

**PERAN MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN  
POLA KEMITRAAN PENGELOLAAN HUTAN  
DI KABUPATEN MALANG**  
*(Participation of local people in creating policy on collaborative  
forest management in malang district)*

Oleh/by :  
Kusdamayanti<sup>1)</sup>

**ABSTRACT**

*Several policies had been implemented which addressed to improving forest village community welfare and restoring the quality of forest resources. But poverty and less welfare of forest dwellers still exist in village area. It is clear that the subject and the beneficiaries of these all policies is community, but in fact the policy process hardly involving community. In 2004 Malang Local Government and Perhutani made a memorandum of understanding to conduct Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan (Collaborative Forest Management) as more democratic and fair policy. The research aimed to answer questions about: (1) The role of community in policy formulation process; (2) The kinds of domination happened in the policy formulation process. This is a qualitative research using the grounded theory approach and Strauss and Corbin's data analysis method. The data were gathered by some method: interviews, observations and document review. The research were done for 3 month in Malang District, East Java Province. The result showed that since the role of participants in policy process was not equal., community participation was still very low, especially in decision making process. Some kinds of government dominance (represented by State Forest Company and Local Government) was found, so the more democratic and fair policy has not been reached.*

*Key words: policy formulation, community, government domination*

**ABSTRAK**

Sejumlah kebijakan telah diimplementasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan dan memperbaiki kualitas sumberdaya hutan. Akan tetapi kemiskinan dan rendahnya kesejahteraan masyarakat desa hutan masih banyak ditemukan di pedesaan khususnya desa sekitar hutan. Sebenarnya sudah sangat jelas bahwa subyek dan penerima manfaat dari kebijakan-kebijakan tersebut adalah masyarakat, tetapi pada kenyataannya masyarakat sangat sedikit keterlibatannya dalam proses kebijakan. Pada tahun 2004 di Kabupaten Malang telah ditandatangani nota kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Malang dan Perhutani KPH Malang untuk melaksanakan Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan sebagai kebijakan yang lebih demokratis dan berkeadilan. Dalam proses formulasi kebijakan ini para pihak terkait telah coba untuk dilibatkan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjawab beberapa pertanyaan yaitu: (1) Bagaimana peran masyarakat dalam proses formulasi kebijakan dan (2) Apakah masih terdapat dominasi pemerintah dalam proses formulasi kebijakan dan bagaimana bentuknya. Penelitian ini menggunakan pendekatan

---

<sup>1)</sup>Widyaiswara pada Pusat Diklat Kehutanan Bogor, Jawa Barat, kandidat Doctor pada Universitas Brawijaya Malang, Jawa Timur

kualitatif dengan metode *grounded theory* dan analisis data menurut metode yang digunakan Strauss dan Corbin. Data dikumpulkan dengan menggunakan metode wawancara, observasi dan studi dokumen. Penelitian dilaksanakan selama 3 bulan di Kabupaten Malang Propinsi Jawa Timur. Hasil penelitian memperlihatkan peran stakeholder yang tidak seimbang dalam prosesa formulasi kebijakan. Partisipasi masyarakat masih rendah khususnya dalam pengambilan keputusan. Beberapa bentuk dominasi pemerintah yang direpresentasikan oleh Perhutani dan Pemerintah Daerah masih terjadi sehingga keinginan untuk membuat kebijakan yang lebih demokratis dan berkeadilan belum dapat tercapai.

Kata kunci: formulasi kebijakan, masyarakat, dominasi pemerintah

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tuntutan agar masyarakat semakin berperan dalam berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah sudah sangat jelas dan menjadi sebuah keharusan untuk dilaksanakan. Kebijakan pengelolaan hutan di Indonesia juga telah diarahkan untuk dilaksanakan dengan paradigma *community based forest management* atau pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Dengan paradigma ini masyarakat didorong untuk mempunyai peran lebih besar dan berarti dalam pengelolaan hutan.

Selama ini peran masyarakat seringkali hanya ditempatkan dalam proses implementasi kebijakan, sedangkan dalam proses penyusunan dan evaluasi kebijakan peran masyarakat masih sangat terbatas, bila tidak hendak dikatakan tidak ada. Dalam kebijakan yang telah berparadigma *community based forest management* masyarakat merupakan pemeran utama dari kebijakan. Sebagai subyek dari kebijakan seharusnya masyarakat mempunyai peran yang besar sejak penyusunan kebijakan hingga evaluasi kebijakan. Namun hal ini tentu saja tidak mudah untuk dilaksanakan. Selain harus dilakukan reposisi peran negara yang mengharuskan adanya kerelaan negara untuk berbagi peran, masyarakat harus pula ditingkatkan kemampuannya agar dapat melaksanakan perannya sebagaimana yang diharapkan.

Di Pulau Jawa sebagian besar kawasan hutan dikelola oleh Perum Perhutani sebagai Badan Usaha Milik Negara. Mulai tahun 1972 Perhutani telah melaksanakan kegiatan yang melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan, akan tetapi sampai saat ini berbagai pola yang telah dilaksanakan tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan terutama dalam hal peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pada Tahun 2001 Perum Perhutani mengeluarkan kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yang dilaksanakan di seluruh wilayah kerjanya. Di Kabupaten Malang kebijakan ini mendapat keberatan dari Pemerintah Kabupaten Malang karena kurang melibatkan pemerintah daerah dan dinilai kurang demokratis dan berkeadilan bagi masyarakat. Pada tahun 2004 setelah melalui perdebatan panjang diperoleh kesepakatan untuk melaksanakan Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan (PKPH) di Kabupaten Malang dengan harapan masyarakat dapat lebih berperan dalam kebijakan tersebut.

