

PROSES OPERASIONALISASI KEBIJAKAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN: PERSPEKTIF TEORI DIFUSI INOVASI (Operationalization Process of Forest Management Unit Policies: A Perspective of Diffusion of Innovations Theory)

Julijanti¹, Bramasto Nugroho², Hariadi Kartodihardjo², & Dodik Ridho Nurrochmat²

¹Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Jl. Juanda No. 100, Bogor, Indonesia; e-mail: julijanti@gmail.com

²Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga, Bogor, Indonesia; e-mail: bramasto2001@yahoo.com;
hariadi@indo.net.id; dnrochmat@yahoo.com

Diterima 26 Mei 2014 direvisi 3 Juli 2014 disetujui 26 Pebruari 2015

ABSTRACT

In forest management unit (FMU) operationalization, stakeholders are skeptical on the legitimacy of FMU policy, happening along their interaction. This interaction could encourage or inhibit the FMU policy adoption. This study goals is to analyze the FMU operationalization process and its influencing factors. Operationalization process is analyzed by analysis of qualitative descriptive based on stage of implementation and confirmation. Stakeholders interaction are analyzed by IDS method i.e. interaction between discourse/narrative, actors/networks and politics/interest. The results showed that FMU policy hasn't been fully recognized by stakeholders. Factors that affect the FMU policy operationalization are the clarity and adequacy of FMU authority, legitimacy of FMU policy and managements rights, the stakeholders support related to legality (regional policy) and action, and psychological barriers and trusts. Indicative strategies to overcome obstacles of the FMU operationalization are to establish and maintain the trust of stakeholders to support FMU operationalization by commitment to a common goal in the FMU establishment, activity allocation suitable to the adopter needs, and participatory planning.

Keywords: Forest management unit, operationalization policy adoption, confirmation, legitimacy.

ABSTRAK

Dalam operasionalisasi KPH terdapat keraguan *stakeholders* terhadap legitimasi kebijakan KPH. Keraguan ini diperoleh dari interaksi *stakeholders* dalam operasionalisasi KPH. Hasil interaksi ini dapat mendukung atau menghambat adopsi kebijakan KPH. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses operasionalisasi KPH dan faktor-faktor yang memengaruhinya. Proses operasionalisasi dianalisis menggunakan analisis deskriptif kualitatif berdasarkan tahap implementasi dan konfirmasi. Interaksi *stakeholders* dianalisis dengan metode IDS yaitu interaksi antara *discourse/narrative*, *actors/networks* dan *politics/interest*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan KPH belum sepenuhnya diakui oleh *stakeholders* sehingga berimplikasi terhadap operasionalisasi di lapangan. Faktor-faktor yang memengaruhi operasionalisasi kebijakan KPH adalah kejelasan dan kecukupan kewenangan KPH, legitimasi kebijakan KPH dan hak kelolanya, dukungan *stakeholders* terkait legalitas (kebijakan daerah) dan tindakan (aksi) serta hambatan psikologis dan *trust*. Strategi indikatif untuk mengatasi hambatan operasionalisasi KPH adalah membangun dan memelihara kepercayaan *stakeholders* guna mendukung operasionalisasi KPH (komitmen pada tujuan bersama dalam membangun KPH, alokasi kegiatan tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan *adopter* serta perencanaan partisipatif).

Kata kunci: Kesatuan pengelolaan hutan, operasionalisasi adopsi kebijakan, konfirmasi, legitimasi.

I. PENDAHULUAN

Lebih dari empat dekade sistem pengelolaan hutan di Indonesia berorientasi pada kegiatan "pengusahaan hutan" (Ngadiono, 2004). Landasan hukum kegiatan ini adalah Undang-Undang (UU) No. 5 tahun 1967, yang dalam pemahamannya telah berimplikasi pada maraknya pemberian ijin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan mengesampingkan kegiatan pengelolaan hutan. Sejak tahun 1967-1980, konsesi hutan diberikan kepada 519 HPH seluas \pm 53 juta ha yang dilakukan tanpa prosedur lelang (Kartodihardjo & Jhamtani, 2006). Hal ini mengakibatkan kerusakan hutan, masalah lingkungan dan sosial. Data Badan Planologi Kehutanan tahun 2008 (Ekawati, 2013) menunjukkan bahwa laju deforestasi hutan di Indonesia selama periode 2003-2006 mencapai 166.800 ha atau 55.600 ha/tahun, terdiri dari 49% hutan produksi, 35% areal penggunaan lain, 11% hutan lindung dan 5% hutan konservasi.

Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) merupakan wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi. KPH dibentuk berdasarkan amanat UU No. 41 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 tahun 2007. Berdasarkan kedua kebijakan tersebut, Pemerintah Provinsi Lampung menyusun Rancang Bangun KPH dan *Action Plan* KPH Provinsi Lampung melalui surat Gubernur Lampung No. 522/4577/III.16/2009. Keputusan Menteri Kehutanan (Kepmenhut) No. 68/Menhut-II/2010 merupakan dasar penetapan wilayah KPH di Provinsi Lampung yaitu sembilan unit Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan tujuh unit Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP).

KPHL Batutegi merupakan KPH provinsi dengan luas \pm 58.174 ha dan \pm 95% kawasannya telah beralih fungsi menjadi areal pertanian lahan kering/kebun campuran/semak belukar. KPHL Kota Agung Utara merupakan KPH kabupaten dengan luas \pm 56.020 ha. Tutupan hutan \pm 8,82%, sedangkan 91,18% berupa non hutan. KPHP Register 47 Way Terusan dengan wilayah kelola \pm 12.500 ha terdiri dari 8% berhutan, 52% tidak

berhutan dan rawa 40%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa pemerintah belum berhasil mengelola hutan melalui kebijakan-kebijakannya.

Penyebab kegagalan kebijakan adalah adanya keterbatasan pengetahuan tentang kebijakan tersebut, keterbatasan sumberdaya, keadaan yang tak terduga, resistensi selama proses kebijakan, dan liku-liku proses politik (Birkland, 2001). Faktor-faktor ini dapat berpengaruh pada keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yang berimplikasi pada munculnya konfirmasi kebijakan (KPH) sehingga memengaruhi proses adopsinya. Lima hambatan operasionalisasi kebijakan KPH meliputi masalah transformasi paradigma pemanfaatan ke pengelolaan hutan, pengaruh biaya transaksi perizinan, proses transisi regulasi dan sosialisasi KPH, infrastruktur dan SDM serta masalah ukuran kinerja pembangunan (Kartodihardjo & Nugroho, 2014).

Tujuan penelitian ini adalah merumuskan strategi operasionalisasi kebijakan KPH melalui analisis terhadap proses operasionalisasi dan faktor-faktor yang memengaruhinya. Faktor-faktor ini dapat mendukung maupun menghambat proses operasionalisasi KPH di Provinsi Lampung. Strategi indikatif diperlukan guna mengantisipasi atau mengatasi hambatan dalam proses operasionalisasi kebijakan KPH di Provinsi Lampung.

II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Konseptual

Dalam proses pengambilan keputusan inovasi, seorang individu atau unit pengambilan keputusan akan melalui lima tahap yaitu *knowledge*, *persuasion*, *decision*, *implementation* dan *confirmation* (Rogers, 2003). Proses pengambilan keputusan kebijakan (inovasi) tidaklah berhenti ketika kebijakan sudah diadopsi (dalam proses internalisasi), namun ada proses berikutnya yaitu tahap operasionalisasi kebijakan. Mengacu pada pendapat Rogers maka tahap operasionalisasi kebijakan KPH dalam penelitian ini meliputi tahap implementasi dan tahap konfirmasi.

Soekanto dalam Julijanti (2005) mendefinisikan inovasi sebagai suatu proses sosial dan

kebudayaan yang besar dan terjadi dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama. Proses ini meliputi suatu penemuan baru (*discovery*), jalannya unsur kebudayaan baru yang tersebar di masyarakat dan cara-cara kebudayaan baru tersebut diterima, dipelajari dan akhirnya dipakai dalam masyarakat yang bersangkutan (penemuan yang telah diakui oleh masyarakat/*invention*). Rogers (2003) mengatakan bahwa inovasi adalah ide, praktik dan obyek yang dirasakan (dialami) oleh individu atau unit adopsi lainnya, sementara adopsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai penerimaan suatu usul atau laporan.

