas dan akuntabilitas, didukung oleh Forum Asosiasi Pemerintah Daerah dan pakar desentralisasi) dan diskursus ekonomi (dengan argumen sentral efisiensi, didukung oleh pebisnis, APPSI dan World Bank). Kelompok DPR dan Kementerian Dalam Negeri memiliki kapasitas (*leverage*) yang besar dan dominan, selanjutnya menggabungkan dua diskursus tersebut.
2. Terdapat kesenjangan antara kebijakan dan implementasinya di lapangan. Kesenjangan tersebut terjadi karena *policy narrative* dan *discourse* yang telah menjadi *conventional wisdom* dan tidak sejalan dengan masalah yang dihadapi, sehingga kebijakan yang diambil tidak menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dalam desentralisasi pengelolaan hutan lindung
3. Kinerja pengelolaan hutan lindung ditentukan oleh perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan di lapangan. Perubahan tutupan hutan menjadi non hutan menunjukkan bahwa kebijakan yang ada terbukti belum efektif.

B. Saran

1. Selama ini pembaruan kebijakan bersumber dari narasi kebijakan dan diskursus yang telah melekat dalam keyakinan para pengambil keputusan. Proses pembuatan kebijakan desentralisasi pembagian kewenangan perlu dilakukan secara terbuka, agar kebijakan yang dihasilkan lebih efektif.
2. Pemahaman terhadap proses pembuatan dan implementasi kebijakan akan memberikan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan dan membantu merumuskan kembali masalah untuk perbaikan kebijakan ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Planologi Kehutanan. 2008. Penghitungan Deforestasi Indonesia Tahun 2008. Jakarta. Pusat Inventarisasi dan Perpetaan Hutan.
- Dunn W. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Wibawa S, dkk (penerjemah). Terjemahan dari : Public Polycy Analysis. An Introduction. Yogyakarta. Gadjahmada University Press.
- Eriyatno. 2002. Analisis Framing : Konstruksi, Ideologi, dan Politik Media. Yogyakarta. LKIS.
- _____. 2005. Analisis Wacana :Pengantar Analisis Teks Media. Yogyakarta. LKIS.
- Fauzi A. 2004. Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan. Jakarta. Gramedia.
- Hoessin B dan Prasodjo E. 2009. Konsep pembagian kewenangan (urusan) antar tingkat pemerintahan. <http://www.desentralisasi.org>. [2 Juni 2009]
- IDS. 2006. Understanding Policy Processes A Review of IDS research on the Environment. Knowledge, Technology and Society Team. UK. Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton BN1 9RE.
- IPCC. 2006. IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme. Eggleston H.S, Buendia L, Miwa K, Nagara T and Tanabe K (editor). Japan. IGES.
- Kartodihardjo H. 2006. Ekonomi dan Institusi Pengelolaan Hutan. Telaah Lanjut Analisis Kebijakan Usaha Kehutanan. Bogor. Penerbit Ideal.
- Keeley, J. And Scoones, I. 2003. Understanding environmental policy processes: cases from Africa. London: Earthscan.
- Ngakan PO, Achmad A, Lahae K, Komarudin H dan Tako A. 2007. Implikasi Perubahan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Beberapa Aspek di Sektor

- Kehutanan. Studi Kasus di Kabupaten Luwu Sulawesi Selatan. Bogor. CIFOR.
- Parson, W. 2008. Public Policy. Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Wibowo T (penerjemah). Judul asli: Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Prenada Media Group. Jakarta.
- Sutton, 1999. The policy process : An overview. Working Paper 18. Agustus 1999.. Porland House Stag Place. London. Overseas Development Institute
- Yayasan Penguatan partisipasi dan inisiatif dan kemitraan masyarakat Indonesia (YAPPIKA), Partnership Kemitraan dan FLEGT. (2003). Hasil laporan konteks historis perubahan UU pemerintah daerah (UU No 22/1999 menjadi UU No.32/2004). <http://yappika.or.id>. Diakses 25 Oktober 2010.
- Wittmer H and Birner R. 2003. Between Conservationism, Eco-Populism and Developmentalism Discourses in Biodiversity Policy in Thailand and Indonesia. Institute of Rural Development Georg-August University of Göttingen. Jerman.

**KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN DALAM
DESENTRALISASI PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG:
STUDI KASUS DI TIGA KABUPATEN DALAM DAS
BATANGHARI**

*(Performance of District Government in Decentralization of Protected
Forest Management: Case Study in Three Districts in Batanghari
Watershed)*

Oleh/By :

Sulistya Ekawati¹

¹ Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan,
Jl. Gunung Batu No.5, Bogor 16610, Telp : 0251-8633944, Fax : 0251-8634924,
E-mail : ekawati69@yahoo.com

ABSTRACT

Evaluation by the Central Government to District Government is an important part in Decentralization. One instrument in the evaluation is to measure its performance. This paper aims to measure the performance of District Government in managing protected forest in the region and to formulate suggestions for improving management of protected forests in the future. The study was conducted in three districts in the Batanghari watershed. Data collection was performed by measuring the perceptions of respondents with a likert scale and measuring the status of the program (Parker, 1996). According to respondents' perceptions on performance of local governments in managing protected forest before and after decentralization remains the same. Performance of East Tanjung Jabung District and South Solok District based on the status of the program has shown that there are several programs of protected forest management, but only in a very early stage, while in the Sarolangun District has shown that there is only one program of protected forest management. The performance of decentralized management of protected forests need to be improved with programs which is more comprehensive forest management from planning to utilization. The Central Government should develop mechanisms and instruments to measure whether the district government has been engaged in the authority entrusted to them well and support capabilities for District Government can run several programs that have not been executed.

Keyword : Decentralization, performance, forest management, protected forest

ABSTRAK

Evaluasi dari Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Kabupaten merupakan bagian penting dalam desentralisasi. Salah satu instrument dalam evaluasi tersebut adalah mengukur kinerja. Tulisan ini bertujuan untuk mengukur kinerja Pemerintah Kabupaten dalam mengelola hutan lindung di wilayahnya serta merumuskan saran untuk perbaikan

pengelolaan hutan lindung ke depan. Penelitian dilakukan di tiga kabupaten dalam DAS Batanghari. Pengumpulan data dilakukan dengan mengukur persepsi responden dengan skala likert dan pengukuran status program (Parker, 1996). Hasil penelitian menunjukkan kinerja pengelolaan hutan lindung menurut persepsi responden sebelum dan sesudah desentralisasi mempunyai kategori yang sama yaitu pada tingkat sedang. Adanya desentralisasi tidak mengubah kinerja pengelolaan hutan lindung oleh pemerintah kabupaten. Kinerja Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan berdasarkan status program mempunyai beberapa program pengelolaan hutan lindung, tetapi baru dalam tahap sangat awal (*pilot stage*), sedangkan Kabupaten Sarolangun mempunyai hanya satu program pengelolaan hutan lindung. Kinerja desentralisasi pengelolaan hutan lindung perlu ditingkatkan dengan program-program pengelolaan hutan yang lebih komprehensif mulai dari perencanaan sampai dengan pemanfaatan. Pemerintah Pusat perlu menyusun mekanisme dan instrument untuk mengukur apakah Pemerintah Kabupaten sudah menjalankan kewenangan yang diserahkan kepadanya dengan baik dan mendukung kapabilitas Pemerintah Kabupaten agar dapat menjalankan beberapa program yang belum dijalankan.

Kata kunci : Desentralisasi, kinerja, pengelolaan hutan, hutan lindung

I. PENDAHULUAN

Desentralisasi telah menjadi keputusan nasional yang harus dilakukan. Kondisi demografis, sosial budaya, dan geografis yang memiliki variabilitas yang tinggi antar daerah, membutuhkan pemerintah daerah yang otonom serta memiliki kapasitas untuk merespon dinamika lokal yang kompleks. Pemerintahan daerah yang seperti ini hanya dapat dikembangkan melalui desentralisasi. Dalam *New Public Management* (NPM), yang sekarang ini menjadi gerakan pembaharuan administrasi publik di negara maju dan berkembang, desentralisasi telah menjadi satu nilai penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang efisien, efektif, responsif, dan akuntabel (Osborne & Gaebler, 1993).

Pengelolaan hutan lindung sudah lama didesentralisasikan kepada pemerintah kabupaten, bahkan sebelum kebijakan desentralisasi secara nasional diberlakukan, tepatnya sejak dikeluarkannya PP No. 62 tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah. Pasal 5 PP No. 62 Tahun 1998 menyebutkan bahwa kepada Daerah Tingkat II diserahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan, termasuk diantaranya pengelolaan hutan lindung. Selanjutnya PP tersebut direvisi menjadi PP No. 25 Tahun 2000 dan PP No. 38 Tahun 2007. Setelah sekian lama kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan lindung diberlakukan, bagaimana kinerja Pemerintah Kabupaten dalam mengelola hutan lindung di wilayahnya?

Kinerja menurut *Scribner-Bantam English Dictionary* (1984), kinerja (*performance*) berasal dari akar kata *to perform*, yang mempunyai beberapa arti,

diantaranya adalah *to do or carry out execute* (melakukan, melaksanakan); *to execute or complete an undertaking* (melaksanakan atau menyempurnakan tanggungjawab). Kinerja menjadi wacana utama dalam administrasi publik sejak *reinventing government* diperkenalkan oleh Osborn dan Gaebler (1993). Kinerja pemerintah daerah merupakan kinerja dari organisasi atau instansi pemerintah daerah. Oleh karena itu, definisi kinerja organisasi dapat digunakan sebagai dasar untuk merumuskan kinerja organisasi pemerintah. Dalam beberapa literature kinerja organisasi diartikan sebagai kemampuan organisasi untuk meraih tujuannya melalui pemakaian sumberdaya secara efisien dan efektif. Kinerja organisasi menggambarkan sampai seberapa jauh suatu organisasi menacapai hasil setelah dibandingkan dengan kinerja terdahulu (*previous performance*), dengan organisasi lain (*bench marking*) dan sampai seberapa jauh meraih tujuan dan target yang telah ditetapkan (Muhammad, 2008).

Government Accounting Standard Board (GASB), membagi pengukuran kinerja dalam tiga kategori indikator, yaitu : 1) Indikator pengukuran *service efforts*, 2) Indikator pengukuran *service accomplishment*, dan 3) Indikator yang menghubungkan antara *efforts* dengan *accomplishment*. *Service efforts* berarti bagaimana sumber daya digunakan untuk melaksanakan berbagai program atau pelayanan jasa yang beragam. *Service accomplishment* diartikan sebagai prestasi dari program tertentu (GASB, 1994 dalam Sadjarto, 2000).

Parker (1996) menyebutkan lima manfaat pengukuran kinerja suatu entitas pemerintahan yaitu: 1) Meningkatkan mutu pengambilan keputusan, 2) Meningkatkan akuntabilitas internal, 3) Meningkatkan akuntabilitas publik, 4) Mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan dan 5) Memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif. Tulisan ini bertujuan untuk mengukur kinerja Pemerintah Kabupaten dalam mengelola hutan lindung di wilayahnya serta merumuskan saran untuk perbaikan pengelolaan hutan lindung ke depan.

II. METODE PENELITIAN

A. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan pada bulan Agustus sampai dengan bulan Desember 2009. Sampel penelitian diambil di kabupaten yang mempunyai hutan lindung dalam cakupan DAS, karena hutan lindung mempunyai fungsi yang terkait dengan tata air. DAS yang dipilih adalah DAS Batanghari. DAS Batanghari merupakan salah satu DAS yang mempunyai luas daerah tangkapan air (*catchment area*) \pm 4,5 juta hektar, merupakan DAS terbesar kedua di Indonesia, DAS nasional (lintas provinsi) dan dikategorikan sebagai DAS kritis.

Sebagai sampel dipilih kabupaten yang mempunyai hutan lindung di bagian hulu, tengah dan hilir DAS. Kabupaten yang dipilih di bagian hulu adalah Kabupaten Solok Selatan, di bagian tengah dipilih Kabupaten Sorolangun, sedangkan di bagian hilir dipilih Kabupaten Tanjung Jabung Timur.

B. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan :

1. Pengumpulan data sekunder
Data sekunder dikumpulkan dari dokumen-dokumen di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Data sekunder yang diambil adalah : UU, PP, SK/Peraturan Menteri, SK/Peraturan Gubernur/Bupati, buku pedoman, laporan dan sebagainya.
2. Wawancara dengan responden
Responden yang diwawancarai adalah pejabat instansi terkait yang berhubungan dengan kegiatan pengelolaan hutan lindung di Tingkat Pusat maupun di daerah. Institusi di tingkat pusat adalah Departemen Dalam Negeri, Badan Planologi, Ditjen RLPS, dan Ditjen PHKA, sedangkan institusi pusat yang ada di daerah adalah : BPKH (Balai Pemetaan Kawasan Hutan), BPDAS (Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai), BKSDA (Balai Konservasi Sumberdaya Alam). Institusi di tingkat propinsi dan kabupaten adalah Dinas Kehutanan.