Kebijakan PKPH di Kabupaten Malang telah disepakati untuk menggunakan paradigma pengelolaan hutan berbasis masyarakat dan kebijakannya diarahkan untuk lebih demokratis dan berkeadilan. Akan tetapi apakah Kebijakan PKPH telah memberikan ruang yang cukup bagi peran masyarakat?

## **B. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang ada maka penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan: Bagaimana peran masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan PKPH. Dan apakah masih terdapat dominasi pemerintah dalam proses penyusunan kebijakan PKPH.

## **II. METODE PENELITIAN**

### **A. Pendekatan Penelitian**

Penelitian tentang Kebijakan Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan ini dilaksanakan melalui pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif pada hakekatnya ialah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya (Nasution, 1995). Menurut Strauss dan Corbin (1990), salah satu kelebihan penelitian kualitatif adalah karena ia bisa digunakan untuk menjelaskan detail yang rumit dari suatu fenomena yang sulit dijelaskan jika menggunakan pendekatan kuantitatif. Selain itu jenis penelitian ini dapat digunakan untuk mempelajari organisasi, kelompok maupun individu.

### **B. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Malang. Proses kebijakan yang terjadi di Kabupaten Malang dipelajari melalui stakeholder di tingkat Kabupaten Malang dan stakeholder di tingkat desa. Desa Gading Kembar, Kecamatan Jabung di wilayah Malang Utara dan Desa Mentaraman, Kecamatan Donomulyo di wilayah Malang Selatan dipilih untuk mempelajari peran masyarakat dalam kebijakan. Penelitian dilaksanakan selama 3 bulan yaitu, bulan Juni sampai dengan Agustus 2007.

### **C. Pengumpulan dan Analisis Data**

Dalam penelitian ini dikumpulkan data primer dan sekunder yang terkait dengan proses kebijakan PKPH.

Data dan informasi primer diperoleh melalui wawancara kepada stakeholder yaitu: petani pengelola lahan (petani hutan/pesanggem), pengurus LKDPH, Pemerintah Desa, petugas lapangan, Perum Perhutani (KRPH, BKPH, KPH dan Unit II), LSM Paramitra, Pengurus Forum Komunikasi PKPH Tingkat Kabupaten, Kecamatan dan Desa, Dinas Kehutanan Kabupaten Malang, Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Timur dan Komisi B DPRD Kabupaten Malang. Dari masing-masing stakeholder wawancara dilakukan terhadap ketua lembaga dan beberapa orang pengurus/staf/anggota yang mengerti permasalahan yang ditanyakan.

Wawancara yang dilakukan adalah wawancara mendalam (*depth interview*). Dalam penelitian kualitatif tidak digunakan kuesioner. Namun untuk mempermudah pelaksanaannya dalam interview digunakan pedoman wawancara yang berisi hal-hal pokok yang harus ditanyakan kepada informan, dan dapat berkembang sesuai dengan kondisi di lapangan. Dalam setiap pengumpulan data peneliti membuat catatan lapangan.

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi dokumen. Hal ini bertujuan untuk menggali data non-insani, misalnya: surat keputusan, buku pedoman/petunjuk, laporan kegiatan dan sebagainya.

Teknik Analisis data dalam penelitian ini mengikuti langkah-langkah analisis data Strauss dan Corbin (1990) dalam *grounded theory*. Langkah-langkah proses analisis tersebut adalah: Open coding, *Axial Coding*, *Selective Coding*. Selanjutnya hasil analisis secara sistematis digambarkan sebagai gambaran realitas yang bersifat konseptual, komprehensif dan bersifat *grounded*.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Peran Masyarakat dalam Proses Formulasi Kebijakan

Adanya berbagai perubahan dan perkembangan di hampir semua aspek dalam kehidupan masyarakat dan negara di era reformasi juga telah mempengaruhi kebijakan pengelolaan hutan di Kabupaten Malang. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) yang telah ditetapkan oleh Perum Perhutani pada tahun 2001 dan dilaksanakan di seluruh kawasan hutan yang dikelola Perum Perhutani tidak dapat langsung dilaksanakan di Kabupaten Malang. Pemerintah Daerah menginginkan adanya berbagai perubahan dan penyesuaian atas kebijakan tersebut. Pada akhirnya pengelolaan hutan negara yang dikuasai oleh Perhutani di Kabupaten Malang saat ini disepakati untuk dilakukan dalam pola kemitraan bersama masyarakat dalam bentuk *Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan (PKPH)*.

##### 1. Penyusunan agenda

Masuknya sebuah isu kebijakan atau masalah ke dalam proses penyusunan agenda ditentukan oleh banyak hal. Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan lainnya. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Permasalahan pengelolaan hutan di Kabupaten Malang dapat masuk ke dalam proses penyusunan agenda karena adanya konflik kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Perhutani KPH Malang dan Pemerintah Kabupaten Malang dalam hal ini Dinas Kehutanan. Pemda menolak diimplementasikannya Kebijakan PHBM yang akan dilaksanakan di seluruh wilayah kerja Perum Perhutani termasuk di Kabupaten Malang. Penolakan terhadap kebijakan PHBM ini disebabkan paling sedikit oleh 3 hal yaitu:

- adanya semangat otonomi daerah sehingga pemerintah daerah ingin lebih berperan
- penilaian Pemerintah Kabupaten bahwa terdapat kekurangan dalam kebijakan PHBM yaitu kurang demokratis dan adil
- keinginan pemerintah kabupaten untuk melaksanakan kebijakan Hutan Kemasyarakatan.