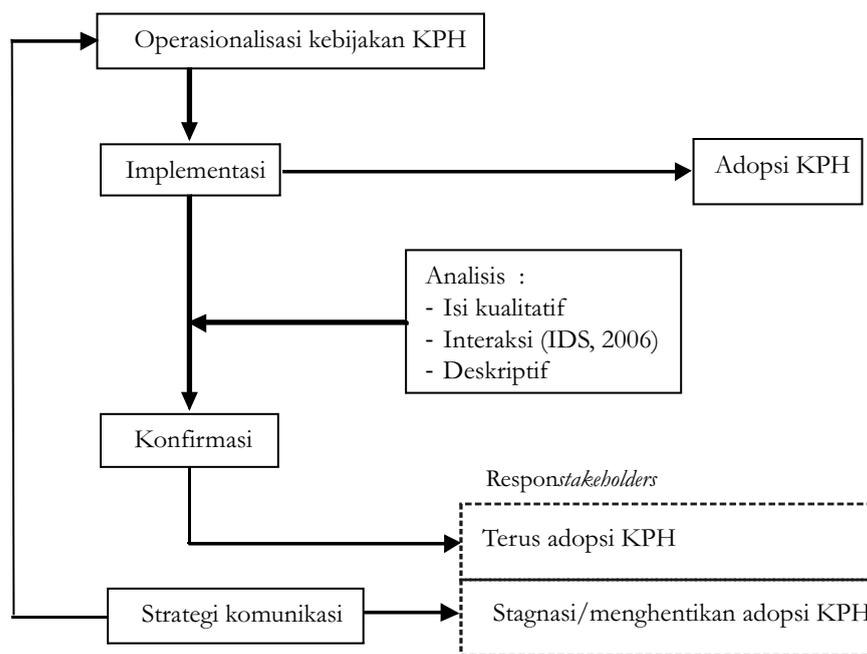
Implementasi terjadi ketika seorang individu (unit pengambilan keputusan) mulai menggunakan ide baru (inovasi) tersebut (Rogers, 2003). Tahap konfirmasi tidak akan terjadi selama dalam tahap implementasinya tidak muncul keraguan *stakeholders* terhadap kebijakan KPH. Keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan tergantung pada tahap implementasinya, karena implementasi suatu kebijakan tidak menjamin bahwa kebijakan tersebut akan terus diadopsi. Edward III dalam Subarsono (2011) mengemukakan empat faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi (*communications*), sumberdaya (*resources*), disposisi-disposisi atau sikap-sikap pelaksana (*dispositions or attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat faktor ini saling berkaitan erat sehingga dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara simultan. Tahap implementasi pada organisasi akan lebih sulit dibandingkan pada tingkat individu. Hal ini terkait dengan karakteristik inovasi, yang menurut Rogers (2003) ada lima yaitu *relative advantage*, *compatibility*, *complexity*, *trialability* dan *observability*. Umumnya ketika ide baru (inovasi) telah diadopsi dan “melembaga” maka tahap implementasi berakhir.

Konfirmasi terjadi ketika seorang individu mencari penguatan terhadap keputusan inovasi yang sudah dibuat, tetapi ia dapat membalikkan keputusan sebelumnya jika terkena pesan yang bertentangan dengan inovasi tersebut (Rogers, 2003). Pada tahap ini, individu (unit pengambilan

keputusan) berada pada situasi untuk terus mengadopsi atau menghentikan adopsi kebijakan KPH. Hal ini tergantung pada kemampuannya dalam mengurangi atau menghilangkan kondisi disonansi (ketidakseimbangan internal) yang menerpanya. Disonansi dapat dikurangi dengan mengubah perilaku individu (unit pengambilan keputusan) melalui pengetahuan, sikap dan tindakan (Rogers, 2003). Peran agen perubahan sangat dibutuhkan untuk mengawal proses adopsi kebijakan KPH. Kerangka konseptual penelitian dibangun berdasarkan landasan teoritik dan metode analisis yang antara lain dikembangkan oleh *International Development Studies/IDS* (2006) untuk lebih memahami proses operasionalisasi kebijakan KPH (Gambar 1).

B. Pengumpulan Data

Penelitian dilakukan mulai Oktober 2012-Oktober 2013. Lokasi penelitian dipilih secara *purposive* yaitu KPH di Provinsi Lampung meliputi: 1) KPH provinsi (KPHL Batutege terdiri dari Kabupaten Tanggamus, Lampung Tengah, Pringsewu dan Lampung Barat); 2) KPH kabupaten (KPHL Kota Agung Utara, Kabupaten Tanggamus dan KPHP Reg 47 Way Terusan Kabupaten Lampung Tengah). Wawancara dilakukan melalui teknik *snowball* dengan sebelumnya menentukan informan kunci yaitu KPHL Batutege, KPHL Kota Agung Utara dan KPHP Reg 47 Way Terusan. *Stakeholders* penelitian meliputi Sekretariat Daerah, DPRD Provinsi/Kabupaten, Dinas Kehutanan Provinsi, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten, KPHL Batutege, KPHL Kota Agung Utara, KPHP Reg 47 Way Terusan, profesional, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, media dan masyarakat. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi dan studi dokumen (Patton, 2002). Data yang dikumpulkan adalah sejarah pembangunan KPH, dokumen kebijakan daerah, dokumen publikasi KPH dan dokumen pendukung penelitian lainnya.



Sumber: Modifikasi dari teori *Diffusion of Innovation* (Rogers, 2003) dan analisis IDS (2006).

Gambar 1. Kerangka konseptual penelitian.
 Figure 1. Conceptual framework of research.

C. Analisis Data

Operasionalisasi kebijakan KPH dianalisis dengan menggunakan analisis retrospektif dan analisis interaksi. Analisis kebijakan retrospektif (*ex post*) adalah penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan (Dunn, 2000). Perkembangan operasionalisasi kebijakan KPH dituangkan dalam bentuk grafik dan persentase (implementasi dan konfirmasi) yang menggambarkan *interest stakeholders* dalam proses tersebut. Persentase *stakeholders* disajikan dalam bentuk tabulasi dengan mempertimbangkan unsur waktu dan *stakeholders* yang terlibat.

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam operasionalisasi kebijakan KPH diperoleh melalui analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*) berdasarkan persepsi *stakeholders* yang terlibat di dalamnya. Hasil penelitian Graneheim & Lundman (2004) memberikan gambaran konsep penting (isi *manifest* dan *latent*, unit analisis, unit arti, kondensasi, abstraksi, area isi, kode, kategori dan tema) terkait dengan analisis isi kualitatif, menggambarkan penggunaan konsep yang berkaitan dengan prosedur penelitian dan meng-

usulkan langkah-langkah untuk mencapai kepercayaan (kredibilitas, kehandalan dan transfer) seluruh langkah-langkah dari prosedur penelitian. Penelitian ini menggunakan metode pencatatan secara tematik. Unit tematik adalah unit analisis yang lebih melihat tema (topik) pembicaraan dari suatu teks, secara sederhana berbicara mengenai "teks berbicara tentang apa atau mengenai apa" (Eriyanto, 2011). Tema atau topik merupakan teks yang bersifat laten (*latent content*) yang dapat dianalogkan dengan isu-isu yang ada dalam suatu teks atau dokumen. Teks diambil dari hasil dokumentasi dan wawancara selama masa observasi.

Hasil dari unit analisis dilakukan kategorisasi berdasarkan kode-kode yang dibuat (*category system*). Kategori ini disajikan dalam sebuah lembar *coding* (*coding sheet*) yaitu alat yang dipakai untuk menghitung atau mengukur aspek tertentu dari isi media (Eriyanto, 2011). Lembar *coding* memuat semua kategori dan aspek yang ingin diketahui dalam analisis isi. Ketajaman dan kemandulan dari analisis isi ditentukan oleh kualitas dari suatu lembar *coding*.

Analisis interaksi *stakeholders* dalam proses operasionalisasi kebijakan KPH dilakukan dengan metode IDS (2006) yang menggambarkan interaksi *stakeholders* dalam merespon kebijakan KPH ketika diimplementasikan melalui tiga kerangka pendekatan yaitu *discourse/narrative*, *actors/networks* dan *interest/politics*. Kedua analisis tersebut dideskripsikan melalui analisis deskriptif kualitatif yang dapat menggambarkan perkembangan proses operasionalisasi KPH dan interaksi *stakeholders* yang terlibat di dalamnya. Strategi komunikasi KPH dianalisis secara deskriptif kualitatif berdasarkan persepsi/isu strategis sebagai hasil interaksi *stakeholders* dalam proses pengambilan keputusan tersebut, yang menurut Ansoff (1980), King (1982), Pflaum & Delmont (1987) dalam Bryson (2003) harus dikelola untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Operasionalisasi Kebijakan Pembangunan KPH

Tahap keempat dari proses adopsi adalah implementasi dan tahap kelima adalah konfirmasi. Kedua tahap ini merupakan bentuk operasionalisasi kebijakan KPH. Dasar operasionalisasi KPH adalah PP No. 6 tahun 2007 yang didukung oleh Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P. 6/Menhut-II/2010, Permenhut No. P. 41/Menhut-II/2011 jo Permenhut No. P. 54/Menhut-II/2011, Permenhut No. P. 42/Menhut-II/2011, Permenhut No. P. 39/Menhut-II/2013, Permenhut No. P.46/Menhut-II/2013, Permenhut No. P. 47/Menhut-II/2013. Kebijakan operasionalisasi KPH terkait dengan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan (Djajono A., 2012) adalah Petunjuk Teknis Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP), yang di dalamnya terdapat Peraturan Direktur Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Nomor. P. 5/VII-WP3H/2012, yang dilengkapi dengan Petunjuk Teknis Inventarisasi Hutan pada Wilayah KPHL dan KPHP dan Petunjuk Teknis Inventarisasi Sosial