C. Analisis Data

1. Analisis persepsi dengan skala Likert
Data kualitatif tentang persepsi responden terhadap kinerja pengelolaan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi dianalisis dengan skala likert. Skala ini dikembangkan oleh Rensis Likert dan biasanya memiliki 5 atau 7 kategori dari sangat setuju sampai sangat tidak setuju atau sangat buruk sampai sangat baik. Metode ini menetapkan skala interval pada atribut kualitatif. Dalam penggunaan skala likert pembuat keputusan menyusun serangkaian pernyataan yang seimbang antara pemandu sikap positif (*favorable*) dan pemandu sikap negatif (*unfavorable*) bagi pihak yang diminta pendapatnya terhadap suatu hal. Pernyataan positif, netral dan negatif tersebut akan dirubah ke dalam skala interval (Basyaib, 2007).

Tabel 1. Kategori dan skor yang dipergunakan untuk menilai persepsi responden tentang situasi empiris pengelolaan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi

Table 1. Categories and scores to be used to assess perceptions of respondents on the situation of empirical management of forest protection before and after decentralization

No. (No)	Kategori (Category)	Skore (Score)
1.	Lebih buruk	1
2.	Buruk	2
3.	Tidak tahu/sama	3
4.	Baik	4
5.	Lebih baik	5

Desentralisasi pengelolaan hutan lindung mengacu pada lampiran PP No 38 Tahun 2007, yaitu meliputi kegiatan : inventarisasi hutan, rehabilitasi hutan, pemberian ijin pemanfaatan kawasan hutan, pemungutan hasil hutan bukan kayu yang tidak dilindungi dan tidak termasuk appendix CITES, pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten dan perlindungan hutan.

2. Analisis kinerja berdasarkan status program

Parker (1996), membuat sebuah model laporan penelitian mengenai pelaksanaan program-program pengukuran kinerja pemerintah yang dilakukan di negara-negara bagian di Amerika Serikat. Model ini memberikan status yang jelas mengenai kondisi program-program pengukuran kinerja pemerintah dan melihat berapakah jumlah negara bagian yang benar-benar menjalankan program ini dengan bagus. Adapun skoring yang digunakan untuk mengukur kinerja pengelolaan hutan lindung di kabupaten tampak pada Tabel 2.

Tabel 2. Pengukuran kinerja pengelolaan hutan lindung berdasarkan status program

Table 2. Performance measurement of protected forest management based on program status

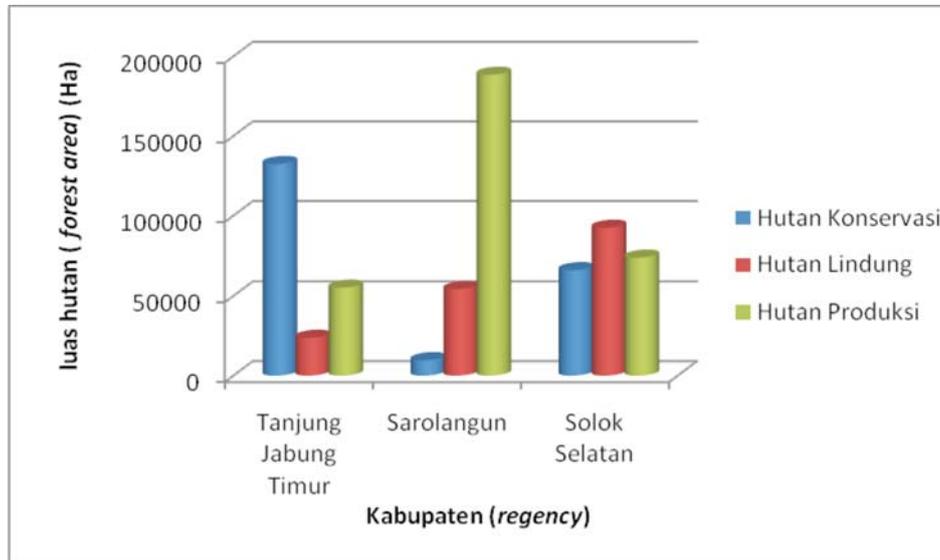
No. (No.)	Status program (Program Status)	Skoring (Scoring)
1.	Tidak ada program pengelolaan hutan lindung, tidak ada rencana untuk memulai	1
2.	Tidak ada program pengelolaan hutan lindung yang dilakukan saat ini, tetapi ada rencana untuk memulai segera	2
3.	Baru ada satu program pengelolaan hutan lindung	3
4.	Ada beberapa program pengelolaan hutan lindung, tetapi baru dalam tahap sangat awal (<i>pilot stage</i>)	4
5.	Beberapa program sudah dilaksanakan, tetapi membutuhkan perhatian pada <i>outcomes</i>	5
6.	Program sudah dijalankan dengan baik dan fungsional	6
7.	Program sudah dijalankan sangat baik dan bisa menjadi model	7

Diadopsi dari : Parker (1996), setelah dimodifikasi (*Adapted from: Parker (1996), after modified*)

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Luas Hutan di Masing-Masing Kabupaten

Luas hutan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur adalah 211.384, 80 Ha atau 38% dari total luas wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur (5.445 km²), sedangkan luas hutan lindungnya adalah 23.748 Ha atau 4% terhadap total luas wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Luas hutan di Kabupaten Sarolangun adalah 252.377,81 Ha atau 40.88% dari total luas Kabupaten Sarolangun (6.174 km²), sedangkan luas hutan lindungnya 54.285,20 Ha atau 9% dari total luas Kabupaten Sarolangun. Luas hutan di Kabupaten Solok Selatan adalah 231.860 Ha atau 69,29% dari total luas wilayah Kabupaten Solok Selatan (3.346,20 km²), sedangkan luas hutan lindungnya 92.417 Ha atau 27,61% dari total luas Kabupaten Solok Selatan. Luas hutan menurut fungsinya dapat dilihat pada Gambar berikut.



Gambar 1. Luas hutan pada masing-masing kabupaten
Figure 1. Forest area in each district

B. Persepsi Responden tentang Kinerja Pemerintah Kabupaten dalam Pengelolaan Hutan Lindung Sebelum dan Setelah Desentralisasi

Perbandingan kinerja Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi diukur dengan *scoring* dengan menggunakan skala likert seperti tampak pada Tabel 3.

Tabel 3. Rata-rata persepsi responden terhadap kinerja pemerintah kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung

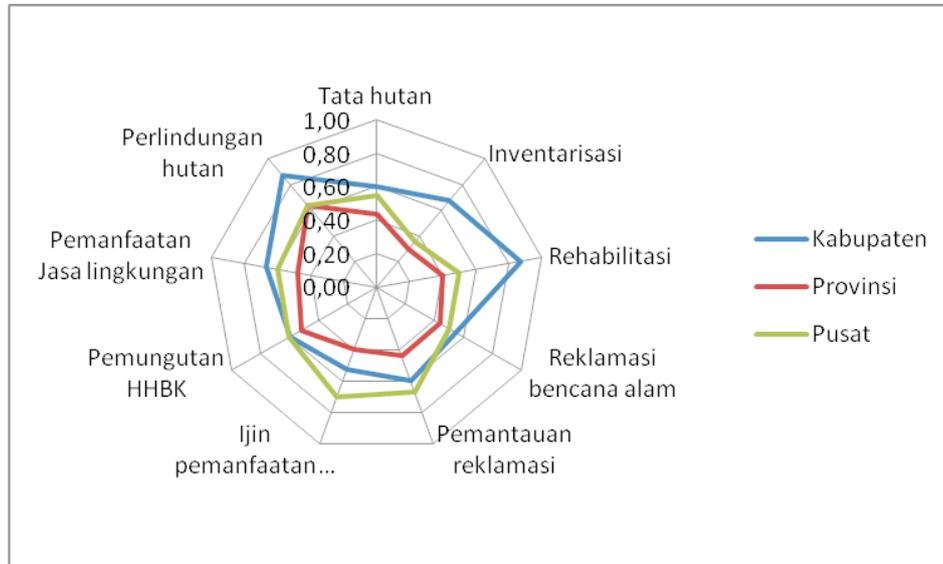
Table 3. The average of respondents perceptions toward performance of district government in the management of protected forest

No (No)	Jenis kegiatan (Type of activity)	Skor rata-rata (Average score)	Skor pembulatan (Score rounding)
1.	Tata hutan	2,58	3
2.	Inventarisasi hutan	2,08	2
3.	Rehabilitasi hutan	2,75	3
4.	Reklamasi bencana alam	2,50	3
5.	Pemantauan reklamasi	2,75	3
6.	Ijin pemanfaatan kawasan hutan	2,67	3
7.	Pemungutan HHBK	2,83	3
8.	Pemanfaatan jasa lingkungan	2,83	3
9.	Perlindungan hutan	3,17	3
	Rata-rata	2,68	3

Keterangan (Remarks): 1 = lebih buruk (*worse*), 2 = buruk (*bad*), 3 = sama (*same*), 4 = baik (*good*), 5 = lebih baik (*better*)

Pada Tabel 3 terlihat bahwa secara umum kinerja pengelolaan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi memiliki skor 3, artinya kinerja pengelolaan hutan lindung sebelum dan setelah desentralisasi “sama saja”. Pengelolaan hutan lindung pada masa sentralisasi sama dengan pengelolaan hutan lindung pada masa desentralisasi. Perubahan sistem pemerintahan tidak merubah pengelolaan hutan lindung oleh pemerintah kabupaten.

Analisis skoring digunakan untuk mengetahui gap persepsi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten. Jika dibedakan jawaban responden, antara pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten terlihat bahwa secara umum Pemerintah Kabupaten rata-rata menjawab bahwa pengelolaan hutan lindung setelah desentralisasi lebih baik, dibandingkan jawaban dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat.



Gambar 2. Gap persepsi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten terhadap kinerja pengelolaan hutan lindung sebelum dan sesudah desentralisasi

Figure 2. *Perceptions gab among central, provincial and district government toward performance of protection forest management before and after decentralization*

Pengelolaan hutan lindung meliputi kegiatan :

1. Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan lindung

Sebelum desentralisasi sebenarnya tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan secara kelembagaan cukup baik dan jelas serta sesuai dengan konsep pengelolaan hutan lestari/DAS, meskipun dalam penyusunannya masih menggunakan data dan informasi secara manual. Pada masa itu belum ada internet, *google*, citra landsat dan jenis foto udara lainnya, sehingga datanya kurang akurat.

Setelah desentralisasi tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan terpecah-pecah. Konsep desentralisasi adalah wilayah administrasi dan bukan konsep pengelolaan hutan/DAS. Tetapi penyusunan rencana pengelolaan sudah lebih maju dengan adanya teknologi. Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan mengacu kepada rencana tata ruang wilayah provinsi (RTRWP), setelah desentralisasi tetap sama mengacu pada RTRWP. Pada masa sentralisasi rencanan umum kehutanan (Rencana

Kehutanan Lima Tahunan, Rencana Kehutanan Tahunan) disusun oleh Dinas Kehutanan Provinsi, sedang Dinas Kehutanan di kabupaten merupakan perpanjangan tangan Dinas Kehutanan Provinsi, bukan merupakan UPT tersendiri seperti yang terjadi masa desentralisasi, sehingga pengendaliannya lebih mudah. Keberadaan Kantor Wilayah Kehutanan Provinsi pada masa sentralisasi juga membantu penyusunan rencana pengelolaan hutan, sehingga terkoordinasi. Sejak desentralisasi masing-masing eselon I menyusun rencana sendiri-sendiri, artinya ada keragaman rencana di Eselon I pada masing-masing wilayah. Rencana pengelolaan hutan lindung secara detail pada kabupaten yang diteliti belum disusun.

2. Inventarisasi hutan lindung

Inventarisasi hutan pada masa sentralisasi cukup baik. Inventarisasi sudah terlaksana di beberapa lokasi, dimana ada Kanwil dan Biphut yang menjadi koordinator dan pelaksana dengan SDM yang handal untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Data tersusun dan tersaji cukup rapi dan diperbaharui sewaktu-waktu jika diperlukan.