Selain adanya alasan di atas, sikap Pemda melakukan penolakan dipengaruhi pula oleh beberapa hal antara lain keinginan untuk mendapat bagi hasil dalam kebijakan dan adanya ambisi Kabupaten Malang untuk mempunyai kebijakan pengelolaan hutan yang berbeda dengan daerah lain. Hal ini semakin diperkuat oleh karena Perhutani kurang dapat menjelaskan dan meyakinkan adanya peran Pemda dalam kebijakan PHBM.

Apa yang menyebabkan masalah pengelolaan hutan di Kabupaten Malang menjadi isu kebijakan sejalan dengan pendapat Abdul Wahab (1997) yang meyakini bahwa pada intinya

isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat diantara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan mengenai karakter masalah itu sendiri. Walaupun permasalahan ini telah muncul sejak tahun 2001, tetapi tidak isu kebijakan ini tidak cukup mendapat perhatian. Baru pada tahun 2003 permasalahan ini dibahas secara lebih serius oleh berbagai pihak terkait di Kabupaten Malang. Hal ini dapat dijelaskan karena pada dasarnya proses penyusunan agenda merupakan persoalan politik dan karena itu kental dengan muatan politik. Beberapa persoalan tertentu, karena alasan tertentu, tidak pernah menjadi agenda publik, sementara yang lainnya dengan begitu mudah menyedot perhatian dan segera ditindak lanjuti (Abdul Wahab, 2008). Permasalahan pengelolaan hutan di Kabupaten Malang pada akhirnya dapat masuk dalam proses penyusunan agenda salah satunya karena kondisi hutan yang tidak bisa menunggu dan menjadi semakin rusak karena belum adanya kebijakan yang dapat dilaksanakan. Selain itu KPH Malang tentu saja mendapat tekanan dari Perhutani Unit II dan bahkan Direksi Perhutani bila belum dapat segera melaksanakan kebijakan PHBM, hal inilah yang kemudian juga memaksa Perhutani KPH Malang untuk segera mendesakkan isu kebijakan ini ke dalam proses penyusunan agenda.

Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif (DPRD), kalangan eksekutif (Pemerintah Kabupaten, Dinas-Dinas, Perhutani KPH Malang) atau pihak-pihak lain. Perbedaan dua konsep yang ditawarkan oleh pihak Perhutani (PHBM) dan Dinas Kehutanan (HKM) menyebabkan timbulnya kondisi di mana sulit dicapai kesepakatan antara Perhutani dan Dinas Kehutanan. Hal ini memperlihatkan konflik kepentingan yang tinggi dan rendahnya fleksibilitas kebijakan PHBM dalam menanggapi adanya perbedaan kondisi dan keinginan daerah. Dalam kondisi seperti ini maka diperlukan mediator dan fasilitator untuk menjadi penengah dan pendorong lahirnya kesepakatan.

## 2. Pemilihan alternatif kebijakan

Kesulitan mencapai kesepakatan dipengaruhi pula oleh karena Perhutani KPH Malang sulit merubah kebijakan PHBM, karena bersifat nasional (*top down*). Di sisi lain terdapat keteguhan pemerintah kabupaten untuk tetap menolak kebijakan PHBM. Beberapa dialog yang telah dilakukan sebelumnya juga tidak menghasilkan kesepakatan, bahkan terjadi jalan buntu (*dead lock*). Hal ini diperlambat lagi dengan seringnya pergantian Administratur di Perhutani KPH Malang, sehingga tidak dapat segera dihasilkan kebijakan yang dapat menyelesaikan masalah ini.

Sebagai upaya untuk mewujudkan kesepakatan bersama dan memperoleh konsep kebijakan pengelolaan hutan terbaik yang dapat dilaksanakan di Kabupaten Malang, pada tahun 2003 Lembaga Paramitra Jawa Timur melakukan serangkaian kegiatan yang di sebut sebagai serial dialog multi pihak, antara lain:

1. Kajian-kajian tentang kebijakan kehutanan dan kebijakan OTDA yang dilanjutkan dengan *focus group discussion* (Akademisi, mahasiswa, LSM).
2. Diskusi serial pihak-pihak terkait di tingkat Kabupaten Malang (Perhutani, Dinas Kehutanan, DPRD, Sekretariat Pemkab, Balitbang)
3. Seminar dan diskusi serial untuk menumbuhkan kesadaran dalam mendukung gerakan penyelamatan sumberdaya hutan (ORNOP, Pencinta Alam, Aktifis Lingkungan)
4. *Assesment, focus group discussion* dan sarasehan tentang model-model praktek pengelolaan sumberdaya hutan di masyarakat desa hutan (Masyarakat desa hutan, BPD, Pemerintah Desa, Karang Taruna, Tokoh masyarakat, dll)