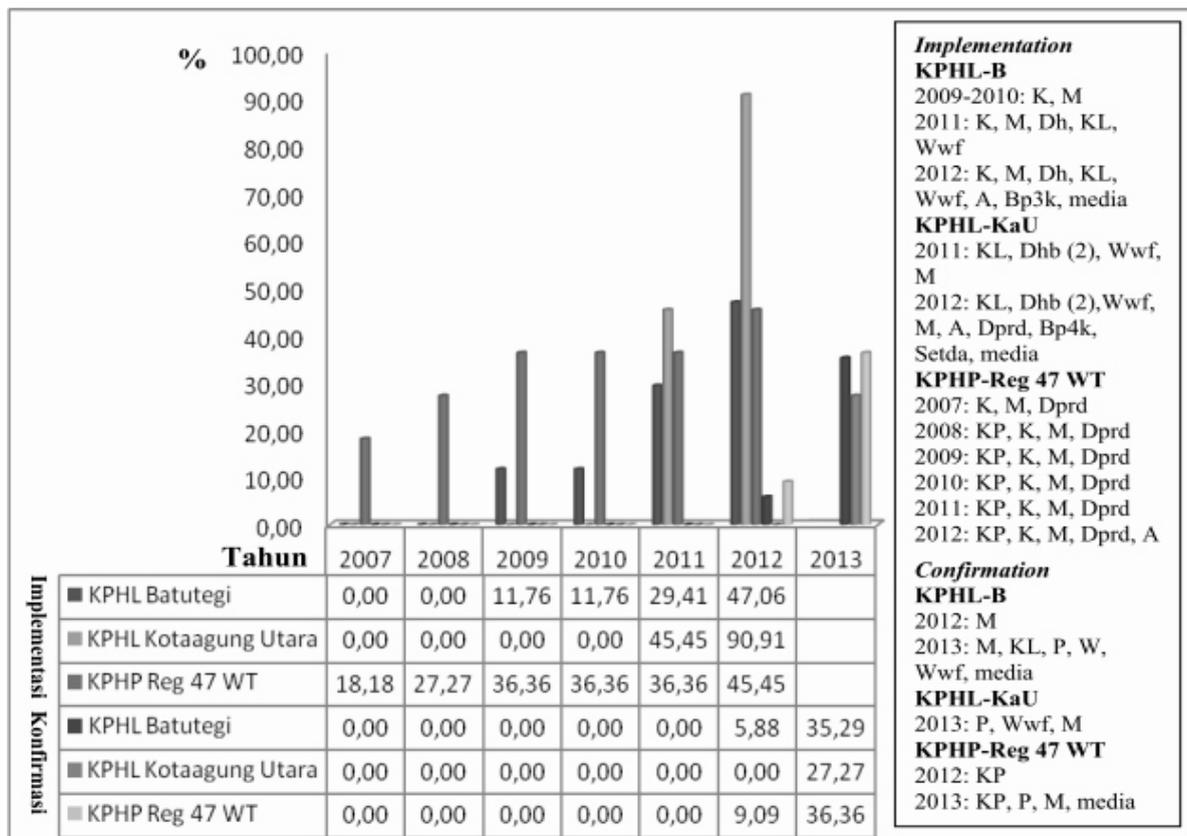
Budaya Masyarakat di Dalam/Sekitar Kawasan Hutan/KPH (Penyempurnaan). Perkembangan operasionalisasi kebijakan KPH di KPHL Batutege terjadi tahun 2009-2013, di KPHL Kota Agung Utara tahun 2011-2013 dan di KPHP Reg 47 Way Terusan tahun 2009-2013 (Gambar 2).

1. KPHL Batutege

Implementasi kegiatan di KPHL Batutege terjadi mulai tahun 2009 yang dilakukan oleh masyarakat dan Kawantani yaitu berupa pendampingan masyarakat yang tinggal di kawasan KPHL Batutege. Tahun 2010, tidak ada implementasi kegiatan di KPHL Batutege. Hal ini dapat dipahami karena konsep KPH baru dikenal dan KPHL Batutege juga baru ditetapkan pada tahun 2010 melalui Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan No. 68/Menhut-II/2010.

Sejak tahun 2009, program penyuluhan kehutanan sudah diserahkan ke Badan Koordinator Penyuluh Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP3K) dan anggarannya ada di Dinas Kehutanan. Tenaga penyuluh di BP3K tidak khusus menangani bidang kehutanan dan umumnya pendidikan mereka Sarjana Pertanian. Tahun 2010, kegiatan ini langsung melalui BP3K berupa dana Biaya Operasional Penyuluh (BOP), diklat penyuluh kehutanan, Sentra Penyuluhan Kehutanan Pedesaan (SPKP) dan Kecil Menanam Dewasa Menganam (KMDM). Tenaga penyuluh kehutanan sementara ditempatkan di kecamatan-kecamatan dengan wilayah kerja termasuk di dalam kawasan hutan. Hingga tahun 2012, di Provinsi Lampung tidak ada tenaga penyuluh kehutanan. Awal tahun 2013, ada dua tenaga penyuluh pertanian yang beralih profesi menjadi tenaga penyuluh kehutanan.

Tahun 2011, tiga *stakeholders* yang beraktivitas di sana adalah Dinas Kehutanan Provinsi, KPHL Batutege dan World Wide Fund (WWF). Sejak itu sumber dana untuk operasionalisasi KPHL dialokasikan dalam APBD dan menempel di Dishut Provinsi Lampung. Nilainya hanya Rp 50 juta/tahun dan hampir seluruhnya untuk kegiatan rutin perkantoran. Kegiatan ke lapangan dan publikasi, jumlahnya sedikit. Tahun 2012, *stakeholders* yang beraktivitas di KPHL Batutege adalah BP3K, akademisi dan media. Beberapa kegiatan



- Dh (Dinas Kehutanan), Dhb (Dinas Kehutanan dan Perkebunan), KL (KPHL), P (profesional), Dprd (DPRD), KP (KPHP), Setda (Sekretariat Daerah), Bp4k (BP4K), Bp3k (BP3K), A (akademisi), Wwf (WWF), W (watala), K (kawantani), M (masyarakat), media

Gambar 2. Perkembangan operasionalisasi kebijakan KPH di tiga lokasi penelitian.
Figure 1. The progress of policy operationalization of FMU in the three location of research.

yang telah dilakukan KPHL Batutegi hingga tahun 2012 antara lain meliputi pembinaan budidaya kopi dan madu hutan, pelatihan pengamanan hutan (pamhut) swakarsa dan Masyarakat Peduli Api, pelatihan budidaya pada ekosistem esensial, fasilitasi HKM, rehabilitasi hutan, patroli pengamanan hutan, pemberdayaan masyarakat, tindakan hukum atas pelanggaran bidang kehutanan, penyusunan rencana pengelolaan serta pelepasliaran satwa beruk dan kukang.

Tahun 2011, WWF memperoleh dana dari Nestle (*community development*) sebesar Rp 1,8 miliar di Desa Ngarip yang terletak dalam wilayah kerja KPHL Batutegi dan KPHL Kota Agung Utara. Dana tersebut untuk kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) seluas 20 ha, penguatan kapasitas masyarakat (diklat petani kopi berbasis konservasi), pendidikan sadar lingkungan dan pertanian

organik untuk pemuda putus sekolah. WWF juga terlibat dalam penyusunan Rencana Aksi dan DIPA KPHL Batutegi.

Keterlibatan akademisi dalam pembangunan KPH adalah dalam proses “rancang bangun KPH” yaitu terlibat dalam diskusi dan pembahasan pembangunan KPH di Provinsi Lampung. Tahun 2012, KPHL Batutegi menyusun Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPHJP) dengan fasilitasi akademisi dan sumber dana dari Kementerian Kehutanan (BPKH II Palembang).

Tahun 2012, media mulai mengenal konsep KPH dan Lampung Post meliput kegiatan KPHL Batutegi. Pada tanggal 6 Nopember 2012 di Hotel Arinas Bandar Lampung, Dishut Provinsi Lampung mengundang *stakeholders* daerah untuk membangun kesepakatan multipihak melakukan

pengelolaan hutan bersama yaitu *stakeholders* Provinsi Lampung, Kabupaten (Lampung Tengah, Pringsewu, Tanggamus, Lampung Barat), akademisi, LSM dan swasta. KPHL mengundang Ditjen Planologi Kehutanan untuk menyaksikan nota kesepakatan tersebut dan media sebagai peliputnya.

Tahun 2012, masyarakat melakukan konfirmasi terhadap kebijakan KPH terkait dengan lamanya proses ijin HKm. Tahun 2013 terdapat enam *stakeholders* yang melakukan konfirmasi terhadap kebijakan pembangunan KPH yaitu KPHL Batutegi, profesional, Watala, WWF, masyarakat dan media. Hal ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan KPH belum dapat menjamin kebijakan tersebut tetap diadopsi sepenuhnya. Apabila agen perubahan dapat mempertahankan proses adopsi berjalan hingga selesai (melewati tahap implementasi dan konfirmasi), maka kebijakan KPH tetap diadopsi.

2. KPHL Kota Agung Utara

Operasionalisasi KPHL Kota Agung Utara dimulai tahun 2011 yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan, KPHL, Bidang Perlindungan dan Pengamanan Hutan Dishutbun Kabupaten Tanggamus, WWF dan masyarakat. Secara *de facto*, masyarakat sudah lama melakukan kegiatan pengelolaan hutan walaupun belum semuanya mendapatkan legalitas dari Kementerian Kehutanan yaitu ijin HKm. Mereka peserta transmigrasi pertama yang datang ke Lampung pada tahun 1930-an. Kedatangan berikutnya terjadi tahun 1970, lalu berlanjut pada tahun 1980 dan terakhir tahun 2000-an. Umumnya masyarakat menjadi petani HKm pada tahun 2000-an.