Setelah desentralisasi banyak kabupaten tidak melaksanakan kegiatan inventarisasi karena kendala dana dan SDM. Beberapa kabupaten (Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Tanjabt看) mengusulkan kepada Dinas Kehutanan Provinsi untuk melakukan inventarisasi batas hutan, tapi dananya dari Kabupaten. Kabupaten tersebut minta bantuan tenaga teknis dari Pemerintah Provinsi. Hal itu ditempuh karena tenaga teknis belum tersedia, demikian juga dengan peralatan (GPS, T0). Selama ini Pemerintah kabupaten masih menggunakan data inventarisasi lama yang dulu pernah dilakukan oleh Dinas kehutanan Provinsi dan BPKH. Kegiatan inventarisasi pada masa sentralisasi lebih baik daripada masa desentralisasi.

3. Rehabilitasi hutan lindung

Sebelum desentralisasi kegiatan Rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan Inpres Reboisasi dan Penghijauan sejak tahun 1976. Kegiatan rehabilitasi hutan cukup baik dan terjaga, karena ada kelembagaan yang jelas (Kanwil, UPT dan CDK). Setelah desentralisasi rehabilitasi dilakukan melalui kegiatan RHL dengan sumber dana DAK-DR, gerhan dan sumber dana lainnya. Kegiatan rehabilitasi setelah desentralisasi menggunakan sistem *multi year* (kontraktual/dipihak ketigakan), sehingga tidak terkait dengan musim. Pada masa sentralisasi tidak ada kontrak (melalui Inpres), semuanya swakelola.

Jenis-jenis tanaman rehabilitasi harus bersaing dengan jenis-jenis tanaman perkebunan, sehingga sulit menyakinkan masyarakat untuk menanam tanaman kehutanan. Harus ada inovasi jenis-jenis tanaman hutan tertentu yang terbukti

lebih unggul dibanding tanaman perkebunan, Sebagai contoh di Kabupaten Tanjabtim orang lebih memilih jelutung daripada menanam sawit, karena sawit kurang bagus di daerah rawa. Jelutung digunakan untuk sarung tangan, permen karet. Kinerja rehabilitasi menurun terus, karena dimasa desentralisasi ada tuntutan untuk mempertanggungjawabkan pekerjaan secara lebih akuntabel, sedangkan prosentase hidup tanaman rehabilitasi rata-rata rendah. Walaupun ada perbaikan pola RHL setelah desentralisasi (contoh sistem *multi year*), sebagian responden menilai kinerja rehabilitasi hutan sebelum dan setelah desentralisasi sama saja.

4. Reklamasi hutan lindung areal bencana alam

Reklamasi hutan lindung areal bencana alam sebelum desentralisasi sudah pernah dilaksanakan dengan baik, diantaranya reklamasi areal bekas galado (tanah longsor) di Padang, setelah desentralisasi tidak terlaksana karena tidak ada dana yang *on call*. Reklamasi hutan lindung di areal bencana belum pernah dilakukan di Jambi. Belum pernah ada reklamasi hutan lindung areal bencana. Sebagian besar responden menjawab reklamasi hutan lindung areal bencana alam sebelum dan setelah desentralisasi sama saja.

5. Pemantauan pelaksanaan reklamasi hutan lindung pada areal yang dibebani ijin penggunaan kawasan hutan

PT Petro China di Kabupaten Tanjung Jabung Timur pernah melakukan reklamasi, yang melibatkan masyarakat sekitar hutan, dipantau Dinas Kehutanan Kabupaten, Dinas Kehutanan Provinsi dan BPDAS. Di Padang pernah dilakukan reklamasi di tambang batu kapur seluas 150 Ha, tetapi belum tergarap seluruhnya. Menurut pendapat responden, pemantauan pelaksanaan reklamasi hutan lindung pada areal yang dibebani ijin penggunaan kawasan hutan sebelum dan setelah desentralisasi sama saja.

6. Pemberian perijinan pemanfaatan kawasan hutan

Sebelum desentralisasi pemberian ijin pemanfaatan kawasan lebih konstruktif dan jelas, setelah desentralisasi *ambigu* (tidak jelas). *Policy* lebih banyak bersifat politis bukan teknis. Kementerian Kehutanan menawarkan beberapa jenis ijin pemanfaatan kawasan hutan lindung seperti : hutan adat, hutan desa dan HKm. Sampai saat ini perijinan tersebut sulit untuk diimplementasikan. Kabupaten Sarolangun masih berjuang untuk mendapatkan ijin pengelolaan hutan adat di Hutan Lindung Marga Bukit Bulan (Hutan Lindung Bukit Tinjau Limau). Sebenarnya di Provinsi Jambi, belum lama ini sudah di-*launching* hutan desa di Kabupaten Bungo. Kabupaten Solok Selatan masih berjuang untuk pemenuhan persyaratan dalam mengajukan ijin hutan desa.

Sebagian besar responden berpendapat pemberian ijin pemanfaatan kawasan hutan sebelum dan setelah desentralisasi sama saja.

7. Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) yang tidak dilindungi dan tidak termasuk dalam appendik/CITES (*Convention of International Trade on Endangered Species of Flora and Fauna*).

Pemungutan HHBK sebelum desentralisasi cukup baik dan dengan pendataan yang cukup lengkap, setelah desentralisasi sulit untuk mendapatkan data HHBK. Sebagian responden menjawab tidak ada perbedaan pemungutan HHBK sebelum dan setelah desentralisasi.

8. Pemanfaatan jasa lingkungan skala kabupaten

Pemanfaatan jasa lingkungan kabupaten di lokasi penelitian lebih banyak dalam pemanfaatan air untuk kebutuhan rumah tangga, mikro hidro dan irigasi sawah. Di Hutan Lindung Batang Asai, Kabupaten Sarolangun pernah dua kali diadakan arung jeram tingkat nasional, tetapi potensi wisata tersebut tidak berkembang karena aksesibilitas dan sapras yang belum memadai. Pemanfaatan jasa lingkungan oleh perusahaan belum banyak dilakukan di lokasi penelitian. Sebagian responden menjawab tidak ada perbedaan pemanfaatan jasa lingkungan sebelum dan setelah desentralisasi.

9. Perlindungan hutan

Perlindungan hutan sebelum desentralisasi menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, tetapi setelah desentralisasi perlindungan hutan menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten. Pemerintah Kabupaten menemui kendala SDM dan pendanaan untuk melindungi hutan yang ada di wilayahnya karena gangguan perambahan, *illegal logging*, kebakaran hutan dan PETI (pertambangan tanpa ijin).

Perlindungan hutan (khususnya penanganan *illegal logging*) lebih baik pada masa desentralisasi, sejak dikeluarkannya Inpres No 5 Tahun 2004. Setelah desentralisasi, ada tuntutan untuk lebih *accountable* dan *transparent* dalam penyelesaian kasus-kasus. Tetapi kasus perambahan hutan dan PETI cenderung meningkat pada saat desentralisasi, karena ada euforia dari masyarakat untuk lebih ekspresif dan berani menuntut hak-haknya kepada pemerintah, walaupun hal tersebut melanggar hukum.

B. Kinerja Berdasarkan Status Program

Untuk mengukur kinerja Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung didekati dengan pengukuran status program, yang diadopsi dari Parker (1996). Berdasarkan Tabel Parker, maka dapat diperoleh angka kinerja pengelolaan

Tabel 4. Kinerja pengelolaan hutan lindung per kabupaten berdasarkan status program

Table 4. *Performance of protected forest management for each district based status program*

No. (No.)	Kabupaten (District)	Jenis program (Type of program)	Skoring (Scoring)
1.	<i>Tanjung Jabung Timur</i>	Inventarisasi potensi hutan lindung Sei Buluh Rehabilitasi hutan lindung Rekontruksi batas hutan lindung Penertiban perambahan di hutan lindung	4
2.	<i>Sarolangun</i>	Reboisasi hutan lindung	3
3.	<i>Solok Selatan</i>	Rekontruksi batas hutan lindung Inventarisasi peladang berpindah di hutan lindung Rehabilitasi di hutan lindung Pembentukan Satgas pengamanan hutan berbasis nagari	4

Berdasarkan Tabel 4, kinerja Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan lindung untuk kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan adalah 4 (ada beberapa program pengelolaan hutan lindung, tetapi baru dalam tahap sangat awal (*pilot stage*)), sedangkan Kabupaten Sarolangun memiliki skore 3 (baru ada satu program pengelolaan hutan lindung).

Kabupaten Tanjung Jabung Timur mempunyai banyak program untuk mengelola hutan lindung yang ada di wilayahnya, seperti : inventarisasi potensi hutan lindung Sei Buluh, rehabilitasi, rekontruksi batas dan penertiban perambahan di hutan lindung. Inventarisasi hutan lindung Sungai Lodrang belum dilakukan inventarisasi, karena keterbatasan biaya. Di hutan lindung Sei Buluh banyak potensi jelutung yang siap disadap, tetapi nampaknya Pemerintah Kabupaten belum punya program untuk memanfaatkan getah tersebut.

Demikian juga dalam rekontruksi batas hutan, baru dilakukan di hutan lindung Sei Buluh, dengan alasan hutan lindung tersebut relatif lebih dekat dengan pemukiman, sedangkan hutan lindung berbatasan dengan hutan produksi sehingga

tidak terlalu mendesak untuk dilakukan rekontruksi batas. Pal batas yang dibuat oleh Badan Planologi sudah banyak yang hilang, inisiatif dari Kabupaten dibuat rekontruksi batas dengan membuat parit.

Kegiatan rehabilitasi hutan lindung sudah lama dilakukan, tetapi ada kendala dalam aspek silvikultur, karena tanah gambut memerlukan persyaratan teknis yang lebih baik untuk dapat bertahan hidup. Dinas Kabupaten sudah mengembangkan jenis jelutung rawa yang sangat cocok dikembangkan di daerah gambut.

Pada tahun 2002, di Kabupaten Tanjung Jabung Timur pernah dilakukan penertiban perambahan dalam kawasan hutan oleh Bupati, Tripika dan tokoh masyarakat untuk membongkar rumah-rumah yang ada di dalam kawasan hutan. Program tersebut terbukti efektif, karena merupakan *shock therapy* agar masyarakat tidak masuk lagi merambah dalam kawasan hutan. Kontinuitas program tersebut perlu dijaga agar keamanan hutan benar-benar terjaga. Sebenarnya ada program lain yang dibutuhkan, yaitu menjaga agar tidak terjadi kebakaran hutan, mengingat hutan gambut sangat rawan terhadap kebakaran hutan.

Di Kabupaten Sarolangun, program yang terkait dengan pengelolaan hutan lindung sangat terbatas, yaitu hanya kegiatan reboisasi saja. Sebenarnya banyak program yang perlu dilakukan agar pengelolaan hutan berjalan baik, yaitu : rekontruksi batas, inventarisasi potensi, perlindungan hutan, penertiban PETI dan sebagainya.

Di Kabupaten Solok Selatan sudah dilakukan rekontruksi batas kawasan hutan, tetapi belum semua kawasan hutan di rekontruksi batas ulang, karena keterbatasan dana. Inventarisasi peladang berpindah pernah dilakukan, peladang tersebut dibina untuk budidaya rotan manau melalui dana reboisasi. Kegiatan rehabilitasi hutan dilakukan dengan penganggaran dari DAK DR dan Gerhan. Pemerintah Kabupaten menyadari bahwa pengamanan hutan merupakan permasalahan serius yang perlu ditangani, oleh karena itu dibentuk Satgas pengamanan hutan berbasis nagari, tetapi sayangnya Pemerintah Daerah cuma mampu membayar 75 personel untuk mengawasi hutan satu kabupaten. Satgas tersebut diangkat dari tokoh masyarakat, ninik mamak dan alim ulama setempat.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kinerja pengelolaan hutan lindung di tingkat kabupaten pada masa sentralisasi sama dengan pada masa desentralisasi.
2. Kinerja Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan Kabupaten Solok Selatan baru menyelenggarakan beberapa program pengelolaan hutan lindung yang masih berada pada tahap awal, sedangkan Kabupaten Sarolangun baru memiliki satu program pengelolaan hutan lindung.

3. Pemerintah Kabupaten belum menjalankan semua program pengelolaan hutan lindung yang menjadi kewenangannya.

B. Saran

1. Kinerja desentralisasi pengelolaan hutan lindung perlu ditingkatkan dengan program-program pengelolaan hutan yang lebih komprehensif mulai dari perencanaan sampai dengan pemanfaatan.
2. Selama ini belum ada instrumen yang mengukur kinerja Pemerintah Kabupaten dalam pengelolaan hutan, khususnya dalam pengelolaan hutan lindung. Pemerintah Pusat perlu menyusun mekanisme dan instrument untuk mengukur apakah Pemerintah Kabupaten sudah menjalankan kewenangan yang diserahkan kepadanya dengan baik.
3. Kinerja suatu organisasi terkait dengan kapabilitas sumberdaya. Pemerintah Pusat perlu mendukung kapabilitas Pemerintah Kabupaten agar dapat menjalankan beberapa program yang belum dijalankan (seperti inventarisasi hutan, ijin pemanfaatan kawasan dan sebagainya).