Hasil dari masing-masing kegiatan tersebut kemudian dipertemukan dalam sebuah Semiloka Kehutanan Multi Pihak yang dilaksanakan pada tanggal 23 dan 24 Oktober 2003 di Hotel Montana 2, Malang. Kegiatan Semiloka ini dilakukan dalam rangka mengkomunikasikan hasil dari masing-masing diskusi serial dan upaya membangun komitmen pemangku hutan, pemerintah dan pihak-pihak lain dalam melaksanakan pembangunan kehutanan di Kabupaten Malang. Dari semiloka ini disepakati bersama: 1) perlu adanya kontrak sosial baru dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Kabupaten Malang dengan paradigma Community forestry atau kehutanan masyarakat, 2) perlu adanya sinergi dari para pihak yang ada di Kab. Malang dalam mewujudkan pengelolaan sumberdaya hutan yang lestari dan berkeadilan

Setelah bersepakat tentang masalah pengelolaan hutan yang dihadapi di Kabupaten Malang, maka masing-masing partisipan menawarkan alternatif kebijakan yang dapat mengatasi masalah tersebut. Selain kebijakan PHBM yang ditawarkan oleh Perum Perhutani dan Kebijakan HKM yang diinginkan oleh pemerintah Kabupaten Malang, dalam perjalanannya setelah terjadi banyak perbincangan dengan partisipan-partisipan lain, maka muncul pula berbagai tawaran alternatif bentuk lain yang dapat dipilih untuk melaksanakan kebijakan pengelolaan hutan di Kabupaten Malang. Dalam proses ini seluruh pihak yang terkait telah dilibatkan.

Pada tahap ini para perumus kebijakan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Dalam perumusan kebijakan pengelolaan hutan di Kabupaten Malang, di mana masing-masing aktor mempunyai kepentingan dan kekuatan, maka pilihan-pilihan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan ini. Kepentingan para pihak, peran, kekuatan dan kelemahannya adalah sebagaimana diuraikan dalam Tabel 1.

Tabel 1 (Table 1). Kepentingan, Peran, Kelemahan dan Kekuatan Para Pihak dalam Penyusunan Kebijakan PKPH (*Interest, Role, Weaknesses and Power of the Stakeholders in PKPH Policy Formulation*)

Stakeholder	Kepentingan	Peran dan Kelebihan	Kelemahan dan Keterbatasan	Kekuatan (Power)
<b>Perhutani KPH Malang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengamanan hutan</li> <li>- Peningkatan produksi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemegang hak pengelolaan hutan dan penentu kegiatan</li> <li>- Mempunyai struktur organisasi yang kuat</li> <li>- Mempunyai anggaran</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budaya organisasi yang belum berubah</li> <li>- Sentralistis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sangat besar dan dimanfaatkan</li> </ul>
<b>Dinas Kehutanan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan peran</li> <li>- Pemasukan dari bagi hasil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah daerah sebagai penguasa wilayah</li> <li>- Fasilitator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterbatasan anggaran</li> <li>- Keterbatasan akses petugas lapangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sangat besar dan dimanfaatkan</li> </ul>
<b>DPDR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menyalurkan aspirasi masyarakat</li> <li>- Media komunikasi politik dengan masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lembaga legislatif</li> <li>- Seringkali diposisikan lebih tinggi dari eksekutif</li> <li>- Fasilitator dan mediator</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterbatasan pemahaman atas kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besar tetapi kurang dimanfaatkan</li> </ul>
<b>LSM Paramitra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendorong demokratisasi pengelolaan hutan</li> <li>- Perubahan internal dan keterbukaan Perhutani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fasilitator dan mediator</li> <li>- Menguasai konsep pengelolaan hutan berbasis masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterbatasan akses ke dalam proses kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sedang dan dimanfaatkan</li> </ul>
<b>Pemerintah Desa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan kesejahteraan masyarakat</li> <li>- Kelestarian lingkungan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fasilitator dan pembina Penguasa wilayah desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterbatasan akses ke dalam proses kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendah</li> </ul>
<b>Masyarakat Desa Hutan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan akses terhadap hutan</li> <li>- Peningkatan kesejahteraan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelaksana kebijakan di lapangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kemampuan negosiasi lemah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendah</li> </ul>
<b>Perguruan Tinggi/Pakar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kebijakan yang sesuai dengan pengetahuan kehutanan, demokratis dan berkeadilan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nara sumber</li> <li>- Pengetahuan yang luas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterbatasan akses ke dalam proses kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sedang</li> </ul>
<b>Ornop, Pencinta Alam dll</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendorong demokratisasi pengelolaan hutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kelompok penekan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterbatasan akses ke dalam proses kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sedang</li> </ul>

### 3. Penetapan kebijakan

Pengambilan keputusan tentang alternatif kebijakan mana yang akan dipilih, untuk ditetapkan sebagai kebijakan, merupakan tahap yang sangat penting dalam formulasi kebijakan. Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan akan diambil sebagai cara untuk mengatasi masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam formulasi kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut. Penetapan kebijakan dilakukan sehingga kebijakan yang dipilih mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Penetapan kebijakan di tingkat kabupaten dapat berupa Peraturan Daerah, Keputusan Bupati dan lain sebagainya. Mengingat besarnya konflik yang terjadi antara Perum Perhutani dan Pemerintah Kabupaten Malang tentang pengelolaan hutan, maka langkah awal dari penetapan kebijakan ini adalah membuat nota kesepahaman tentang kebijakan pengelolaan hutan.