Stakeholders KPHL Kota Agung Utara sangat mendukung pembentukan KPHL Kota Agung Utara dan mengakui keberadaannya (Julijanti et al., 2013). Terbitnya Perda Kabupaten Tanggamus tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja KPHL Kabupaten Tanggamus menunjukkan bahwa Kabupaten Tanggamus sangat antusias dan peduli dengan eksistensi KPHL Kota Agung Utara. Perda ini menjadi dasar hukum bagi KPHL Kota Agung Utara sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Tanggamus percaya sepenuhnya dan

mengakui kapabilitas KPHL. Sejak tahun 2012, KPHL Kota Agung Utara sudah mendapatkan APBD untuk membiayai kegiatannya.

Tahap implementasi kebijakan pembangunan KPHL Kota Agung Utara menempati posisi 90,91% (10 *stakeholders*) pada tahun 2012 (Julijanti et al., 2013). Secara umum kebijakan KPH telah diterima dan ada “*interest*” daerah terhadap pembangunan KPHL Kota Agung Utara. Beberapa kegiatan KPHL Kota Agung Utara hingga tahun 2021 meliputi pendataan masyarakat di dalam kawasan hutan, pengendalian penggunaan kawasan hutan, pengembangan/pengayaan tanaman kayu dan *multi purposes trees species*/MPTS (pembibitan), perlindungan hutan (patroli hutan, pembentukan pamhut swakarsa, pencegahan kebakaran hutan, pencegahan perambahan), pengembangan kelembagaan kelompok tani, pengembangan teknik kebun multistrata (penanaman), penguatan ekonomi serta rehabilitasi hutan dan lahan.

Stakeholders yang masih belum yakin dan percaya sepenuhnya bahwa KPH (KPHL Kota Agung Utara) akan dapat berperan optimal dalam rangka resolusi konflik di sektor kehutanan sebesar 27,27% (Julijanti et al., 2013). Konfirmasi ini dilakukan oleh profesional, LSM dan masyarakat yang menunjukkan bahwa ketiga *stakeholders* tersebut masih meragukan KPHL Kota Agung Utara dapat operasional dan mampu sebagai institusi dalam menangani konflik-konflik sektor kehutanan khususnya di Kabupaten Tanggamus. Konfirmasi tidak mungkin terjadi jika ada kesepahaman terhadap konsep KPH sehingga ketika kebijakan KPH diimplementasikan tidak mengalami hambatan yang berarti. Apabila tahap konfirmasi tetap dilalui maka perlu upaya-upaya pencegahan dan penanganannya guna mendorong proses adopsi kebijakan KPH.

3. KPHP Reg 47 Way Terusan

Tahun 2001-2002, KPHP Reg 47 melakukan sensus ke wilayah kerjanya, termasuk inventarisasi sosial. Setelah kegiatan tersebut selesai, tidak ada kegiatan lanjutan hingga terbentuknya KPHP Reg 47 Way Terusan pada tahun 2008. Tahun 2008, implementasi kegiatan baru dilakukan oleh KPHP. Tahun 2009, Kawantani mulai terlibat

dalam implementasi kegiatan di KPHP. KPHP bekerjasama dengan Kawantani melakukan kegiatan “pemetaan partisipatif.” Sumber dana kegiatan ini diperoleh dari *Multi-stakeholders Forestry Program* (MFP-DFID). Tahun 2010, masyarakat mulai melakukan implementasi kegiatan di KPHP Reg 47 Way Terusan. Tahun 2011, secara aktif DPRD mulai terlibat dalam implementasi kegiatan di KPHP. Keterlibatan DPRD ini dalam rangka mediasi konflik kawasan (*tenurial*) antara KPHP dengan masyarakat. Tahun 2012, akademisi memfasilitasi penyusunan *draft* RPHJP KPHP Reg 47 Way Terusan dengan sumber dana dari Ditjen Planologi Kehutanan melalui BPKH Wilayah II Palembang.

Tahap konfirmasi dalam proses pengambilan keputusan adopsi kebijakan pembangunan KPHP Reg 47 Way Terusan pertamakali dilakukan oleh KPHP. Pada tahun 2013 terdapat penambahan tiga *stakeholders* yang melakukan konfirmasi kebijakan KPH yaitu profesional, media dan masyarakat. Sejak terbentuknya KPHP hingga tahun 2012, praktis tidak ada kegiatan di lapangan, hanya berupa *checking* lapangan oleh KPHP yang merupakan tupoksi KPHP.

B. Kondisi Pemungkin Operasionalisasi KPH

Kebijakan yang sudah diadopsi tidak menjamin bahwa kebijakan tersebut akan diterima (terus diadopsi) selama dalam implementasinya, kebijakan tersebut tidak dapat memberikan keyakinan pada *client* untuk terus adopsi. Hal ini mengindikasikan bahwa tahap implementasi kebijakan merupakan titik kritis bagi operasionalisasi kebijakan sehingga kriteria implementasi merupakan kriteria operasionalisasi kebijakan itu sendiri (Tabel 1). Leavitt, Peters & Waterman, dan McKinsey dalam Hussey (1996) mengidentifikasi delapan variabel kunci implementasi kebijakan yaitu tugas (*task*), orang-orang (*people*), struktur (*structure*), proses keputusan (*decision processes*), budaya (*culture*), sistem informasi (*information system*) dan sistem penghargaan (*reward system*). Sementara itu, kriteria operasionalisasi kebijakan KPH menurut Kementerian Kehutanan meliputi wilayah, kelembagaan, rencana dan pengelolaan hutan.

Berdasarkan hasil pencermatan terhadap Tabel 1 dapat diketahui bahwa dari delapan kriteria implementasi Hussey (1996) dan kriteria operasionalisasi Kementerian Kehutanan, ketiga lokasi penelitian telah memenuhi tujuh kriteria implementasi, kecuali syarat sistem penghargaan (*reward system*). Tabel 1 menunjukkan bahwa secara umum kriteria implementasi tersebut sudah memenuhi untuk operasionalisasi KPH di tiga lokasi penelitian, namun faktanya belum optimal dalam mendorong eksistensi KPHL/P terutama KPHL Batutegi dan KPHP Reg 47 Way Terusan. Perda yang khusus memuat dasar operasionalisasi KPHL/P juga belum ada sehingga berimplikasi pada ketersediaan SDM KPHL/P dan dana operasionalisasinya. Hal ini berbeda dengan KPHL Kota Agung Utara yang sudah memiliki kewenangan berdasarkan Peraturan Bupati Tanggamus tentang pelimpahan kewenangan pengelolaan hutan serta tugas pokok dan uraian jabatan struktural KPHL Kota Agung Utara.

Kondisi pemungkin guna mendukung operasionalisasi kebijakan KPH di tiga lokasi penelitian sa-ngat diperlukan, baik melalui fasilitasi dari Pemerintah maupun Pemda. Operasionalisasi KPHL Kota Agung Utara ternyata lebih optimal dibandingkan dengan KPHL Batutegi dan KPHP Reg 47 Way Terusan. Operasionalisasi KPHL Kota Agung Utara dapat berjalan dengan baik karena terdapat kondisi pemungkin yang mampu mendorong eksistensi KPHL. Hal ini ditunjukkan dengan besarnya dukungan pendanaan melalui PBD, SDM KPHL dan Perda sebagai dasar operasionalisasinya. Optimalisasi kegiatan pengelolaan hutan harus dilakukan dengan melibatkan masyarakat yang dapat berupa pemberian ijin pemanfaatan hutan dalam skema HKm, hutan desa, HTR (hutan produksi). Adanya wilayah tertentu memungkinkan untuk diusahakan secara swakelola atau dikerjasamakan melalui pihak ketiga yang dapat berupa investor maupun masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan. Guna mendorong operasionalisasi KPHL/P, maka kriteria operasionalisasi KPH harus dipenuhi sehingga dapat dibangun kondisi pemungkin bagi percepatan operasionalisasinya, yaitu:

1. Kapasitas SDM dan efektivitas sistem pengawasan. SDM KPHL/P perlu disesuaikan

Tabel 1. Kriteria operasionalisasi KPH
Table 1. Criteria of FMU operationalization