DAFTAR PUSTAKA

- Basyaib, F. 2007. Teori Pembuatan Keputusan. Jakarta. Grasindo.
- Muhammad, F. 2008. Reiventing Local Government. Pengalaman dari Berbagai Daerah. Jakarta. PT Elex Media Komputindo Kompas Gramedia.
- Osborne, D. dan Gaebler, T. 1992. Mewirusahaakan Birokrasi. Mentranformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik. Rosyid, A, penterjemah; Jakarta. Binaman Presindo. Terjemahan dari : Reinventing Government : How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sektor.
- Parker, 1996. Performance measurement in the public sector, State of Utah, November 1996. [Www.rutgers.edu/Accounting/raw/seagov/pmg/perfmeasure](http://www.rutgers.edu/Accounting/raw/seagov/pmg/perfmeasure) (2 September 2009).
- Wiiliams, E.1984. Scribner-Bantam English Dictionary. Bantam Books Incorporated, New York.
- Sadjiarto, A. 2000. Akuntabilitas dan pengukuran kinerja pemerintahan. <http://www.scribd.com/doc/26849118/0012JURNAL#>. (2 September 2009).

**KAJIAN STRATEGI IMPLEMENTASI KESATUAN
PENGELOLAAN HUTAN (KPH): STUDI KASUS
DI KABUPATEN TANA TORAJA,
PROVINSI SULAWESI SELATAN**
*(Study of the Implementation Strategy of Forest Management Unit:
Case Study in Tana Toraja Regency, South Sulawesi Province)*

Oleh/By :

Achmad Rizal HB¹, Indah Novita Dewi² & Priyo Kusumedi³

^{1,2}Balai Penelitian Kehutanan Makassar, Jln. Perintis Kemerdekaan KM 16,5 Makassar
Telp. (0411) 554049, Fax (0411) 554058

E-mail: arhbisjoe@yahoo.com, indahnovitadewi@yahoo.com

³Balai Penelitian Kehutanan Solo, Jln. Jend. Ahmad Yani, Kartasura
Telp. (0271) 716709, Fax (0271) 716959

E-mail: p_kusumedi@yahoo.com

ABSTRACT

In the concept of KPH (Kesatuan Pengelolaan Hutan or Forest Management Unit = FMU), forest area is divided into several management units which can be efficiently and sustainably managed (PP 6/2007 jo PP3/2008). It was initiated by establishing KPH Model or Model of FMU, for example in Tana Toraja Regency in 2005. So far, the concept of KPH can not be implemented yet. The aim of this research is to formulate the implementation strategy of KPH development in South Sulawesi through case study in Tana Toraja Regency. The data was collected by applying several methods, consist of: desk study, survey, interview, and FGD (Focus Group Discussion) and then analysed by applying qualitative and quantitative descriptive methods. Force Field Analysis (FFA) was applied in formulating the implementation strategy. The result showed that there are some driving factors and some restraining factors in KPH development internally and externally. The concept of KPH and its related regulation should be socialized more intensively by involving the primary stakeholders. The development of KPH in Tana Toraja Regency is in "growth-stability" category. The recommended alternative strategy is concentration through horizontal integrated. This strategy is part of the growth strategy and can be done by expanding the activities with the community and developing information and communication networking with other regency that have KPH program.

Keyword: FMU or KPH, implementation strategy, growth-stability

ABSTRAK

Konsep KPH (Kesatuan Pengelolaan Hutan) membagi kawasan hutan menjadi wilayah pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari (PP 6/2007 jo PP 3/2008) yang dimulai dengan pembangunan KPH Model.

Satu di antaranya adalah KPH Model di Kabupaten Tana Toraja yang telah dicanangkan pada tahun 2005. Sejauh ini, konsep KPH belum dapat diimplementasikan di kabupaten tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan strategi implementasi pembangunan KPH di Sulawesi Selatan dengan studi kasus di Kabupaten Tana Toraja. Metode pengumpulan data meliputi: *desk study*, survei, wawancara, dan FGD (*Focus Group Discussion*). Data yang dihimpun, selanjutnya dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Untuk merumuskan strategi implementasi KPH, digunakan analisis medan daya (*Force Field Analysis* = FFA). Hasil kajian menunjukkan adanya beberapa faktor pendorong dan faktor penghambat, baik internal maupun eksternal dalam implementasi KPH. Konsep KPH dan peraturan terkait perlu disosialisasikan secara intensif dengan melibatkan stakeholder kunci. Pembangunan KPH Tana Toraja berada pada kategori *growth-stability*, dengan strategi alternatif yang disarankan adalah konsentrasi melalui integrasi horizontal. Strategi ini termasuk dalam strategi pertumbuhan dengan cara memperluas kegiatan di masyarakat dan mengembangkan jaringan informasi dan komunikasi antar daerah yang memiliki program KPH.

Kata kunci: KPH, strategi implementasi, *growth-stability*

I. PENDAHULUAN

Konsep Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) merupakan satu di antara upaya mengatasi permasalahan kehutanan Indonesia yang kondisinya makin memprihatinkan, yang ditandai dengan meningkatnya laju degradasi hutan, kurang berkembangnya investasi di bidang kehutanan, rendahnya kemajuan pembangunan hutan tanaman, kurang terkendalinya *illegal logging* dan *illegal trade*, merosotnya perekonomian masyarakat di dalam dan sekitar hutan, serta meningkatnya luas kawasan hutan yang tidak terkelola secara baik. Melalui KPH diharapkan dapat dilakukan upaya-upaya strategis dalam bentuk deregulasi dan debirokratisasi kehutanan dengan pendekatan multi-pihak.

KPH adalah wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari. Konsep KPH sebenarnya mulai diwacanakan sejak diberlakukannya UU No.5/1967 yang pada masa itu diartikan sebagai Kesatuan Pemangkuan Hutan, sebagaimana diterapkan dalam pengelolaan hutan oleh Perum Perhutani di Pulau Jawa. Dalam UU 41/1999 konsep ini kembali dimunculkan yang kemudian diikuti dengan aturan pedoman pembentukannya seperti tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Konsep KPH memiliki payung hukum dengan dikeluarkannya PP 6/2007 jo PP 3/2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, di mana berdasarkan konsep tersebut kawasan hutan di Indonesia terbagi dalam KPH, yang menjadi bagian dari penguatan sistem pengurusan hutan nasional, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari maka seluruh kawasan hutan terbagi ke dalam KPH. KPH tersebut dapat berbentuk Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) maupun Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) tergantung dari fungsi yang luasnya dominan. Fungsi yang luasnya dominan adalah apabila dalam satu wilayah KPH terdiri lebih dari satu fungsi hutan, misalnya terdiri dari hutan yang berfungsi produksi dan hutan yang berfungsi lindung, dan jika areal dari salah satu fungsi hutan, misalnya fungsi produksi, lebih luas atau mendominasi areal yang berfungsi lindung, maka KPH tersebut dinamakan KPH Produksi (KPHP). Penentuan nama KPH berdasarkan fungsi yang luasnya dominan adalah untuk efektifitas dan efisiensi pengelolaannya.

KPH dapat ditetapkan dalam: (i) satu atau lebih fungsi hutan, (ii) lintas wilayah administrasi pemerintahan dan atau dalam satu wilayah administrasi. Luasan satu KPH ditetapkan dengan memperhatikan efisiensi dan efektifitas pengelolaan hutan dalam satu wilayah DAS atau satu kesatuan wilayah ekosistem. Keberadaan suatu KPH tidak dipengaruhi oleh perubahan RTRWP maupun RTRWK. KPH perlu dibentuk berdasarkan keterkaitan komponen ekosistem dan tidak dipisah-pisahkan menurut fungsi pokok dan peruntukannya.

Kondisi hutan di Provinsi Sulawesi Selatan sampai saat ini adalah luas daratan yang masih berupa hutan (berhutan) adalah sebesar 34,44% dan daratan yang bukan berupa hutan (non hutan) sebesar 56,85%. Penutupan lahan non hutan adalah penutupan lahan selain daratan yang bervegetasi hutan yaitu berupa semak/belukar, lahan tidak produktif, sawah, lahan pertanian, pemukiman, alang-alang dan lain-lain. Kondisi kawasan hutan tersebut mengalami laju pengurangan hutan (*deforestasi*) selama periode waktu 13 tahun dengan rata-rata laju deforestasi sekitar 58.807 ha/tahun (Badan Planologi Kehutanan, 2005).

Berdasarkan analisis peta penafsiran citra landsat di kawasan hutan produksi, hutan lindung dan konservasi serta dengan mempertimbangkan DAS prioritas, diperoleh suatu indikasi lahan yang perlu di rehabilitasi sebagai lahan kritis dengan luas keseluruhan sekitar 1.174.706 ha (33,2%) yang terdiri dari hutan lindung dan konservasi 755.136 ha serta kawasan hutan produksi 419.571 ha (Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah VII Makassar, 2005). Kondisi ini tidak terlepas dari kegiatan perambahan, kebakaran hutan, *illegal logging* dan kegiatan legal lainnya seperti konversi lahan untuk perumahan dan pembukaan jalan maupun pemekaran wilayah. Hampir seluruh kawasan hutan yang ada tidak terlepas dari konflik akses pemanfaatan hutan dan lahan dengan masyarakat dan kepentingan lainnya sehingga sangat berpengaruh dalam pengelolaan hutan di masa datang.

Dari kondisi di atas, maka di Sulawesi Selatan telah dibangun KPH Model yang diinisiasi oleh Badan Planologi yaitu KPH Model Tana Toraja sebagai *show window* dalam tahap awal pembangunan KPH. Pembangunan KPH tersebut

diharapkan dapat memecahkan permasalahan mendasar dalam pengelolaan dan pengurusan hutan. Permasalahan tidak hanya pada pembangunan unit pengelolaan, tetapi juga pada sistem perencanaan (rencana pengelolaan jangka panjang dan pendek) serta berfokus pada pembangunan institusi pengelola (kelembagaan) yang perlu diikuti dengan pengembangan infrastruktur di tingkat kabupaten/kota/provinsi.

Ketiadaan struktur yang memadai (institusi pengelola KPH) menyebabkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan menjadi tidak efektif dalam menjaga kelestarian hutan. Permasalahan selanjutnya adalah implementasi konsep rancang bangun tersebut di tingkat lapang, yang kemungkinan besar menghadapi kendala-kendala, baik dari faktor sosial maupun ekonomi masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan.

Agar permasalahan tersebut tidak menjadi kendala dalam pembangunan KPH, diperlukan suatu kajian yang menyeluruh tentang rancang bangun dan implementasinya baik dari aspek unit pengelolaan, rencana pengelolaan maupun institusi pengelolaan. Sementara untuk lebih detailnya perlu dianalisis baik dari segi kebijakan, kelembagaan, dan para pihak yang terlibat (*stakeholder*). Untuk tahap pendahuluan, dilakukan kajian mengenai unit pengelolaan hutan yang meliputi kegiatan antara lain 1) tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan; 2) pemanfaatan hutan; 3) penggunaan kawasan hutan; 4) rehabilitasi hutan dan reklamasi; dan 5) perlindungan hutan dan konservasi alam.

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan strategi implementasi pembangunan KPH di Sulawesi Selatan dengan studi kasus di Kabupaten Tana Toraja dengan fokus pada pilar pemerintah selaku pihak pengambil kebijakan.

II. METODE PENELITIAN

A. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Tana Toraja, Sulawesi Selatan dan berlangsung pada Februari 2009 - Desember 2009.

B. Bahan dan Alat

Bahan dan peralatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah: alat tulis menulis, alat perekam, peta lokasi, kuesioner, kamera, dan perlengkapan lapang.

C. Tahapan Pelaksanaan

Tahapan pelaksanaan penelitian mengacu kepada prinsip-prinsip PRA (*Participatory Rural Appraisal*) dengan rangkaian kegiatan, sebagai berikut : 1)

Konsultasi dan diskusi tentang hasil penelitian sebelumnya; 2) Koordinasi dan sosialisasi dengan parapihak; 3) Observasi areal pencadangan KPH; 4) Wawancara mendalam terhadap representasi petani hutan secara purposif; dan 5) Pertemuan pleno dan diskusi kelompok.