Disepakatinya kontrak sosial baru ini juga telah memberi dukungan bagi lahirnya pola kemitraan/PKPH. Pada akhirnya pada tanggal 4 Februari 2004 diperoleh kesepakatan antara Pemkab Malang dan Perhutani KPH Malang. Hal ini ditandai dengan ditandatanganinya Nota Kesepahaman antara Perusahaan Umum Perhutani KPH Malang dengan Pemerintah Kabupaten

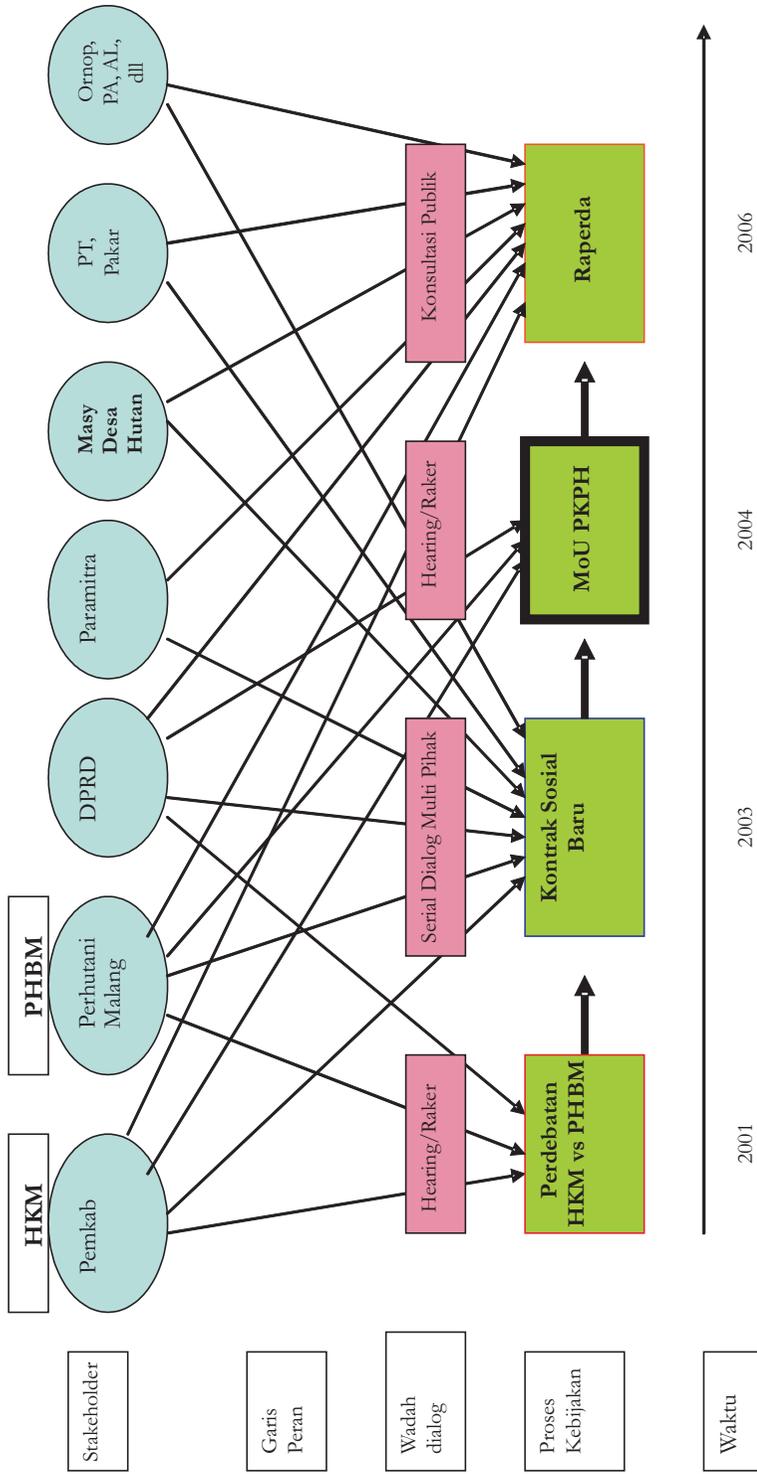
Nomor 86/001.2/PMDH pada tanggal 4 Februari 2004.

Nomor 180/248/PKS/42.012/2004

Proses penyusunan Nota Kesepahaman hanya melibatkan lembaga legislatif yaitu DPRD Kabupaten Malang, beberapa lembaga eksekutif di Kabupaten Malang terutama Dinas Kehutanan dan Perum Perhutani KPH Malang. Penyusunan dan penandatanganan Nota Kesepahaman dilakukan tanpa melalui proses-proses yang menjangkau aspirasi masyarakat secara langsung. Upaya yang telah dilakukan oleh Paramitra, dengan melibatkan banyak partisipan masyarakat, dalam mendorong lahirnya kontrak sosial baru kemudian tidak lagi dilanjutkan dalam tahapan formulasi kebijakan berikutnya. Harapan dan peran Paramitra untuk mendorong lahirnya kebijakan yang lebih demokratis dan adil di Kabupaten Malang kemudian menjadi tidak dapat diwujudkan, bahkan LSM Paramitra Jawa Timur benar-benar ditinggalkan ketika pengambilan keputusan dilakukan.