Kriteria implementasi (Implementation criteria) (Hussey, 1996)	Kondisi saat ini (Recent condition)			Kriteria operasionalisasi Kemenhut (Operationalization criteria of Ministry of Forestry)
	KPHL Batutegi (Protection FMU Batutegi)	KPHL Kota Agung Utara (Protection FMU Kota Agung Utara)	KPHP Reg 47 Way Terusan (Protection FMU Reg 47 Way Terusan)	
Tugas (Task)	<ul style="list-style-type: none"> - Menyelenggarakan pengelolaan hutan, meliputi: tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan, penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi hutan dan reklamasi, pemanfaatan hutan di wilayah tertentu, perlindungan hutan dan konservasi alam. - Menjabarkan kebijakan kehutanan nasional, provinsi, kabupaten/kota untuk diimplementasikan. - Melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan serta pengendalian. - Melaksanakan pemantauan dan penilaian atas pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya. - Membuka peluang investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan. 			
Orang-orang 1. (People)	SDM: - 19 (KPHL, polhut Dinas, Basarhut, SKMA) - 4.328 anggota HKm (definitif) - 5.938 anggota HKm (usulan)	SDM: - 32 orang (KPHL, polhut Dinas, SKMA, Basarhut, tenaga sukarela) - 2.533 anggota HKm (definitif)	SDM: - 8 (KPHP, Basarhut, SKMA) - 4.015 KK petani hutan	SDM KPHL/P
Struktur (Structure)	<ul style="list-style-type: none"> - Aturan (Daerah): Pergub Lampung No. 27/2010 tgl 6-8-2010 ttg Pembentukan, Organisasi & Tata Kerja UPTD pd Dinas daerah Prov.Lampung - Bentuk organisasi: UPTD - Luas: 58.174 ha - DAM Batutegi: 5 ha - HKm: 13.972,5 ha (definitif) 23.324,579 ha (usulan) - Ruang kerja: 1 gedung kantor - Alat transportasi: 3 roda 2, 1 roda 4, 1 motor air - Peralatan kantor: 3 PC, 1 laptop, 1 LCD, 3 ext. HD, 	<ul style="list-style-type: none"> - Aturan (Daerah): ✓ Perda Kab. Tanggamus No. 21/2011 (Lembaran Daerah Kab. Tanggamus No. 76 Tahun 2011) tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja KPHL Kab. Tanggamus ✓ Perbup Tanggamus No. 08/ 2012 tentang Pelimpahan Kewenangan Pengelolaan HL Kota Agung Utara dari Dishutbun Kab. Tanggamus kepada KPHL Kota Agung 	<ul style="list-style-type: none"> - Aturan (Daerah): ✓ Surat Gubemur Lampung No. 061/3125/02/2006 tentang Pembentukan Organisasi KPHP Reg 47 Way Terusan ✓ Peraturan Bupati Lampung Tengah No. 10/2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja UPTD KPHP Reg 47 Way Terusan Kab. Lampung Tengah - Bentuk organisasi: UPTD - Luas: ± 12.500 ha (Alokasi HTR: Ijin) - Ruang kerja: 1 gedung kantor - Alat transportasi: 2 roda 2, 1 roda 4 - Peralatan kantor: 3 PC, 1 laptop, 1 LCD, 	<ul style="list-style-type: none"> - Kelembagaan: ✓ Aturan KPH: UU 41/1999, PP 44/2004, PP 6/ 2007 jo PP 3/ 2008 ✓ Bentuk organisasi KPH: UPTD, SKPD, BLUD ✓ Personil KPH ✓ Sarana dan prasarana KPH ✓ Anggaran ✓ SDM terlatih - Rencana: Tata hutan & RP hutan ✓ Penyelenggaraan pengelolaan hutan ✓ Penjabaran kebijakan kehutanan nasional, provinsi dan kab./kota ✓ Pelaksanaan kegiatan pengelolaan

Tabel 1. Lanjutan
 Table 1. Continued

Kriteria implementasi (Implementation criteria) (Hussey, 1996)	Kondisi saat ini (Recent condition)			Kriteria operasionalisasi Kemenhut (Operationalization criteria of Ministry of Forestry)
	KPHL Batutegi (Protection FMU Batutegi)	KPHL Kota Agung Utara (Protection FMU Kota Agung Utara)	KPHP Reg 47 Way Terusan (Protection FMU Reg 47 Way Terusan)	
	3 printer, 4 meja kursi biro, 13 meja kursi ½ biro, 3 <i>filing cabinet</i> , 1 meja kursi tamu - Peralatan kerja: 3 GPS, 3 kompas, 1 altimeter, 3 distometer - Pengesahan RPJP: Pebruari 2014 - Dana (APBD): ✓ Rehab. gedung kantor KPHL (2011) ✓ Rp 50 juta/ tahun (2011) ✓ Rp 189 juta/ tahun (2012) ✓ Rp 300 juta/ tahun (2013) ✓ Rp 150 juta/ tahun (2014)	Utara ✓ Perbup Tanggamus No. 26 tahun 2012 tentang Tugas Pokok dan Uraian Tugas Jabatan Struktural KPHL Kab. Tanggamus - Bentuk organisasi: SKPD - Luas 56.020 ha: PT. Tanggamus Electric Power: 70,705 ha PT. Natarang Mining: 10.540 ha HKm: 7.057,842 ha (definitif) - Ruang kerja: 1 gedung kantor - Alat transportasi: 3 roda 2, 1 roda 4 - Peralatan kantor: 3 PC, 1 laptop, 1 LCD, 3 ext. HD, 3 printer, 3 meja kursi biro, 12 meja kursi ½ biro, 2 <i>filing cabinet</i> , 1 meja kursi tamu - Peralatan kerja: 2 GPS, 3 kompas, 1 altimeter, 3 distometer - Pengesahan RPJP: 2014 - Dana (APBD): ✓ Rp 700 juta/ tahun (2011) ✓ Rp 800 juta/ tahun (2012) ✓ Rp 1,1 miliar/ tahun (2013)	2 ext. HD, 3 printer, 3 meja kursi biro, 12 meja kursi ½ biro, 2 <i>filing cabinet</i> , 1 meja kursi tamu - Peralatan kerja: 2 GPS, 2 kompas, 1 altimeter, 0 distometer - Pengesahan RPJP: 2013 - Dana (APBD): ✓ Rp 0,- (2011) ✓ Rp 0,- (2012) ✓ Rp 122 juta/ tahun (2013) ✓ Tidak ada informasi (2014)	✓ hutan pada wilayah tertentu ✓ Pelaksanaan pemantauan dan penilaian pada wilayah yang diberi ijin pemanfaatan hutan ✓ Pengembangan peluang investasi ✓ Rencana strategis bisnis

Tabel 1. Lanjutan
Table 1. Continued

Kriteria implementasi (Implementation criteria) (Hussey, 1996)	Kondisi saat ini (Recent condition)			Kriteria operasionalisasi Kemenhut (Operationalization criteria of Ministry of Forestry)
	KPHL Batutegi (Protection FMU Batutegi)	KPHL Kota Agung Utara (Protection FMU Kota Agung Utara)	KPHP Reg 47 Way Terusan (Protection FMU Reg 47 Way Terusan)	
Proses keputusan (Decision processes)	Rencana pengelolaan disusun KPHL/P dengan fasilitasi teknis dari akademisi dan dana dari Pemerintah			KPH merupakan mandat UU No. 41/1999 sehingga
Budaya (Culture)	Proses internalisasi konsep KPH: pemahaman konsep KPH lama menuju konsep KPH baru			Wilayah (konsep KPH baru): - Pembentukan wilayah KPHL & KPHP - Pembentukan wilayah KPHL & KPHP Model
Sistem informasi (Information system)	Tersedianya data dan informasi sumber daya hutan, sosial budaya, ijin-ijin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan			Ketersediaan data dan informasi SDH, sosial budaya, ijin-ijin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan
Sistem pengawasan (Control system)	Bagian dari tupoksi KPH: pengawasan terhadap ijin-ijin pengelolaan hutan yang sedang berjalan dalam wilayah kerjanya			
Sistem penghargaan (Reward system)	-	-	-	-

- dengan luasan wilayah kelolanya karena berimplikasi pada kemampuan/daya jangkau SDM dalam mengelola hutan dan efektivitas sistem pengawasannya. Keterbatasan SDM dapat diantisipasi dengan melibatkan masyarakat melalui skema HTR, HKM, hutan desa maupun skema lainnya atas dasar keputusan/ kesepakatan bersama sehingga akan tercipta perencanaan partisipatif (*participatory planning*) dalam kegiatan pengelolaan hutan.
- Kelembagaan KPH. Aturan terkait kewenangan KPH belum sepenuhnya mendukung, terutama Perda sehingga pemenuhan aturan tersebut perlu direalisasikan secara fisik. Hal ini dapat berimplikasi terhadap dukungan pendanaan serta sarana dan prasarana yang berasal dari daerah (APBD).
 - Sistem informasi dan pengawasan. Informasi yang bersifat “informatif” akan sangat mendukung keberhasilan institusi sehingga perlu dibangun suatu sistem informasi yang dapat dipercaya dan memenuhi harapan institusi dan pengguna sebagai media pengendali (rambu-rambu) dalam operasionalisasinya.

- Pembiayaan melalui sistem penghargaan. Guna menghindari kemungkinan terjadinya inefisiensi dan inefektivitas organisasi terkait dengan alokasi dana operasionalisasi KPH maka dana diberikan sebagai insentif pemerintah terhadap institusi pengelola yang telah memenuhi syarat-syarat operasional, yang besarnya berdasarkan pada pemenuhan syarat tersebut (konsep pemberdayaan institusi atas dasar *reward system*).

C. Bagaimana Interaksi Stakeholders Bekerja

Implementasi adalah proses di mana individu dan organisasi memandang (memahami) “realitas” dan bagaimana interaksi antara keduanya dan antar organisasi dalam mencapai tujuan-tujuannya (Parsons, 2008). Hasil interaksi ini dapat mendorong maupun menghambat proses implementasi kebijakan. Parsons (2008) menyatakan bahwa realitas implementasi kebijakan umumnya diwarnai oleh isu-isu politik, kekuasaan, kepentingan yang memengaruhi

perilaku individu dalam berinteraksi sehingga menghasilkan cara pandang dan persepsi *stakeholders* yang beragam (Tabel 2).

Persepsi *stakeholders* tersebut muncul selama berlangsungnya proses operasionalisasi KPH. Persepsi ini merupakan isu-isu strategis yang merupakan wacana yang berkembang dalam interaksi *stakeholders* tersebut. Hasil akhir dari wacana-wacana tersebut dikelompokkan ke dalam tiga tema utama (isu strategis) dari masing-masing *stakeholders* (Tabel 3).