Metode pengumpulan data yang digunakan meliputi : *desk study*, survei, wawancara (konsultasi), dan FGD (*focus group discussion*), dengan penjelasan sebagai berikut:

1. *Desk study* dengan bahan referensi hasil-hasil penelitian yang telah ada tentang pembangunan KPH yang berasal dari berbagai lembaga penelitian serta produk-produk peraturan perundangan yang berkaitan dengan KPH.
2. Survei dalam rangka pengumpulan data kuantitatif dan data kualitatif berupa pendapat pejabat kunci pada instansi terkait dan masyarakat serta kalangan LSM, dalam rangka validasi (pengayaan hasil *desk study*).
3. Wawancara (konsultasi) dan FGD dengan parapihak (*stakeholder*) yang berkaitan langsung dengan pembangunan KPH serta pakar yang terkait dari lembaga penelitian dan universitas.

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan langsung di lapang dari sumber data pertama, baik melalui wawancara, maupun teknik survei maupun non-survei dan memerlukan validitas yang harus dibandingkan, baik dengan sumber data primer lainnya maupun data sekunder. Data sekunder dihimpun melalui penelusuran pustaka yang relevan dengan penelitian ini, baik berupa laporan-laporan dari dinas terkait, instansi penelitian, perguruan tinggi, dan data terkait lainnya.

D. Analisis Data

Data yang dihimpun dalam penelitian KPH, selanjutnya dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif & kuantitatif. Adapun untuk merumuskan strategi implementasi KPH digunakan analisis medan daya (*Force Field Analysis*) dari Kurt Lewin, yang dikembangkan oleh Morgan (2008) dan secara partisipatif telah diterapkan oleh Singer (2009) dalam suatu analisis kekuatan-kekuatan yang mendukung dan yang menghambat terwujudnya perubahan. Selanjutnya, Singer (2009) mengemukakan langkah-langkah analisis, sebagai berikut:

1. Menuliskan semua faktor pendorong terjadinya perubahan pada sisi kiri kertas.
2. Menuliskan semua faktor penghambat terjadinya perubahan pada sisi kanannya.
3. Memberikan nilai setiap faktor pendorong dan penghambat 1 - 5, di mana 1 = paling lemah pengaruhnya sampai dengan 5 = paling kuat pengaruhnya.
4. Menjumlahkan nilai masing-masing faktor secara terpisah untuk keperluan analisis cepat terhadap faktor pendorong dan faktor penghambat.
5. Membentuk kelompok (terdiri dari 3 - 4 orang) untuk mendiskusikan cara memperkuat faktor pendorong terjadinya perubahan dan cara meminimalkan faktor penghambat terjadinya perubahan.

Dalam tulisan ini selanjutnya, analisis medan daya (*Force Field Analysis*) disingkat FFA. FFA bermanfaat memberikan gambaran permasalahan dan keadaan-keadaan yang tidak dapat diubah dan memberikan analisis tentang cara menghapuskan hal-hal yang menghambat tercapainya tujuan.

Untuk mengetahui posisi progres implementasi KPH, dilakukan analisis faktor strategis internal dan eksternal. Analisis faktor strategis internal merupakan prosedur pengolahan faktor-faktor strategis pada lingkungan internal (*internal strategic factors analysis summary = IFAS*). Adapun analisis faktor strategis eksternal merupakan prosedur pengolahan faktor-faktor strategis pada lingkungan eksternal (*external strategic factors analysis summary = EFAS*). Penilaian terhadap faktor internal dan eksternal dilakukan dengan memberikan pembobotan dan peringkat pada setiap faktor strategis dalam suatu tampilan tabel (Tabel IFAS - EFAS), menurut langkah-langkah sebagai berikut (lihat Lampiran 1) :

- a. Memasukkan faktor-faktor internal dan eksternal pada Tabel IFAS-EFAS kolom 1.
- b. Memberikan bobot masing-masing faktor strategis pada kolom 2, dengan skala 1,0 (sangat penting) sampai dengan 0,0 (tidak penting). Semua bobot tersebut jumlahnya tidak melebihi dari skor total = 1,00. Faktor-faktor itu diberi bobot berdasarkan pengaruh posisi strategis.
- c. Memberikan peringkat pada kolom 3 untuk masing-masing faktor dengan skala mulai dari 4 (sangat kuat) sampai dengan 1 (lemah), berdasarkan pengaruh faktor tersebut terhadap kondisi bersangkutan.
- d. Mengalikan bobot dengan peringkat untuk memperoleh nilai masing-masing faktor.
- e. Menjumlahkan nilai masing-masing faktor (pada kolom 4). Nilai total ini menunjukkan Nilai IFAS/EFAS, yang antara lain digunakan dalam penentuan posisi program pada Matriks Internal - Eksternal dari Wheelen.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sejarah Pembangunan KPH Tana Toraja

Kabupaten Tana Toraja memiliki kawasan hutan seluas 156.906 ha atau 48,94% dari luas wilayahnya. Kawasan tersebut terdiri dari hutan lindung seluas 138.101 ha (88%) dan hutan produksi terbatas (HPT) seluas 18.805 ha (12%). Hutan pinus yang merupakan vegetasi andalan Tana Toraja menyebar di kawasan hutan lindung seluas 18.562 ha dengan potensi sekitar 16,7 juta m³ dan di kawasan hutan produksi terbatas seluas 10.201 ha dengan potensi sekitar 9,1 juta m³. Kawasan hutan produksi tersebar di beberapa wilayah kecamatan antara lain Kecamatan Simbuang, Kecamatan Saluputti-Bittuang dan Kecamatan Mengkendek (Badan Planologi Kehutanan, 2006).

Keberadaan hutan pinus tersebut menjadi pertimbangan dalam rencana pembentukan unit wilayah KPH Tana Toraja, dengan klasifikasi perusahaan penghasil kayu dan getah pinus, di mana hasil hutan kayu pinus terutama dihasilkan dari kawasan hutan produksi, dan hasil hutan berupa getah pinus diperoleh pada hutan produksi dan hutan lindung.

Menyadari bahwa HPT yg ada sampai saat ini belum dikelola dengan baik dan untuk itu diperlukan suatu unit manajemen untuk mengelolanya, maka diterbitkanlah arahan pencadangan KPHP Sulsel melalui surat No.S.78/Menhut-VII/Pu/2004 tanggal 11 Oktober 2004. Dalam surat tersebut HPT di Kabupaten Tana Toraja diarahkan sebagai satu Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) tersendiri dengan luasan 15.667,27 ha.

Pemda Kabupaten Tana Toraja menindaklanjuti penyusunan proposal dimaksud dengan pembahasan proposal KPHP Tana Toraja di Dephut. Berdasarkan Surat Kepala Pusat Pembentukan Wilayah Pengelolaan dan Perubahan Kawasan Hutan No. S.276/VII-Pw/S-PH/2005 perihal Proposal Teknis Pembentukan KPHP Kabupaten Tana Toraja dan Surat Kepala Badan Planologi No. S.398/VII-Pw/2005 tanggal 23 Mei 2005 perihal Pembentukan KPHP Kabupaten Tana Toraja, Pemda Tana Toraja menyusun Pembentukan KPHP Tana Toraja. Pada tanggal 29 Desember 2005 dilakukan konsultasi publik di Kabupaten Tana Toraja yang dihadiri parapihak. Pada tahun 2006 dibentuklah KPHP Tana Toraja dengan SK Bupati No. 2327/IX/2006 tanggal 23 September 2006, yang selanjutnya diteruskan ke Gubernur Sulsel sebagai unit KPHP Tana Toraja.

Pembangunan KPH Tana Toraja merupakan program Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tana Toraja yang memiliki visi “terwujudnya pengelolaan kawasan hutan produksi yang lestari” dengan misi pemberdayaan masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan serta pengelolaan hutan secara partisipatif, yang bertujuan: mengelola hutan produksi secara efisien dan efektif; merumuskan strategi penataan hutan menuju pemantapan kawasan hutan; memproduksi hasil hutan kayu dan bukan kayu secara lestari; dan memberi keuntungan kepada masyarakat dan organisasi KPH agar dapat mandiri.

Pembentukan KPH Tana Toraja melalui proses: 1) Proses awal pembentukan KPH seluas 156.906 Ha dimulai dengan pengelolaan kawasan hutan produksi seluas 18.805 Ha yang saat ini telah berproses untuk dikelola sebagai areal KPHP; 2) Selanjutnya akan dilakukan penyesuaian-penyesuaian ke arah pengelolaan seluruh kawasan hutan sebagai suatu unit KPH; dan 3) KPHP Tana Toraja, sesuai SK Bupati Tana Toraja, akan dikelola oleh UPTD dengan struktur organisasi disesuaikan kebutuhan, dan tetap melibatkan masyarakat setempat.

Dalam perencanaan pengelolaannya, KPH akan dibagi menjadi tiga wilayah Bagian Daerah Hutan (BDH) dengan pertimbangan homogenitas wilayah, terutama dari aspek fisik, sosial ekonomi, dan sebarannya. Wilayah I (BDH Saluputti) adalah

wilayah yang terletak di sebelah utara, didominasi fungsi hutan lindung, medan berat, tingkat aksesibilitas rendah, tutupan lahan hutan alam, merupakan hulu dari hampir seluruh sungai yang ada di Tana Toraja. Wilayah II (BDH Mengkendek) adalah wilayah yang terletak di bagian tengah, didominasi hutan produksi bervegetasi pinus hasil reboisasi, beberapa lokasi memiliki medan yang lebih ringan, tingkat aksesibilitas lebih tinggi, dengan tutupan lahan banyak terdapat tegakan pinus hasil reboisasi, serta rawan perambahan. Wilayah III (BDH Bittuang) adalah wilayah yang terletak di sebelah selatan, didominasi lahan kritis, medan berat, aksesibilitas rendah, didominasi oleh hutan lindung. Merupakan hulu dari beberapa anak sungai yang ada. Pembentukan tiga wilayah BDH tersebut direncanakan diawali dengan pengelolaan hutan produksi, dengan pertimbangan telah ada sebelumnya pembentukan KPHP, serta untuk mendapatkan kondisi yang mapan terlebih dahulu dari hasil pengelolaan hutan produksi berupa getah dan kayu pinus. Gambaran potensi tegakan di Kecamatan Mengkendek yang menjadi titik mulai pembangunan KPH Tana Toraja, disajikan pada Tabel 1.

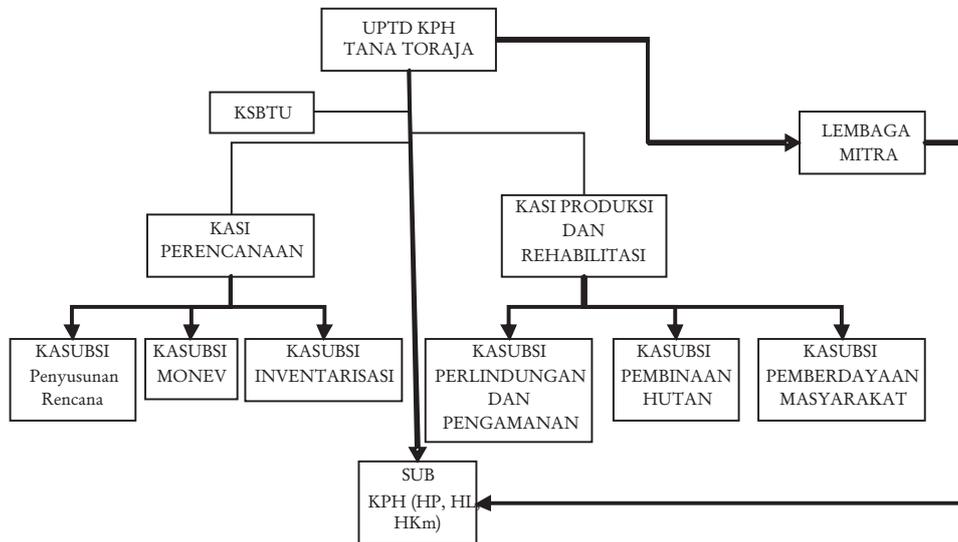
Untuk melaksanakan tugas/fungsi pengelolaan KPH, akan dibentuk UPTD sebagaimana diatur dalam SK Bupati Tana Toraja. Bagan organisasi KPH Model Tana Toraja disajikan pada Gambar 1.

Konsep KPH Tana Toraja telah menjabarkan rencana tahap capaian sampai dengan peresmian pada tahun 2009, tetapi sampai saat ini belum dapat dilaksanakan. Tahap pembangunan KPHP, sebagaimana disajikan pada Tabel 2, mengalami "stagnasi" sejak tahun 2007.