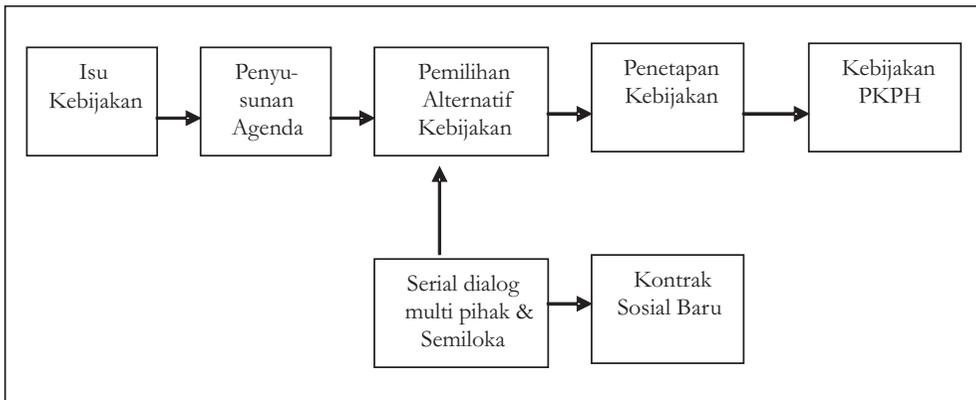
Karena Nota Kesepahaman antara Bupati Malang dan KPH Malang yang masih memiliki kekuatan mengatur rendah dan keterlibatan partisipan rendah, maka dilaksanakan tindak lanjut untuk menyusun kebijakan tentang pengelolaan hutan di Kabupaten Malang yang sesuai dengan kesepakatan. Para stakeholder telah menyusun Raperda tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan Negara. Namun sampai sekarang Raperda tersebut masih belum disahkan menjadi Perda. Hal ini memperlihatkan bahwa masalah partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan belum dianggap sebagai masalah yang harus segera diatur dalam pengelolaan urusan-urusan daerah.

Dalam setiap tahapan proses kebijakan yang mengarah pada formulasi kebijakan PKPH terdapat stakeholder yang berbeda-beda. Apabila digambarkan secara ringkas, maka peran para stakeholder dalam proses formulasi kebijakan PKPH di Kabupaten Malang adalah sebagaimana dalam Gambar 1.



Gambar 1 (Figure1). Skema Peran Para Pihak Dalam Proses Formulasi Kebijakan PKPH di Kab. Malang (The Scheme of Stakeholders Role in PKPH Policy Formulation Process in Malang District)

Proses kebijakan PKPH melewati beberapa tahapan. Bila disederhanakan dalam sebuah skema, maka proses tersebut adalah sebagai berikut:



Gambar 2 (Figure2). Skema Proses Kebijakan PKPH (*The scheme of PKPH Policy Process*)

## B. Dominasi Negara Dalam Proses Formulasi Kebijakan PKPH

Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan berada pada urutan yang sangat tinggi dalam agenda desentralisasi, seperti yang diamanatkan oleh UU No. 8/ 997 jo UU No. 34/2000, UU No. 4/999, UU No. 0/2004, dan UU No. 32/2004. Ini berarti bahwa undang-undang menjamin partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan. Menurut Sudirman (2006), dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan diharapkan:

1. Kebijakan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai kebijakan atau peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat lokal.
2. Mendorong masyarakat lokal untuk lebih mematuhi kebijakan atau peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif.
3. Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasikan proses pembuatan kebijakan dan lebih akuntabel kepada pemilih mereka. Konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, LSM, dan masyarakat umum, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah dapat dilaksanakan melalui berbagai cara. Cara-cara ini dapat dipilih sesuai dengan permasalahan kebijakan yang akan disusun dan kondisi masyarakat setempat. Beberapa cara dalam mewujudkan partisipasi masyarakat yaitu:

1. Rekomendasi-rekomendasi penelitian kebijakan dan naskah akademik.
2. Diskusi terbuka seperti seminar, lokakarya dan FGD (diskusi kelompok terfokus)
3. Memo kebijakan atau ringkasan kebijakan
4. Penerbitan kebijakan daerah dalam media cetak dan elektronika.
5. Dengar pendapat (*public bearing*) di DPRD.
6. Menyebarkan rancangan peraturan kepada berbagai pemangku kepentingan, untuk meminta masukan sebagai bahan perumusan kebijakan akhir.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan Negara telah dilaksanakan beberapa cara yaitu penyusunan naskah akademis dan konsultasi publik. Peraturan Daerah sebagai kebijakan yang akan menjadi payung bagi pelaksanaan kebijakan PKPH harus mendorong peran masyarakat yang lebih besar daripada peran yang telah dijalankan sebelumnya. Partisipasi masyarakat tidak boleh hanya dilaksanakan sebagai formalitas untuk mendapatkan kebijakan yang kemudian dinyatakan mendapatkan legitimasi dari seluruh stakeholder yang terkait

Keberhasilan Pemerintah Kabupaten Malang untuk membuat kebijakan pengelolaan hutan dalam Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan (PKPH) dapat dikatakan sebagai sebuah inovasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap kebijakan PHBM. Kebijakan yang disusun telah diupayakan disesuaikan dengan kondisi lokal dan telah diupayakan melibatkan seluruh pihak yang terkait. Beberapa perubahan atau perbedaan antara kebijakan PHBM dan kebijakan PKPH adalah sebagai berikut:

Tabel 2 (Table 2). Perbedaan kebijakan PKPH dan PHBM (*The Difference between PKPH and PHBM Policy*)