Pengelompokan isu-isu strategis menjadi tema-tema yang masih menjadi perdebatan ini menunjukkan adanya *interest* para pemangku kepentingan (*stakeholders*) terhadap kebijakan pembangunan KPH. *Interest* ini terdiri dari *formal*

interest dan *informal interest*. Berdasarkan pendapat Correia, Auld *et al.*, Cashore & Stone dan Krott (Nurrochmat *et al.*, 2014) secara ringkas dapat dikatakan bahwa konflik kepentingan antar aktor di antaranya terkait dengan standar tata kelola hutan (legitimasi politik dan kewenangan), kontestasi antara tujuan pribadi dan tujuan publik serta kepentingan lokal dan kepentingan global. Persepsi *stakeholders* dalam operasionalisasi kebijakan KPH ini telah berimplikasi pada interaksi *stakeholders* (aktor) dan kepentingan mereka terhadap kebijakan KPH. Interaksi *stakeholders* dalam proses operasionalisasi kebijakan KPH menunjukkan adanya *interest* sekelompok aktor berdasarkan tema isu strategis (naratif) yang dibawanya (Tabel 4).

Tabel 2. Persepsi *stakeholders* dalam proses operasionalisasi kebijakan KPH
 Table 2. *Stakeholders perception in the operationalization process of FMU policy*

Lokasi (<i>Location</i>)	Persepsi <i>stakeholders</i> (<i>Stakeholders perceptions</i>)	Isu strategis (<i>Strategic issue</i>)
KPHL Batutegi	Pemerintah Setda: - Otonomi daerah (otoda) terkait kewenangan sehingga aturan pendukungnya harus jelas - DAM Batutegi mestinya ada kontribusi untuk sektor hulu - KPH jadi terbatas tugasnya karena UPTD - Tata hubungan kerja harus fleksibel terkait dengan tata kelola hutan dan ruang penyelesaian masalah di lapangan - UPTD tidak mengurangi kewenangan Dinas - Otoda: pembagian kewenangan antara Pusat, Provinsi, Kabupaten DPRD - Kewenangan KPH harus jelas Dishut - Kebijakan daerah: mendorong pembangunan KPH - DAM Batutegi mestinya ada kontribusi untuk sektor hulu - Dukungan aturan dan SDM untuk operasionalisasi KPH dirasa kurang KPHL - Kurangnya payung hukum untuk operasionalisasi KPH - Dukungan Pemda: aturan organisasinya - Eksistensi KPH belum diakui di lapangan - KPH memerlukan dukungan para pihak - Regulasi dan legitimasi <i>stakeholders</i> perlu untuk mendorong operasionalisasi KPH BP3K - KPH: koordinasi penyuluhan jadi lebih mudah	- Kewenangan KPH dan aturan pendukungnya harus jelas - <i>Beneficiary sharing</i> untuk DAM Batutegi Kejelasan kewenangan KPH - <i>Beneficiary sharing</i> DAM Batutegi - Dukungan aturan dan SDM untuk operasionalisasi KPH - Dukungan aturan dan SDM untuk operasionalisasi KPH - Legitimasi <i>stakeholders</i> terhadap eksistensi KPH KPH mempermudah koordinasi

Tabel 2. Lanjutan
Table 2. Continued

Lokasi (Location)	Persepsi <i>stakeholders</i> (Stakeholders perceptions)	Isu strategis (Strategic issue)
KPHL Kota Agung Utara	Setda - Kebijakan daerah: mendorong pembangunan KPH	Aturan pendukung operasionalisasi KPH
	DPRD - Zonasi dan peruntukan lahan: bagaimana kewenangan KPHL/Bupati - KPH untuk efisiensi dan efektivitas pengelolaan hutan - Kewenangan KPH harus cukup	Ketercukupan kewenangan KPH
	Dishutbun - Era reformasi, pejabat Dishutbun bukan dari kehutanan - Keterbatasan tenaga teknis kehutanan	Kapasitas SDM kehutanan
	KPHL - Kewenangan KPH kurang jelas - Payung hukum KPH masih kurang - Otda sebaiknya untuk provinsi, tidak untuk kabupaten - PNBP tambang mestinya ada <i>sharing</i> untuk daerah - Sosialisasi untuk mendapatkan legitimasi <i>stakeholders</i> - SDM kurang dan belum sesuai kompetensinya - Retribusi HHBK di dalam KH belum ada	- Kejelasan kewenangan KPH - Ketercukupan aturan kegiatan pengelolaan hutan oleh masyarakat - Kapasitas SDM KPH - Legitimasi <i>stakeholders</i> terhadap eksistensi KPH
KPHP Reg 47 Way Terusan	BP4K - Keterlibatan BP4K dimulai sejak ada KPH (\pm 2012) - KPHL Kota Agung Utara lebih sering koordinasi dengan BP4K dibandingkan KPHL Batutegei	Intensitas koordinasi mendorong operasionalisasi KPH
	Setda - Dukungan kebijakan Pemda sebatas aturan yang ada	Aturan pendukung operasionalisasi KPH terbatas
	DPRD - Harapan masyarakat punya hak kelola - Pemerintah perlu ketegasan dalam penanganan masalah di kawasan hutan - Payung hukum harus diperjelas	- Legitimasi hak kelola masyarakat - Ketegasan sikap pemerintah dan dukungan aturan operasionalisasi
	Dishutbun - Penempatan SDM tidak sesuai dengan spesifikasi dalam era otda - Operasionalisasi KPH butuh " <i>cost</i> " yang besar karena ada masyarakat di sana - Penyelesaian konflik hutan idealnya melalui konsep NKRI - KPH: jika SKPD maka akan lebih fokus dan semua masalah diselesaikan sendiri - SKPD: yang dikurangi "garis koordinasi" - Pejabat Dishutbun sering bukan dari kehutanan	- UPTD: ketergantungan pada Dinas secara psikologis - Masalah KH ber-implikasi pada be-sarnya biaya operasionalisasi KPH - Ketidaksiesuaian kapasitas SDM dengan kebutuhan organisasi
KPHP - Belum ada penyesuaian tupoksi dan pelimpahan kewenangan dari Dishutbun - Dukungan Pemda: lisan - Harapan masyarakat punya hak kelola - Komitmen yang tidak jelas menyebabkan skema pengelolaan KPHP tidak berjalan - Koordinasi dengan Setda, DPRD tidak terealisasi karena ada teguran Dishutbun - Diskusi sering dilakukan dengan widyaiswara, bukan Setnas KPH - Mobil dinas dipakai oleh Dishutbun	- Dukungan Pemda tidak diikuti dengan tindakan nyata - Legitimasi hak kelola masyarakat - Hambatan psikologis berimplikasi pada sulitnya koordinasi - Komitmen yang tidak jelas membatasi gerak KPH	

Tabel 2. Lanjutan
Table 2. Continued

Lokasi (Location)	Persepsi <i>stakeholders</i> (Stakeholders perceptions)	Isu strategis (Strategic issue)
	Non pemerintah	
	Profesional:	
	- Rentang kendali Pusat terlalu besar	KPH dapat eksis jika diberi kewenangan yang cukup
	- KPH sebaiknya “dibubarkan” saja	
	- KPH tetap di Dinas	
	Akademisi:	
	- KPH belum otonom	KPH dapat eksis jika diberi kewenangan yang cukup
	- Dukungan kabupaten tidak diikuti dengan dukungan pekerjaan	
	LSM	
	- KPH masih meragukan	- KPH dapat eksis jika diberi kewenangan yang cukup
	- KPH masih tergantung dana dari Pusat	- Dukungan Pemda berupa aturan dan tindakan nyata
	- KPH mestinya lebih otonom	- Pengelolaan kolaboratif melalui keterlibatan para pihak
	- Kewenangan KPH kurang jelas dan tidak cukup	
	- Dukungan kebijakan kurang	
	- Wacana: KPH bubar	
	- Pengelolaan hutan kolaboratif oleh lembaga independen terkait jasa lingkungan	
	- Dukungan Pemda masih normatif/lisan	
	Masyarakat	
	- Pemerintah lebih percaya kepada pihak ketiga daripada masyarakat	- Legitimasi hak kelola masyarakat dengan konsep “beneficiary sharing”
	- Pemerintah dianggap belum peduli dengan keberadaan masyarakat	- Kepercayaan masyarakat merupa-kan modal pengelola-an hutan lestari
	- Semboyan masyarakat: jika satu kepentingan maka sahabat, jika beda kepentingan maka lawan	
	- Harapan: memiliki hak kelola dengan konsep <i>beneficiary sharing</i>	
	- Legalitas kelola hutan (HKm) membuat masyarakat lebih tenang	
	- KPH: pembinaan HKm lebih intensif	
	Media	
	-	

Tabel 3. Pengelompokan *stakeholders* atas dasar tema isu-isu strategis dalam proses operasionalisasi kebijakan KPH

Table 3. Stakeholders categories based on the strategic issues theme in the operationalization process of FMU policy

Tema isu strate- gis/naratif (Theme of strategic issue/narrative)	<i>Stakeholders</i>		
	KPHL Batutegi (Protection FMU Batutegi)	KPHL Kota Agung Utara (Protection FMU Kota Agung Utara)	KPHP Reg 47 Way Terusan (Protection FMU Reg 47 Way Terusan)
Kewenangan dan aturan KPH (Authority and regulation of FMU)	Setda, DPRD, Dishut, KPHL, BP3K, profesional, akademisi, LSM	Setda, DPRD, KPHL, BP4K, profesional, akademisi, LSM	Setda, DPRD, profesional, akademisi, LSM
Legitimasi KPH dan hak kelola (Legitimacy of FMU and management rights)	Setda, Dishut, KPHL, LSM, masyarakat	KPHL, LSM, masyarakat	DPRD, KPHP, LSM, masyarakat
Kapasitas SDM, psikologi dan <i>trust</i> (Capacity of human resources, psychology and trust)	Masyarakat	Dishutbun, KPHL, masyarakat	Dishutbun, KPHP, masyarakat