Tabel 1. Potensi tegakan di hutan produksi terbatas Kecamatan Mengkendek
Table 1. The potency of the stand in limited production forest in Mengkendek District

Lokasi (Location)	Jenis Tanaman (Tree Species)	Potensi (Potency)	
		Volume (Volume), m^3/ha	Jumlah Pohon (Number of trees), N/ha
Tando-tando I	Pinus	59,96	166
Tando-tando II	Pinus	342,05	167
Pakala	Pinus	115,31	111

Sumber (Source): Data Primer diolah, 2009 (Primary Data, 2009)



Gambar 1. Struktur organisasi pengelola KPH Model Tana Toraja
Figure 1. Organisation chart of KPH Model of Tana Toraja

Analisis rancang bangun KPH Tana Toraja, sebagaimana dilaporkan Balai Penelitian Kehutanan Makassar (2008) menunjukkan beberapa hal, sebagai berikut:

- Konsep rancang bangun belum secara jelas mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam pengelolaan dan juga belum menawarkan pelibatan investor (pihak swasta) dalam program kemitraan dalam pengelolaan hutan.
- Konsep rancang bangun belum mengemukakan rencana spesifik jangka panjang-menengah-pendek pengelolaan secara komprehensif dan sinergis.
- Konsep belum menyajikan wujud intitusi pengelola (kelembagaan) di lapang sebagai wadah kegiatan, SDM yang kompeten pada level manajerial, petugas lapang, dan masyarakat terlatih, serta mekanisme kerja antarinstansi terkait.

Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tana Toraja dan tokoh masyarakat dari LSM Walda, mengungkapkan bahwa sesungguhnya pemerintah daerah dan masyarakat merasakan tidak ada hambatan yang berarti di daerah dalam penyiapan pembangunan KPH. Hal ini sejalan dengan komitmen parapihak di Kabupaten Tana Toraja dalam proses penyiapan pembangunan KPH. Hambatan yang dirasakan adalah lamanya proses yang harus ditempuh, mulai dari pengusulan konsep kepada gubernur pada tahun 2005 yang baru disetujui tahun 2007, dan selanjutnya diajukan ke Kementerian Kehutanan. Ringkasnya, dibutuhkan waktu yang cukup lama antara mulai

penunjukan KPH Model di Kabupaten Tana Toraja sampai dengan proses penetapan oleh Menteri Kehutanan. Diharapkan payung hukum tersebut sudah ada sebelum berakhirnya masa jabatan bupati pada saat pengajuan. Dinyatakan oleh perangkat dinas kehutanan kabupaten sebagai hal yang tidak mudah dalam memperoleh dukungan bupati dan DPRD terhadap KPHP, khususnya persiapan institusi pengelola dan persetujuan dana operasionalnya.

Tabel 2. Rencana tahap pembangunan KPH Model Tana Toraja
Table 2. The plan of KPH Model of Tana Toraja's development phases

2005	2006	2007	2008	2009
Rancang bangun KPH P Tana Toraja	Pembentukan KPHP Tana Toraja	Pengesahan KPHP Tana Toraja di Propinsi	Penataan wilayah KHP menjadi unit unit BDH	Peresmian KPH Tana Toraja oleh MENHUT
Inisiasi Dinas Kehutanan	Pengesahan KPHP Tana Toraja di Kabupaten	Penetapan KPH Tana Toraja MENHUT	Re-evaluasi fungsi kawasan.	Penyiapan kapasitas dan kelembagaan masyarakat
		Penyiapan organisasi pengelola KPH Tana Toraja	Menyusun perencanaan pengelolaan wilayah KPH dan BDH	Penyiapan SDM pada level manajerial dan lapangan dengan berbasis pada potensi lokal.
		Penyusunan Action Plan KPH Tana Toraja	Penyiapan mekanisme cost sharing	Memberikan berbagai pelatihan kepada masyarakat setempat untuk terlibat di dalam pengelolaan KPH
			Penyiapan masyarakat (kelembagaan, kapasitas)	Mengembangkan pola silvikultur yang tepat sesuai dengan karakteristik wilayah Tana Toraja

Sumber (Source): Badan Planologi Kehutanan, 2006 (*Forestry Planning Agency, 2006*)

Menyiasati lamanya proses terbitnya payung hukum, proses persiapan di bawah (pemerintah daerah bersama masyarakat) tetap berjalan, yaitu:

1. Perencanaan program bersama masyarakat, seperti sosialisasi KPH selama 6 (enam) bulan terakhir 2009 di Kecamatan Mengkendek dan sekitarnya, khususnya sosialisasi tentang komposisi tanaman yang terdiri dari tanaman kehutanan, *multi purpose tree species* (MPTS), dan tanaman sela.
2. Penguatan kelembagaan masyarakat yang akan disinergikan dengan peran UPTD (eselon III) KPH. Dalam hal ini, tidak dibentuk kelompok baru, tapi diaktifkan kembali kelompok lama yang sudah ada sejak 1980-an. Dimulai dengan 3 (tiga) KTH pada 3 (tiga) lembang (desa) di Kecamatan Mengkendek yang melibatkan ± 150 KK, yakni KTH Sipatuo di Lembang Pattengko, KTH Tando-tando di Lembang Pakala, dan KTH Dada di Lembang Rante Dada. Terbukanya peluang kemitraan dalam pengelolaan KPH: masyarakat (upah kerja, nilai kayu), pengusaha (bahan baku terjamin), pemerintah (kinerja sebagai pelaksanaan TUPOKSI), dan jejaring kerja lainnya sebagai suatu *social capital*.
3. Persiapan wilayah kelola (menunggu payung hukum Kepmenhut) berupa kawasan hutan produksi seluas ± 18.000 hektar, mencakup 3 (tiga) hamparan: Mengkendek, Masila, dan Simbuang. Secara administratif, wilayah ini termasuk dalam 4 (empat) wilayah kecamatan, yaitu: Saluputti, Mappa, Mengkendek, dan Gandasil.

Sosialisasi lebih intensif tentang konsep KPH dan peraturan perundangan yang terkait sangat dibutuhkan untuk menyamakan persepsi dan pemahaman parapihak. Pemerintah daerah, terutama kabupaten, perlu diberikan ruang dan peran yang lebih luas mulai dari proses pembentukan KPH sampai pada penyusunan rencana pengelolannya. Belum adanya pelibatan parapihak primer (kunci) dalam pembuatan rancang-bangun pembangunan konsep KPH secara aktif di tingkat masyarakat, investor (pengusaha), dan lembaga adat yang ada di daerah setempat akan menyebabkan terhambatnya implementasi KPH di lapang. Faktor-faktor penghambat pembangunan KPH pada umumnya terkait dengan aspek kebijakan yang belum konsisten dan sinergis, aspek sosial-ekonomi-budaya yang beragam, aspek kelembagaan dan pendanaan operasional KPH.

B. Keadaan Sosial, Ekonomi dan Budaya

Wilayah Kabupaten Tana Toraja terbagi atas 32 wilayah masyarakat adat yang dikelompokkan atas tiga pemerintahan adat utama yaitu pemerintahan adat *Tondok Dipuangngi*, *Tondok Dima'dikai* dan *Tondok Diambei*. Setiap pemerintahan adat memiliki aturan-aturan yang mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan, hukum, keamanan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Oleh karena itu, pengelolaan KPH Tana Toraja perlu mengakomodasi nilai-nilai dan kearifan lokal.

Kelembagaan masyarakat adat sebagai salah satu wadah pelestarian nilai-nilai dan kearifan lokal telah dibentuk di Kecamatan Mengkendek. Hasil wawancara dengan tokoh masyarakat menunjukkan bahwa wilayah adat tersebut merupakan kelanjutan dari wilayah adat Borisan Rinding yang terbentuk pada sekitar tahun 1700-an sebagai hasil kesepakatan antara Puang Landek Palodang ke IV (Raja) Sangalla dengan Pasapangan yang mewakili rakyat (*To buda*). Wilayah tersebut dimaksudkan sebagai Borisan Rinding (*buffer zone*/daerah khusus) dari intervensi pihak luar.

Ketika masa DI/TII, wilayah tersebut hancur dan ditinggalkan penduduknya yang pergi mengungsi. Tahun 1961 ketika keamanan sudah pulih kembali maka diadakan lagi *kombongan kalua* Borisan Rinding yang dihadiri oleh ahli waris Puang Landek yaitu Puang Popang (WP Sombolinggi), Puang Paliwang Tandi Langi dan Puang A.L.Londong Allo bersama tokoh masyarakat dan Toparengge, yang menghasilkan kesepakatan untuk membangun kembali kelembagaan Adat Borisan Rinding.

Saat ini Kelembagaan Adat Borisan Rinding dan Tampo tetap menjadi payung dari lembaga (yang lazim disebut kelompok tani) yang terbentuk di lembang dan kelurahan. Kesamaan kepentingan terhadap kawasan hutan tersebut telah mengarahkan masyarakat untuk membentuk kelompok yang sudah dimulai sejak tahun 2000. Saat ini telah terdapat 16 kelompok tani hutan (KTH) dengan jumlah anggota 464 orang yang tersebar pada 5 (lima) lembang, yakni Pakala, Rante Dada, Pa'tengko, Buntu Datu, dan Simbuang. Jumlah seluruh anggota KTH 464 orang terdiri dari 365 laki-laki (79%) dan 99 perempuan (21%). Seluruh kelompok telah mempunyai AD/ART serta susunan pengurus dan keanggotaan.

Berkaitan dengan program pemanfaatan hasil hutan pinus, masyarakat Borisan Rinding dan Tampo tetap berkomitmen melestarikan hutan yang merupakan hasil reboisasi dan penghijauan tahun 1972 - 1974 dan menjaganya agar tidak ada perubahan fungsi hutan untuk tujuan-tujuan lain. Untuk itu, dengan adanya sosialisasi dari program KPHP maka masyarakat sangat mendukung dan akan menjadi benteng terdepan pembangunan kehutanan yang berbasis masyarakat.

Jumlah penduduk Kabupaten Tana Toraja sebanyak 394.141 jiwa dengan persentase usia produktif 47,35% di mana sebagian besar (56,43%) bergiat di sektor pertanian. Tingkat ketergantungan masyarakat terhadap hasil hutan kayu maupun non kayu sangat tinggi dalam menopang pendapatan dari usaha tani di dalam dan di sekitar kawasan hutan, baik berupa kayu pinus, uru/cempaka, dan cemara gunung. Pendapatan rata-rata penduduk di dalam dan sekitar kawasan hutan bervariasi dari Rp 1.200.000 - Rp 1.500.000/bulan.

Terwujudnya KPH Tana Toraja akan bermanfaat bagi semua parapihak, yakni bagi pemerintah pusat berupa penerimaan PSDH, bagi pemerintah daerah adalah penerimaan PAD, dan bagi masyarakat adalah peluang peningkatan

pendapatan melalui pengelolaan hutan secara legal-formal. Dengan terwujudnya KPH, pengelolaan kawasan hutan diharapkan dapat mewujudkan kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat. Parapihak pun telah mengambil peran sesuai kapasitas masing-masing. Peran dalam penguatan kelembagaan masyarakat dilakukan oleh LSM WALDA dengan melibatkan mantan koordinator penyuluh kehutanan kecamatan, didampingi oleh aparat dinas terkait.

C. Beberapa Faktor dalam Implementasi KPH Tana Toraja

Hasil wawancara dan diskusi dengan parapihak pada forum FGD (*Focus Group Discussion*), menyepakati beberapa faktor dalam proses implementasi KPH di Kabupaten Tana Toraja. Faktor-faktor tersebut terdapat pada ketiga parapihak, yakni pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha (*private sector*) dengan cakupan yang luas meliputi regulasi, program instansi, kapasitas pelaku, potensi sumber daya hutan, minat investor, pola tanam, kelembagaan, permintaan dan persediaan komoditas, potensi konflik, dan sebagainya. Faktor-faktor tersebut dikelompokkan dalam faktor pendorong dan faktor penghambat yang disajikan pada Tabel 3.

Dari Tabel 3 diketahui bahwa faktor pendorong terwujudnya implementasi KPH sebagian besar datang dari masyarakat dan jaringannya, termasuk interaksinya dengan kawasan sumber daya hutan di sekitarnya. Selanjutnya disusul oleh jajaran daerah, baik eksekutif maupun legeslatif. Sekalipun demikian, posisi kunci berada pada pemerintah daerah, dalam hal ini bupati dan DPRD sebagai penentu kebijakan. Selain itu, faktor pemerintah daerah ini menjadi sangat penting, karena dibatasi oleh periode waktu tertentu. Penguatan kelembagaan dan kapasitas masyarakat oleh LSM pendamping secara berkelanjutan bersama jaringannya, diharapkan dapat menjadi gerakan masyarakat untuk mewujudkan KPH dan senantiasa mengingatkan siapapun yang duduk di pemerintahan daerah tentang program dimaksud.