No.	PHBM	PKPH
1.	<i>Top down</i>	<i>Bottom up</i> , mencoba untuk demokratis
2.	Seragam untuk seluruh Jawa	Spesifik Kabupaten Malang
3.	Dasar kebijakan kuat, kebijakan penjelas sudah lengkap	Dasar kebijakan kurang kuat, kebijakan penjelas belum lengkap
4.	Bersama, antara masyarakat hutan dan Perhutani	Kemitraan, antara Perhutani, masyarakat sekitar hutan dan Pemerintah Desa
5.	Proporsi masyarakat 25%	Proporsi masyarakat 20%

Walaupun telah berusaha untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik, dalam proses formulasi kebijakan PKPH ini para aktor lebih mementingkan untuk membicarakan terpenuhinya kepentingan masing-masing dibandingkan upaya untuk membuat proses formulasi kebijakan sebagai proses yang demokratis yang dapat diterima masyarakat melalui pelibatan seluruh partisipan. Oleh karenanya masih ditemukan peran pemerintah yang sangat besar sehingga tidak memberi ruang cukup untuk partisipasi masyarakat yang sesungguhnya.

Bila disimpulkan maka dominasi pemerintah dalam proses penyusunan kebijakan PKPH ini terwujud dalam dua hal yaitu:

1. Pengabaian masyarakat desa hutan dan LSM secara sengaja dalam penyusunan MoU yang menjadi dasar kebijakan PKPH di Kabupaten Malang
2. Diambilnya hak masyarakat dalam proporsi bagi hasil sebesar 5% oleh pemerintah daerah sehingga berkurang dari 25% menjadi 20%.

Dari analisis data dan pembahasan di atas maka dapat disusun proposisi (1) dan (2) sebagai berikut:

Jika penguasaan dan pemanfaatan hutan masih dipandang sebagai kewenangan negara, maka pemerintah akan memberi ruang yang terbatas bagi partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan. Pengabaian secara sengaja terhadap stakeholder yang lemah (masyarakat) oleh stakeholder yang kuat (negara), menyebabkan proses formulasi kebijakan tidak demokratis dan menghasilkan kebijakan yang tidak berkeadilan.

Proposisi di atas memperlihatkan bahwa ideologi tentang penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam yang diyakini oleh negara sangat berpengaruh terhadap keputusan-keputusan yang diambil dalam proses penyusunan kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan. Sumber kebijakan tentang pengelolaan sumber daya alam di Indonesia adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Rumusan pasal tersebut menurut Santosa (2001) tidak memberikan penjelasan tentang batasan dan tugas-tugas negara dalam menguasai bumi, air dan kekayaan alam. Ketiadaan batas-batas yang jelas dari hak negara dalam menguasai bumi, air dan kekayaan alam melahirkan peraturan perundang-undangan (sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3)) yang memberikan peran negara yang sangat besar tanpa adanya kontrol dari rakyat.

Apa yang terjadi dalam proses formulasi kebijakan PKPH di Kabupaten Malang sangat jelas memperlihatkan bahwa keyakinan terhadap ideologi inilah yang mendorong para stakeholder yang mewakili negara (Perhutani KPH Malang dan Pemerintah Kabupaten Malang) secara sengaja mengabaikan stakeholder lain dalam pengambilan keputusan tentang bagaimana pengelolaan hutan di Kabupaten Malang. Proses pengambilan keputusan yang tidak demokratis ini kemudian menghasilkan sebuah kebijakan yang mengabaikan kepentingan masyarakat desa hutan, sehingga esensi dari “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang seharusnya menjadi tujuan dari penguasaan bumi, air dan kekayaan alam sebagaimana diamanatkan oleh pasal 33 ayat (3) menjadi hilang. Tujuan untuk kemakmuran rakyat yang harus dijabarkan dalam kebijakan yang lebih bersifat operasional tidak banyak dilakukan.

Di Indonesia hutan diusahakan dan dikelola atas dasar pemberian hak oleh pemerintah kepada lembaga pemerintah dan lembaga swasta mengingat negara telah menafsirkan kekuasaan atas pengelolaan sumberdaya alam harus oleh negara bukan oleh masyarakat. Menurut Awang (2003) dengan demikian semua interpretasi tentang manfaat dan pendayagunaan sumberdaya alam hutan berjalan secara klasik yaitu oleh pemerintah (Departemen Kehutanan), tidak melibatkan stakeholder lainnya. Cara pemerintah menetapkan wewenang dan pengelolaan peruntukan seperti ini disebut dengan model mono interpretasi. Monopoli pengambilan keputusan tentang pengelolaan hutan seperti yang terjadi di Kabupaten Malang merupakan salah satu konsekuensi logis dari sistem mono interpretasi pendayagunaan sumberdaya hutan tersebut. Lebih jauh lagi menurut Awang (2003) adanya monopoli pengambilan keputusan oleh pemerintah tentang masa depan sumberdaya hutan di Indonesia telah menghasilkan mitos bahwa yang paling berkuasa atas hutan adalah pemerintah, tetapi sekaligus tidak bertanggung jawab kepada masyarakat manakala hutan menjadi rusak sebagai akibat sistem pengusahaan yang dilakukan selama ini.