Tabel 4. Interaksi *stakeholders* dalam proses operasionalisasi kebijakan KPH
Table 4. *Stakeholders interaction in the operationalization process of FMU policy*

Isu strategis (<i>Strategic issue</i>)	Naratif (<i>Narrative</i>)	Aktor/jaringan (<i>Actors/Networks</i>)	Kepentingan/politik (<i>Interest/politics</i>)
<ul style="list-style-type: none"> - Kewenangan KPH dan aturan pendukungnya harus jelas - KPH dapat eksis jika diberi kewenangan yang cukup - Dukungan aturan dan SDM untuk operasionalisasi KPH - KPH mempermudah koordinasi - Intensitas koordinasi mendorong operasionalisasi KPH - Aturan pendukung operasionalisasi KPH - Aturan pendukung operasionalisasi KPH terbatas - Ketegasan sikap pemerintah dan dukungan aturan operasionalisasi - Ketercukupan kewenangan KPH - Ketercukupan aturan kegiatan pengelolaan hutan oleh masyarakat - Dukungan Pemda tidak diikuti dengan tindakan nyata - Dukungan Pemda berupa aturan dan tindakan nyata 	Ke-wenangan dan aturan KPH	Setda, DPRD, Dishut, KPHL, BP3K/BP4K, profesional, akademisi, LSM	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Formal interest:</i> Daerah menginginkan bahwa ada kejelasan pemberian kewenangan kepada KPH untuk operasionalisasinya termasuk aturan pendukungnya secara nyata. Hal ini terkait dengan kejelasan tata hubungan kerja antara Pusat, Provinsi, Kabupaten dan KPH - <i>Informal (hidden) interest:</i> Kejelasan dan ketercukupan kewenangan KPH serta aturan pendukungnya, agar KPH dapat eksis dalam kegiatan pengelolaan hutan. Hal ini akan berimplikasi pada kontribusi KPH pada PAD dan upaya penyelesaian konflik di lapangan. Implikasi berikutnya adalah dapat mengurangi biaya operasionalisasi.
<ul style="list-style-type: none"> - Legitimasi <i>stakeholders</i> terhadap eksistensi KPH - Legitimasi hak kelola masyarakat - Legitimasi hak kelola masyarakat dengan konsep "beneficiary sharing" - <i>Beneficiary sharing</i> untuk DAM Batutegi - Masalah kawasan hutan berimplikasi pada besarnya biaya operasionalisasi KPH - Pengelolaan kolaboratif melalui keterlibatan para pihak 	Legitimasi KPH dan hak kelola	Setda, DPRD, Dishut, KPHL/P, LSM, masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Formal interest:</i> Kebijakan KPH dan hak kelola masyarakat yang <i>legitimate</i> akan mendorong percepatan operasionalisasi KPH sehingga KPH dapat terus diadopsi - <i>Informal (hidden) interest:</i> Adanya pengakuan terhadap eksistensi kebijakan KPH dan eksistensi masyarakat akan berimplikasi pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan SFM. Hal ini juga menunjukkan adanya keadilan pemerintah terhadap hak pemanfaatan hutan oleh masyarakat.
<ul style="list-style-type: none"> - Kapasitas SDM kehutanan dan KPH - UPTD ada ketergantungan pada Dinas secara psikologis - Hambatan psikologis berimplikasi pada sulitnya koordinasi - Komitmen yang tidak jelas membatasi gerak KPH - Ketidaksiharian kapasitas SDM dengan kebutuhan organisasi - Kepercayaan masyarakat merupakan modal pengelolaan hutan lestari 	Kapasitas SDM, psikologi dan <i>trust</i>	Dishut-bun, KPHL/P, masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Formal interest:</i> Ruang gerak KPH menjadi terbatas ketika KPH adalah UPTD karena se-mua harus atas persetujuan Dinas. Jika Dinas sejalan dengan KPH maka tidak ada hambatan, namun jika tidak sejalan maka kreativitas KPH terhambat - <i>Informal (hidden) interest:</i> Struktur organisasi KPH dapat menghambat kreativitas KPH apabila struktur di atasnya kurang mendukung. Hal ini berimplikasi pada anggapan bahwa KPH tidak berfungsi, yang akhirnya menimbulkan ketidakpercayaan <i>stakeholders</i> dan masyarakat terhadap kapasitas/kemampuan KPH

1. KPHL Batutegi

Operasionalisasi KPH perlu diikuti dengan payung hukum yang kuat sebagai rambu-rambunya. Peraturan ini dapat merepresentasikan seberapa besar kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat dan Daerah kepada KPH (L/P) agar dapat beroperasi. Perda yang ada secara eksplisit hanya mengatur organisasi KPH, belum ada yang mengatur operasionalisasi KPH. Aturan Pemerintah Pusat yang mendukung operasionalisasi KPH cukup banyak namun masih bersifat umum sehingga menyebabkan "keraguan" KPH untuk bertindak. Kejelasan kewenangan KPH dapat berimplikasi terhadap legitimasi KPH dan semakin memperjelas tata hubungan kerja antara KPHL dengan Dinas dan pemegang ijin, sehingga semakin memantapkan peran dan wilayah kerja KPH.

Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 61 tahun 2010 setelah KPHL Batutegi terbentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Lampung No. 27 tahun 2010 berimplikasi pada organisasi KPHL sebagai Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD). Amanat Permendagri tersebut bahwa KPHL/P merupakan organisasi perangkat daerah yang pembentukan dan penyusunannya berpedoman pada PP No. 41 tahun 2007. Permendagri ini menjadi landasan bagi Biro Organisasi Provinsi Lampung untuk mendukung pembangunan KPH di Provinsi Lampung. Bahkan ketika ada wacana untuk meningkatkan status KPH menjadi SKPD (saat ini masih UPTD), Biro Organisasi langsung menangkap sebagai peluang untuk membangun organisasi baru setingkat Dinas yaitu Badan Pengelola Hutan sebagai wadah bagi KPH di Provinsi Lampung. Adanya organisasi baru setingkat Dinas ini, justru akan menjadi ajang rebutan jabatan dan umumnya politik ikut berperan. Pilihan KPHL Batutegi adalah tetap sebagai UPTD Dinas Kehutanan karena adanya Badan Pengelola Hutan tidak berimplikasi pada perubahan status KPHL menjadi SKPD. Setelah ditetapkan sebagai UPTD Dinas Kehutanan, maka mulai tahun 2011 kegiatan KPHL dialokasikan di Dinas. Dana operasionalisasi KPHL ini diperoleh atas upaya Dinas Kehutanan (kuota Dinas), tidak dari Pemerintah Daerah.

Akibat pengelolaan hutan di masa lalu ternyata masih menyisakan beragam konflik. Hal ini menyebabkan operasionalisasi KPHL Batutegi terkendala. Konflik tersebut adalah:

- a. Alih fungsi lahan/tukar guling di Desa Sumber Bandung Kabupaten Pringsewu, yang merupakan areal pengganti berdasarkan SK pelepasan kawasan hutan (SK No. 742) namun belum *clear and clean*. Areal tersebut telah diduduki masyarakat dan sudah diperjualbelikan.
- b. Desa dalam kawasan hutan, yaitu Desa Margosari yang merupakan desa definitif dalam kawasan hutan yang telah ditetapkan melalui SK Menteri Kehutanan tentang penetapan kawasan hutan di Kabupaten Pringsewu (No. SK. 256).
- c. Sebagian masyarakat belum mau dibina ke arah HKm, yang ditengarai dimotori oleh LSM lokal yaitu Masyarakat Peduli Hutan Indonesia (MPHI) dan Serikat Tani (Sertani). LSM tersebut banyak melakukan kegiatan tanpa sepengetahuan KPHL.

Salah satu tugas KPHL adalah menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pemantauan dan penilaian atas pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya. Dalam operasionalisasinya, beberapa peraturan Pemerintah dianggap kurang mendukung tupoksi KPHL. Permenhut Nomor P. 18/Menhut-II/ 2011 jo Permenhut Nomor P. 38/Menhut-II/2012 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan belum sepenuhnya melibatkan KPH. Kegiatan pemantauan dan penilaian secara eksplisit tidak melibatkan KPH. Kegiatan tersebut dikoordinir oleh Kepala Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi kehutanan dengan anggota dari unsur Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi energi dan sumberdaya mineral, Badan/Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi lingkungan hidup, Perum Perhutani (areal kerja Perhutani) serta unsur terkait lainnya. Hal ini mengindikasikan bahwa peran KPH belum diakomodir terkait dengan kegiatan penggunaan kawasan hutan, padahal maksud dan tujuan dibangunnya KPH adalah sebagai pengelola hutan di tingkat tapak yang mestinya mengetahui penggunaan dan pemanfaatan setiap jengkal tanah di areal kerjanya.