Tabel 3. Identifikasi faktor pendorong dan faktor penghambat implementasi KPH Tana Toraja

Table 3. The identification of driving factors and restraining factors in the implementation of KPH Tana Toraja

Faktor pendorong (Driving factors)	Faktor penghambat (Restraining factors)
- Kesiapan masyarakat mendukung program	- Kekhawatiran sebagian masyarakat akan pergeseran peran dalam pengelolaan SDH.
- Kebutuhan masyarakat terhadap lahan garapan secara legal formal.	- Kurangnya pemahaman sebagian masyarakat tentang fungsi hutan.
- Kehadiran tokoh masyarakat yang visioner dalam penyadaran masyarakat.	- Pemukiman yang tumbuh di dalam dan sekitar kawasan hutan.
- Motivasi masyarakat terhadap ekonomi	- Adanya SPPT atas lahan kawasan hutan pada sebagian masyarakat.
- Motivasi masyarakat terhadap ekologi.	- Kurangnya modal masyarakat.
- Sudah ada draf awal institusi pengelola KPH.	- Kurangnya sarana prasarana pendukung
- Kesiapan di ms kehutanan sebagai <i>leading sector</i> implementasi KPH.	- Belum ada dasar hukum yang memayungi operasionalisasi program KPH Toraja.
- Dukungan Bupati Toraja dan DPRD periode berjalan terhadap program KPH.	- Lamanya menunggu proses penerbitan keputusan Menhut tentang KPH Toraja.
- Potensi SDH (hutan pinus) dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaannya.	- Banyak program Dephut yang perlu ditindaklanjuti daerah secara bersamaan.
- Adanya LSM pendamping (WALDA).	- Fluktuasi harga komoditi yang dibudidayakan masyarakat
- Telah ada investor yang berminat untuk bermitra.	- Kurangnya espon lembaga keuangan terhadap usaha masyarakat di sektor kehutanan/pertanian.

Sumber (Source): Data primer diolah, 2009 (Primary data, 2009)

Adapun faktor penghambat implementasi KPH di Kabupaten Tana Toraja ada yang datang dari masyarakat, pemerintah pusat, dan kondisi sumber daya hutan. Hambatan dari masyarakat secara bertahap diharapkan dapat dikurangi dan dihilangkan melalui penguatan kelembagaan dan kapasitas masyarakat. Demikian halnya, kondisi sumber daya hutan yang pengelolaannya menjadi tugas dan tanggung jawab instansi terkait di daerah, juga diharapkan dapat diatasi melalui program Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tana Toraja. Namun, yang menyangkut domain pemerintah pusat, sebagaimana terungkap dalam wawancara dengan Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tana Toraja, pemerintah daerah hanya menunggu dan menindaklanjuti apa yang sudah diperintahkan.

1. Analisis faktor strategis eksternal dan internal

Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh faktor-faktor yang dipaparkan sebelumnya berpengaruh dalam implementasi KPH di Kabupaten Tana Toraja, maka perlu dilakukan analisis EFAS dan IFAS yang prosedurnya disajikan pada Bab Metode Penelitian. Hasil analisis disajikan pada Tabel 4. Faktor-faktor yang termasuk kategori peluang dan ancaman digabungkan sebagai faktor strategis eksternal dan melalui diskusi masing-masing faktor ditentukan bobotnya atau porsinya terhadap keseluruhan. Misalnya dalam kasus pada Tabel 4 terdapat 9 (sembilan) faktor, apakah bobot atau porsi faktor merupakan 1/9, 2/9, atau 3/9, dan seterusnya dari keseluruhan faktor. Selanjutnya, nyatakan bobot dalam desimal. Sedangkan peringkat ditentukan berdasarkan tingkat pengaruh faktor terhadap program yang dikembangkan. Dalam kasus ini digunakan 4 (empat) peringkat, yakni 1 mewakili lemah, 2 rata-rata, 3 kuat, dan 4 sangat kuat. Peringkat ditentukan melalui diskusi, disarankan merupakan pertimbangan profesional (*professional judgement*). Untuk mendapatkan nilai masing-masing faktor, kalikan bobot dengan peringkatnya. Selanjutnya, jumlahkan nilai masing-masing faktor untuk memperoleh nilai EFAS.

Tabel 4. Ikhtisar analisis faktor strategis eksternal
Table 4. External strategic factors analysis summary (EFAS)

Faktor-faktor strategis eksternal (<i>External strategic factors</i>)	Bobot (<i>Quality</i>)	Peringkat (<i>Ranking</i>)	Nilai (<i>Score</i>)
Peluang			
- Dukungan Bupati Toraja dan DPRD periode berjalan terhadap program KPH.	0,17	4	0,68
- Potensi SDH (hutan pinus) dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaannya.	0,10	1	0,10
- Adanya LSM pendamping (WALDA).	0,12	2	0,24
- Minat investor untuk bermitra dengan masyarakat calon pengelola KPH.	0,14	3	0,42
Ancaman			
- Belum ada dasar hukum yang memayungi operasionalisasi program KPH.	0,13	4	0,52
- Lamanya proses penerbitan keputusan Menteri Kehutanan tentang KPH.	0,10	2	0,20
- Program Dephut yang perlu ditindaklanjuti daerah dalam waktu yang sama.	0,12	4	0,48
- Fluktuasi harga komoditi yang dibudidayakan masyarakat	0,07	1	0,07
- Respon lembaga keuangan terhadap usaha masyarakat sektor kehutanan.	0,05	1	0,05
Jumlah (<i>Total</i>)	1,00		2,76

Sumber (*Source*): Data Primer diolah, 2009 (*Primary Data, 2009*)

Sebagaimana prosedur dalam memperoleh nilai EFAS, demikian pula halnya untuk analisis IFAS, yang hasilnya disajikan pada Tabel 5. Jika biaya dan waktu cukup tersedia, dimungkinkan untuk melakukan diskusi lebih luas dengan melibatkan lebih banyak parapihak dalam menyepakati faktor-faktor pengaruh eksternal dan internal dalam hal jumlah, bobot, dan peringkatnya.

Pada Tabel 4 dapat dilihat peringkat setiap faktor eksternal, baik yang merupakan peluang maupun ancaman dalam implementasi KPH di Kabupaten Tana Toraja. Peringkat tersebut merupakan hasil rumusan dalam FGD yang dihadiri para pemangku kepentingan. Faktor peluang dengan peringkat tertinggi adalah dukungan Bupati Tana Toraja dan DPRD periode berjalan terhadap program KPH. Pada era otonomi daerah, peran bupati yang didukung penuh oleh DPRD dipandang sebagai faktor kunci dalam keberlangsungan suatu program di daerah. Namun, faktor ini memiliki keterbatasan karena adanya batasan periode jabatan bupati dan anggota DPRD, bila dikaitkan dengan faktor eksternal lainnya, yakni lamanya proses penerbitan keputusan Menteri Kehutanan tentang KPH.

Dukungan bupati dan DPRD akan menjadi tidak efektif bila keputusan menteri tidak juga terbit. Pada saat penelitian ini dilaksanakan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tana Toraja belum memiliki dasar hukum yang memayungi operasionalisasi program KPH. Bila program dimaksud tidak dapat terlaksana sampai dengan berakhirnya masa jabatan bupati dan anggota DPRD periode sekarang, maka dapat dinyatakan bahwa proses akan dimulai dari awal lagi untuk mendapatkan dukungan bupati dan DPRD periode yang akan datang. Hal ini dapat menghambat pencapaian program lainnya, mengingat program kementerian yang perlu segera ditindaklanjuti oleh daerah, bukan hanya KPH.

Dampak lainnya bila program KPH tertunda-tunda adalah daerah akan kehilangan kesempatan dalam menangkap minat investor yang akan bermitra dengan masyarakat anggota kelompok yang mengelola lahan KPH. Selain itu, juga akan menurunkan semangat masyarakat yang selama ini sudah dibina melalui program pendampingan dari LSM setempat.

Peringkat faktor-faktor strategis internal, baik yang bersifat kekuatan maupun kelemahan dapat dilihat pada Tabel 5. Peringkat faktor-faktor kekuatan berkisar dari rata-rata sampai dengan sangat kuat. Kebutuhan masyarakat akan lahan garapan secara legal formal dan hadirnya tokoh masyarakat yang visioner dalam penyadaran masyarakat merupakan faktor kekuatan yang perlu diperhatikan. Peran tokoh visioner diperlukan dalam penyadaran masyarakat dalam mendukung program KPH yang akan memberi ruang kepada masyarakat untuk menggarap lahan hutan secara legal formal. Dukungan parapihak, termasuk masyarakat sekitar hutan, akan meringankan tugas instansi terkait yakni dinas kehutanan kabupaten sebagai *leading sector*, khususnya dalam mempersiapkan institusi pengelola KPH.

Pada Tabel 5 dapat dilihat pula peringkat faktor-faktor kelemahan yang berkisar dari lemah sampai dengan sangat kuat. Adanya SPPT atas lahan kawasan hutan yang dijumpai pada sebagian masyarakat merupakan dampak dari tumbuhnya pemukiman di dalam dan sekitar kawasan hutan. Minat masyarakat untuk dapat menggarap lahan hutan secara legal formal melalui program KPH, perlu disikapi dengan mempercepat proses implementasi KPH.

Faktor-faktor strategis eksternal bukanlah faktor yang berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan satu dengan yang lain. Pada Tabel 4 dapat dilihat jumlah dari nilai faktor-faktor strategis eksternal atau EFAS sebesar 2,76. Demikian pula halnya dengan faktor-faktor strategis internal. Pada Tabel 5 dapat dilihat jumlah dari nilai faktor-faktor strategis internal atau IFAS sebesar 2,92.

Berdasarkan model matriks internal-eksternal dari Wheelen (1995) dalam Rangkuti (2008), dengan jumlah nilai IFAS = 2,92 dan nilai EFAS = 2,76 (dilihat pada Lampiran 1) maka pembangunan KPH Tana Toraja berada pada kategori “*growth-stability*”. Ini berarti bahwa strategi yang sesuai adalah konsentrasi melalui integrasi horizontal dalam posisi stabil. Strategi ini termasuk dalam strategi pertumbuhan dengan cara memperluas kegiatan di masyarakat dan mengembangkan jaringan informasi dan komunikasi antardaerah yang memiliki program KPH.

Tabel 5. Ikhtisar analisis faktor strategis internal
Table 5. Internal strategic factors analysis summary (IFAS)

Faktor-faktor strategis internal (Internal strategic factors)	Bobot (Quality)	Peringkat (Ranking)	Nilai (Score)
Kekuatan			
- Kesiapan masyarakat mendukung program KPH.	0,11	3	0,33
- Kebutuhan masyarakat terhadap lahan garapan secara legal formal. Kehadiran tokoh masyarakat yang visioner dalam penyadaran masyarakat.	0,09	2	0,18
- Motivasi masyarakat terhadap ekonomi.	0,04	2	0,08
- Motivasi masyarakat terhadap ekologi.	0,06	3	0,18
- Motivasi masyarakat terhadap ekologi.	0,07	3	0,21
- Sudah ada draf awal institusi pengelola KPH.	0,11	4	0,44
- Kesiapan dinas kehutanan sebagai <i>leading sector</i> implementasi KPH.	0,13	4	0,52
Kelemahan			
- Sebagian masyarakat khawatirkan pergeseran peran dalam pengelolaan SDH	0,07	1	0,07
- Sebagian masyarakat kurang memahami fungsi dan manfaat hutan.	0,06	1	0,06
- Pemukiman yang tumbuh di dalam dan sekitar kawasan hutan.	0,09	3	0,27
- Adanya SPPT atas lahan kawasan hutan pada sebagian masyarakat.	0,11	4	0,44
- Kurangnya modal masyarakat.	0,04	2	0,08
- Kurangnya sarana prasarana pendukung.	0,02	3	0,06
Jumlah (Total)	1,00		2,92

Sumber (Source) : Data primer diolah, 2009 (*Primary data processed, 2009*)

2. Analisis medan daya (*Force field analysis = FFA*)

Singer (2009) yang telah menerapkan analisis FFA secara partisipatif menyatakan bahwa diskusi kelompok diperlukan untuk merumuskan: (a) cara memperkuat faktor pendorong, dan (b) cara meminimalkan faktor penghambat terjadinya perubahan. Dengan mengikuti langkah-langkah analisis FFA, faktor pendorong dan faktor penghambat dapat ditampilkan sebagaimana Gambar 2.