Kebijakan Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan di Kabupaten Malang dalam penyusunannya juga belum memperhatikan pedoman keadilan sebagaimana yang disampaikan oleh Rawls (1971). Menurutnya kebijakan publik yang seharusnya memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mereka yang paling tidak beruntung dalam masyarakat ternyata bahkan lebih merugikan masyarakat tersebut dibandingkan yang lain. Hal ini terjadi dalam proses formulasi kebijakan PKPH. Proporsi bagi hasil kayu dalam kebijakan PHBM yang ditawarkan Perhutani sebesar 25% untuk masyarakat desa hutan masih dirasakan belum adil sehingga di beberapa tempat masyarakat mengusulkan untuk mendapatkan proporsi bagi hasil yang lebih besar. Angka 25% yang dirasakan kecil oleh masyarakat ini bahkan kemudian dalam kebijakan PKPH menjadi lebih kecil lagi karena secara sepihak sebesar 5% diberikan kepada pemerintah daerah.

Keberhasilan pengelolaan hutan berbasis masyarakat terletak di tangan masyarakat, yang salah satunya ditunjukkan dari seberapa besar keinginan masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Untuk kepentingan proses implementasi kebijakan publik yang selalu direspon oleh masyarakat secara positif, para perumus kebijakan harus senantiasa melakukan negosiasi langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan (Islamy, 2001). Kebijakan publik dalam prosesnya perlu memperhatikan konteks pelibatan masyarakat sebagaimana diungkapkan oleh Dunn (2000).

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Parsons (1997), dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi hasil pikiran atau pendapat para pemimpin yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (*public opinion*) dan suara publik (*public voice*). Sejalan dengan hal tersebut, Abdul Wahab (1997) menyatakan bahwa dalam merumuskan dan mengevaluasi kemaslahatan kebijakan itu, pembuat kebijakan haruslah membiarkan rakyat untuk berbicara sendiri apa yang baik bagi diri mereka merupakan kemaslahatan umum dan janganlah pembuat kebijakan itu sendiri yang justru mendikte (sekalipun atas nama mereka).

Penyusunan kebijakan PKPH yang belum memberikan peran besar kepada masyarakat melahirkan kebijakan yang tidak demokratis dan berkeadilan menyebabkan munculnya ketidakpuasan dari masyarakat dan penolakan kebijakan di beberapa desa. Sosialisasi kebijakan dalam tahapan implementasi memerlukan proses dan waktu yang relatif lebih lama sebelum akhirnya masyarakat mau melaksanakan kebijakan PKPH.

#### **IV. KESIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Kesimpulan**

Sejalan dengan tujuan penelitian, maka kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Masyarakat belum mendapatkan peran yang cukup dalam penyusunan Kebijakan Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan di Kabupaten Malang. Partisipasi masyarakat masih sangat terbatas pada tahapan proses dialog multi pihak yang menjadi tempat penyamaan persepsi dan mencari alternatif-alternatif bentuk kemitraan pengelolaan hutan. Masyarakat dan skateholder lainnya selain pemerintah tidak berperan dalam tahap pengambilan keputusan yang justru merupakan tahap penting dalam perumusan kebijakan, sehingga kebijakan menjadi tidak demokratis. Hal ini kemudian menghasilkan kebijakan yang tidak berkeadilan, terbukti dari berkurangnya proporsi bagi hasil yang seharusnya diterima masyarakat dari 25% menjadi 20%.
2. Dominasi pemerintah dalam penyusunan kebijakan PKPH terlihat dalam bentuk:
  - Pengabaian masyarakat desa hutan dan LSM secara sengaja dalam penyusunan MoU yang menjadi dasar kebijakan PKPH di Kabupaten Malang
  - Diambilnya hak masyarakat dalam proporsi bagi hasil sebesar 5% oleh pemerintah daerah.

##### **B. Saran**

1. Ideologi penguasaan sumberdaya alam termasuk hutan, yang selama ini selalu menjadi dasar bagi peran pemerintah yang sangat besar dalam pengelolaan hutan, harus mengalami perubahan.

2. Perlu reposisi peran pemerintah, dan redefinisi peran masyarakat yang lebih sejati dan nyata dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Peran serta masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan harus dimulai dari inisiatif, prakarsa dan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses formulasi kebijakan terutama dalam pengambilan keputusan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2004. Nota Kesepahaman antara Perusahaan Umum Perhutani KPH Malang dengan Pemerintah Kabupaten Nomor 86/001.2/PMDH  
Nomor 180/248/PKS/42.012/2004
- Anonim. 2006. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Malang tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan Negara
- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan, Dari formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Edisi Kedua). Bumi Aksara. Jakarta.
- Awang, San Afri. 2003. *Politik Kebutuhan Masyarakat*. Center for Critical Social Studies (CCSS)-Kreasi Wacana Yogyakarta.
- Dunn, William N. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Terjemahan), Edisi Kedua, Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Islamy, Irfan M. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta.
- Lincoln, Yvonna and Egon G. Guba. 1985. *Naturalistic Inquiry*, SAGE Publication Nasution. 1996. *Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito. Bandung.
- Nasution. 1996. *Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito. Bandung.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy, An introduction to the theory and practices of policy analysis*, Edward Elgar. Cheltenham, UK.
- Rawls, J. 1971. *Theory of Justice*, Harvard University Press. New York.
- Santosa, Mas Achmad. 2001. *Good Governance & Hukum Lingkungan*. Indonesian center for Environmental Law (ICEL). Jakarta.
- Strauss, Anselm and Juliet Corbin. 1990. *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedure and Technique*. SAGE Publication. Thousand Oaks. London. New Delhi.
- Sudirman. 2006. Melegalkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan Governance Brief Juni 2006 Nomor 32. Center for International Forestry Research.