Pada Gambar 2 faktor pendorong dan faktor penghambat diperhadapkan satu sama lain dalam pengaruhnya terhadap program atau kegiatan yang dilaksanakan, yakni implementasi KPH di Kabupaten Tana Toraja. Besarnya pengaruh faktor digambarkan sebagai anak panah dengan panjang berbeda sesuai dengan peringkat dalam analisis EFAS-IFAS, mulai dari lemah yang diberi nilai 1 sampai dengan sangat kuat yang diberi nilai 4. Faktor pendorong merupakan gabungan dari faktor strategis eksternal peluang dan faktor strategis internal kekuatan. Total nilai faktor pendorong diperoleh dari penjumlahan peringkat faktor pendorong, sebesar 31. Adapun faktor penghambat merupakan gabungan dari faktor strategis eksternal ancaman dan faktor strategis internal kelemahan. Total nilai faktor penghambat diperoleh dari penjumlahan peringkat faktor penghambat, sebesar 26. Total nilai faktor pendorong yang lebih besar daripada total nilai faktor penghambat menunjukkan bahwa implementasi KPH di Kabupaten Tana Toraja dapat berjalan.

Faktor pendorong (<i>Driving factors</i>)	Faktor penghambat (<i>Restraining factors</i>)
Internal	Internal
<ul style="list-style-type: none"> - Kesiapan masyarakat mendukung program. - Kebutuhan masyarakat akan lahan garapan. - Kehadiran tokoh masyarakat yang visioner. - Motivasi masyarakat terhadap ekonomi. - Motivasi masyarakat terhadap ekologi. - Sudah ada draf awal institusi pengelola KPH. - Kesiapan Dishutbun sebagai <i>leading sector</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pergeseran peran dalam pengelolaan SDH. - Kurangnya pemahaman fungsi & manfaat hutan. - Pemukiman tumbuh di dalam kawasan hutan. - Adanya SPPT atas lahan kawasan hutan. - Kurangnya modal masyarakat. - Kurangnya sarana prasarana pendukung.
Eksternal	Eksternal
<ul style="list-style-type: none"> - Dukungan Bupati Toraja dan DPRD. - Potensi SDH (hutan pinus). - Adanya LSM pendamping (WALDA). - Minat investor untuk bermitra. 	<ul style="list-style-type: none"> - Belum ada dasar hukum operasionalisasi. - Lamanya proses penerbitan kepmenhut - KPH. - Program Dephut yang beruntun. - Fluktuasi harga komoditi yang dibudidayakan. - Respon lembaga keuangan.

Gambar 2. Ilustrasi pengaruh faktor pendorong dan faktor penghambat terhadap implementasi KPH Tana Toraja

Figure 2. The illustration of driving and restraining factors to the implementation of KPH Tana Toraja

Ukuran gambar anak panah pada Gambar 2 yang mewakili kekuatan faktor pendorong dan faktor penghambat bervariasi dari yang pendek (lemah), sedang (rata-rata), sampai dengan panjang (sangat kuat). Semakin kuat faktor pendorong akan semakin melemahkan pengaruh faktor penghambat, sehingga semakin besar peluang suatu program dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, diskusi para pihak terkait (*stakeholder*) dalam FGD lebih diarahkan kepada memperkuat faktor pendorong yang berada pada posisi lemah dan memperkecil pengaruh faktor penghambat yang berada pada posisi kuat, dengan tetap memperhatikan dinamika faktor lainnya.

Berdasarkan Gambar 2 faktor pendorong yang perlu diperkuat posisinya adalah kebutuhan masyarakat akan lahan garapan, kehadiran tokoh masyarakat yang visioner, potensi hutan pinus, dan peran LSM pendamping. Keempat faktor pendorong tersebut saling berkaitan. Tokoh masyarakat visioner yang juga merupakan pendiri LSM dimaksud, melalui program pendampingannya secara terus-menerus membangun kesadaran masyarakat tentang pentingnya menjaga sumberdaya hutan pinus di Tana Toraja. Di samping itu, kebutuhan masyarakat akan lahan garapan tetap difasilitasi agar memperoleh akses secara *legal formal* melalui pembangunan KPH. Adapun faktor penghambat yang perlu diperkecil pengaruhnya adalah pemukiman yang berkembang di dalam kawasan hutan, penerbitan SPPT atas lahan kawasan hutan, penyiapan sarana prasarana pendukung kegiatan KPH, penerbitan dasar hukum operasionalisasi KPH di daerah, dan tindak lanjut program pemerintah pusat di sektor kehutanan oleh daerah dalam waktu yang sama. Penguatan faktor pendorong, khususnya yang terkait penyadaran masyarakat diharapkan dapat memperkecil faktor penghambat yang datang dari masyarakat. Sedangkan yang terkait dengan tugas pokok instansi, dapat dilakukan dengan memperluas kegiatan di masyarakat serta mengembangkan jaringan informasi dan komunikasi dengan daerah lain yang juga memiliki program KPH.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Rencana pembangunan KPH Tana Toraja berhadapan dengan sejumlah isu, baik bersifat mendorong maupun menghambat implementasi. Pembangunan KPH Tana Toraja berada pada kategori "*growth-stability*", maka strategi yang sesuai adalah konsentrasi melalui integrasi horizontal dengan cara memperluas kegiatan di masyarakat dan mengembangkan jaringan informasi dan komunikasi antardaerah yang memiliki program KPH.
2. Strategi implementasi KPH Tana Toraja yang dapat dikembangkan oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tana Toraja adalah memperkuat faktor

pendorong internal (kebutuhan masyarakat akan lahan garapan dan kehadiran tokoh masyarakat yang visioner) dan faktor pendorong eksternal (potensi hutan pinus dan peran LSM pendamping), serta memperkecil pengaruh faktor penghambat internal (pemukiman yang berkembang di dalam kawasan hutan, penerbitan SPPT atas lahan kawasan hutan, dan penyiapan sarana prasarana pendukung kegiatan KPH), dan faktor penghambat eksternal (penerbitan dasar hukum operasionalisasi KPH di daerah dan tindak lanjut program pemerintah pusat di sektor kehutanan oleh daerah dalam waktu yang sama).

B. Saran

1. Kesiapan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tana Toraja sebagai *leading sector* dalam implementasi KPH, perlu didukung dengan penyusunan agenda yang mencakup strategi pada butir 1 dan 2 dalam kesimpulan di atas.
2. Parapihak pembangunan KPH di Tana Toraja perlu lebih menyuarkan program KPH sebagai satu gerakan masyarakat, baik melalui media massa maupun elektronik agar mendapat dukungan luas dalam percepatan implementasinya.
3. Perlu penataan regulasi pada institusi pemerintah pusat, khususnya tata waktu dalam pencapaian tahap-tahap kegiatan, agar pembangunan KPH dapat tercapai sesuai waktu yang direncanakan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih dan penghargaan disampaikan kepada Bapak Dr. Haryatno Dwiprabowo, M.Sc. selaku koordinator RPI penelitian ini dan atas saran dan masukan demi kesempurnaan Laporan Hasil Penelitian. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kepala Balai Penelitian Kehutanan Makassar atas terlaksananya penelitian “Kajian Strategi Implementasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di Kabupaten Tana Toraja, Provinsi Sulawesi Selatan”. Demikian halnya kepada Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tana Toraja yang telah memfasilitasi pelaksanaan di lapang. Tidak terlupakan tentunya kepada tim peneliti.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Planologi Kehutanan. 2005. Rekalkulasi Penutupan Lahan Indonesia Tahun 2005. Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Badan Planologi Kehutanan. 2006. Rancangan Pembangunan KPH Model Tana Toraja. Pusat Pembentukan Wilayah Pengelolaan Kawasan Hutan

- Departemen Kehutanan-Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah VII, Makassar- Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tana Toraja.
- Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah VII Makassar. 2005. Master Plan Rehabilitasi Hutan dan Lahan Sulsel. Makassar.
- Balai Penelitian Kehutanan Makassar. 2008. Kajian pembangunan kesatuan pengelolaan hutan (KPH) di Sulawesi (Analisis rancangan dan implementasi kesatuan pengelolaan). Laporan Hasil Penelitian BPK Makassar. Tidak diterbitkan.
- Fathoni, T.,2007. Menata kelembagaan menuju KPH mandiri. Makalah Seminar di pada seminar Lustrum IX, Fakultas Kehutanan UGM di Yogyakarta, pada tanggal 6-8 November 2008.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. 230/2003 tentang Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP). Jakarta.
- Peraturan Pemerintah No.6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.
- Peraturan Kepala Badan Planologi No.80/2006 tentang Pedoman Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Model. Jakarta.
- Pusat Bahasa Depdiknas. 2003. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi Ketiga. Balai Pustaka. Jakarta.
- Rangkuti, Freddy. 2008. Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Singer, Paula M. 2009. The Infopeople Project *dalam* Leading Change - Winter, supported by the U.S. Institute of Museum and Library Services. California. [Http://infopeople.org/training/past/2009/bls_leading_change/ex3_force_field.pdf](http://infopeople.org/training/past/2009/bls_leading_change/ex3_force_field.pdf) Diakses pada tanggal 24 Desember 2009.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 41/1999 tentang Kehutanan. Biro Hukum Departemen Kehutanan. Jakarta

Lampiran 1. Matriks internal - eksternal dari Wheelen
 Appendix 1. Internal - external factors matrix

		TOTAL NILAI FAKTOR STRATEGIS INTERNAL		
		3,0	2,0	1,0
TOTAL NILAI FAKTOR STRATEGIS EKSTERNAL	4,0	KUAT	RATA-RATA	LEMAH
	TINGGI	I PERTUMBUHAN	Ix II PERTUMBUHAN	III PENCIUTAN
	3,0			
	MENENGAH	IV STABILITAS	V <u>PERTUMBUHAN</u> STABILITAS	VI PENCIUTAN
2,0				
RENDAH	VII PERTUMBUHAN	VIII PERTUMBUHAN	IX LIKUIDASI	
1,0				

Sumber (Source) : Wheelen (1995) dalam Rangkuti (2008)

PETUNJUK PENULISAN NASKAH “JURNAL ANALISIS KEBIJAKAN KEHUTANAN”

1. Judul, harus jelas dan menggambarkan isi tulisan, ringkas tidak lebih dari 2 baris, ditulis dengan Times New Roman font 14 dalam Bahasa Indonesia dan Inggris.
2. Naskah yang dikirim terdiri dari 15-30 halaman, 2 spasi, ukuran kertas A4 dan font ukuran huruf 12.
3. Nama penulis ditulis dibawah judul dan dicantumkan tanpa gelar, dicantumkan pula alamat instansi, No. Telp/faks serta alamat e-mail penulis (jika ada).
4. *Abstract*/Abstrak ditulis dalam bahasa Inggris dan Indonesia, tidak lebih dari 200 kata, berisi intisari permasalahan secara menyeluruh, bersifat informatif mengenai hasil yang dicapai, diketik dengan font 10, spasi satu.
5. *Key words*/Kata kunci ditulis dibawah abstrak dan tidak lebih dari lima entri.
6. Tubuh naskah, diatur dalam Bab dan Sub bab secara konsisten sesuai dengan kebutuhan. Semua nomor ditulis rata dibatas kiri tulisan, seperti:
I, II, III, dst. untuk Bab
A, B, C, dst. untuk Sub Bab
1, 2, 3, dst. untuk Sub subbab
a, b, c, dst. untuk Sub sub subbab
7. Sistematis penulisan adalah sebagai berikut:
Judul : Bahasa Indonesia dan Inggris
Abstract : Bahasa Inggris
Abstrak : Bahasa Indonesia
I. Pendahuluan
II. $\left\{ \begin{array}{l} \text{Bab-bab Tubuh Naskah} \end{array} \right\}$
III., dst.
Daftar Pustaka
Lampiran
8. Tabel, gambar, grafik dan sejenisnya diberi nomor, judul dan keterangan dalam bahasa Indonesia dan Inggris.
9. Daftar Pustaka merupakan referensi yang dirujuk dalam naskah dan disajikan secara alfabetik nama belakang penulis pertama. Pustaka yang dirujuk usahakan terbitan paling lama sepuluh tahun terakhir. Pustaka dapat berasal antara lain dari buku, jurnal, prosiding dan internet, dengan contoh cara penulisan sebagai berikut:
 - Gidden, A. 1979. *Central Problems in Social Theory*. Macmillan. London.
 - Doornbos, M. and L. Gertsch. 1994. Sustainability, technology and corporate interest: resources strategies in India's modern diary sector. *Journal of Development Studies* 30(3):916-50.
 - Purnomo. 2004. Potensi dan peluang usaha perlebahan di Provinsi Riau. *Prosiding Ekspose Hasil-Hasil Litbang Hasil Hutan*, tanggal 14 Desember 2004 di Bogor. Hlm. 133-141 Pusat Litbang Hasil Hutan. Bogor.
 - Agarwal, A. and S. Narain. 2000. *Community and water management : the key to environment regeneration and proverty allevation*. Website: <http://www.undp.org/seed/pei/publication/water.pdf>.