KPHL merasa belum diakui keberadaannya di lapangan. Legitimasi/pengakuan terhadap eksistensi KPHL oleh *stakeholders* dapat berpengaruh dalam proses adopsinya (internalisasi dan operasionalisasi). Legitimasi dapat berasal dari internal kehutanan maupun eksternal kehutanan, yang umumnya sulit ketika *stakeholders* berupa institusi. Hal ini dapat berimplikasi pada dukungan operasionalisasi KPHL. Kegiatan KPHL menempel di Dinas sehingga rencana kegiatannya disusun oleh bidang yang bersangkutan di Dinas. Kegiatan Pusat dan Daerah yang dialokasikan ke KPHL yaitu kegiatan pengamanan dan perlindungan hutan serta rehabilitasi hutan dan lahan.

Wilayah KPHL Batutegi yang rusak parah dan tidak berhutan sebesar 95%. Masyarakat sudah eksis di wilayah tersebut sehingga untuk mengusir (merelokasi) mereka sangat sulit. Hal yang dapat dilakukan adalah mengarahkan mereka untuk masuk program HKm ($\pm 60\%$), namun di beberapa *spot*, masyarakat tidak mau diarahkan menjadi HKm. Masyarakat HKm menuntut perlakuan yang berbeda dengan masyarakat non HKm dan mau membantu mengusir mereka. Filosofi masyarakat adalah “jika satu kepentingan maka kawan, jika beda kepentingan maka lawan.”

2. KPHL Kota Agung Utara

Koordinasi antara KPHL Kota Agung Utara dengan Dinas Kehutanan dan Perkebunan sangat baik. Tenaga pengamanan hutan di KPHL Kota Agung Utara berasal dari tenaga polisi kehutanan yang ada di Dinas melalui SK Bupati Tanggamus. Hubungan harmonis dengan Dinas ini didorong oleh adanya pemahaman yang sama terhadap konsep KPH. Dinas menganggap KPHL sebagai mitra dan tidak mengambil sebagian kewenangan Dinas. Kegiatan administratif terkait perijinan tetap menjadi kewenangan Dinas, sedangkan KPHL mengerjakan kegiatan pengelolaan hutan.

Aturan terkait penandatanganan peta HKm sampai saat ini belum ada. Maraknya permohonan izin HKm oleh masyarakat menjadi terhambat karena izin masih di Kementerian Kehutanan. KPHL belum dapat sebagai jembatan bagi akselerasi izin HKm karena aturannya belum ada. Lamanya proses perizinan HKm ini dianggap

masyarakat mengandung unsur politis karena biasanya izin HKm diterbitkan menjelang Pemilu, sementara pengajuan izin HKm rata-rata lebih dari tiga tahun.

Sejak ditetapkan sebagai KPHL Kota Agung Utara, wilayah kerjanya bukan merupakan areal bebas konflik sehingga tugas pertama KPHL adalah menangani konflik. Konflik ini terjadi karena adanya kebutuhan masyarakat terhadap lahan. Semboyan hidup masyarakat adalah “di mana tanah dipijak maka di situ lapak dijunjung.” Beberapa konflik tersebut adalah:

- Konflik batas yaitu batas administratif antara Kabupaten Tanggamus dan Lampung Barat. Batas administratif yang disepakati adalah hasil tata batas tahun 1993, yang dibuat berdasarkan: 1) titik koordinat oleh BPN dan 2) mengikuti punggung gunung oleh Badan Planologi Kehutanan. Belum ada sinkronisasi antara kesepakatan di atas meja dengan di lapangan.
- Desa yang didefinisikan oleh kabupaten tetangga yaitu masyarakat daerah perbatasan yang secara *de jure* sebagai penduduk Kabupaten Lampung Barat (bukti KTP), tapi faktanya wilayah kedudukannya merupakan wilayah Kabupaten Tanggamus.
- Ranah politik terkait dengan adanya tarik-menarik kepentingan Daerah terhadap potensi SDA (tambang) di kawasan Reg 39 yang diperebutkan sebagai penyumbang PAD (pajak musiman).

Untuk menangani konflik ini harus ada campur tangan dari Pemerintah Provinsi dan Pusat. Kolaborasi penyelesaian konflik batas tersebut adalah Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, BPN, DPRD terkait, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten terkait. Dukungan *stakeholders* sangat penting dalam upaya penanganan konflik, terutama jika diikuti dengan legalitas/kebijakan daerah dan tindakan/aksi (Julijanti *et al.*, 2013).

Wacana KPHL mandiri masih sulit diterima oleh *stakeholders* Kabupaten Tanggamus walaupun sudah SKPD. KPHL belum percaya diri untuk mengelola hutan secara mandiri karena hutan lindung hanya dapat dimanfaatkan sebagai unit bisnis terkait dengan jasa lingkungan. Wacana lain bahwa otonomi daerah sebaiknya diberlakukan

untuk Pemerintah Provinsi dan ditunda untuk Kabupaten. Kabupaten masih tergantung pada anggaran Pusat (keterbatasan APBD). Keterbatasan sumberdaya dengan berbagai jenis kendala (pengetahuan, jumlah, kapasitas, keuangan dan lain-lain) menjadi faktor penghambat operasionalisasi KPH. Mendes (2005) menyatakan bahwa kegagalan implementasi mungkin disebabkan oleh instrumen kebijakan yang tidak dapat dikendalikan oleh pembuat kebijakan yaitu kendala kelayakan (pengetahuan, sumberdaya, administrasi dan lain-lain), kendala rasionalitas individu dan kendala insentif yang kompatibel.

Kewenangan yang ada dianggap belum cukup mampu membuat KPH beroperasi. Kendala operasionalisasi KPH adalah kurangnya payung hukum operasionalisasi KPH dan ketidakjelasan pembagian tugas dan wewenangnya sehingga berimplikasi pada konfirmasi terhadap kebijakan KPH yang dapat menghambat proses adopsinya ketika dijalankan yaitu berupa legitimasi hak kelola, kemampuan *leadership* Kepala KPH dan kewenangan yang cukup (Julijanti *et al.*, 2013).

3. KPHP Reg 47 Way Terusan

Meskipun secara legal KPHP Reg 47 Way Terusan sudah terbentuk dan menjadi UPTD berdasarkan Peraturan Bupati Lampung Tengah No. 8/10 Tahun 2008, namun implementasi kegiatannya relatif sedikit. KPHP Reg 47 Way Terusan awalnya sudah melakukan koordinasi dan diskusi dengan Sekretariat Daerah (setda) dan mendapatkan tanggapan positif. Setda Kabupaten Lampung Tengah sangat antusias dan berkomitmen akan membantu KPHP, namun komitmen tersebut terabaikan karena tidak ada tindak lanjut dari hasil diskusi akibat adanya upaya pencegahan dari Dinas yang menganggap bahwa KPHP terlalu jauh melangkah. Pemda secara lisan mendukung pembangunan KPH, tetapi aksinya belum.

Sarana dan prasarana untuk operasionalisasi KPHP Reg 47 Way Terusan sudah dirasakan cukup, namun belum operasional bagi KPHP. Kepala KPHP secara definitif masih menjabat sebagai Kepala Seksi Perkebunan di Dinas sehingga setiap langkah KPHP harus atas persetujuan Dinas. Hal ini menjadi kendala bagi

keaktivitas KPHP. Oleh karena Dinas belum paham dengan konsep KPH maka dalam operasionalisasinya menjadi terhambat. Hal ini ditunjukkan dengan belum adanya penyesuaian tupoksi KPHP termasuk pelimpahan kewenangannya.

Tenaga penyuluh kehutanan belum memiliki *interest* untuk melakukan penyuluhan di kawasan hutan produksi khususnya KPHP Reg 47 Way Terusan. Sampai saat ini kegiatan penyuluhan, rehabilitasi dan pengaman hutan hanya dilakukan di kawasan hutan lindung. KPHP dianggap dapat melakukan sendiri, sementara kawasan KPHP saat ini sudah dirambah masyarakat. Koordinasi dengan Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP4K) sulit dilakukan karena KPHP hanya eselon IV. Hal ini mengindikasikan bahwa hubungan antar lembaga di Kabupaten Lampung Tengah kurang harmonis. Sementara itu, KPHP juga tidak memiliki akses ke Kementerian Kehutanan, terutama Direktorat Jenderal Bina Usaha Kehutanan (Ditjen BUK) karena KPHP merupakan daerah binaan Ditjen BUK.

Banyak skema pengelolaan KPHP Reg 47 Way Terusan yang akan didanai oleh LSM, namun tidak berani menawarkan kepada masyarakat karena tidak adanya kejelasan komitmen di antara *stakeholders* Daerah dalam operasionalisasi KPHP. Aturan pendukung operasionalisasi KPH hingga awal tahun 2013 belum banyak dibentuk, baik yang diterbitkan oleh Pemerintah (Pusat) maupun Daerah. Payung hukum untuk operasionalisasi KPHP dari Pemda adalah Peraturan Bupati Lampung Tengah No. 8/10 Tahun 2008. Aturan Pemerintah adalah seperti yang diperuntukkan KPHL Batutegi dan KPHL Kota Agung Utara.

Konflik di KPHP Reg 47 Way Terusan mengarah pada permintaan konversi lahan oleh masyarakat. Konflik akhirnya mereda setelah didatangi oleh DPD, DPRD dan LSM. Dialog dengan masyarakat terjadi pada 28 Juni 2012 yang dihadiri oleh \pm 500 orang, menyepakati beberapa hal: a) masyarakat sadar bahwa mereka tinggal di kawasan hutan negara; b) masyarakat mengirim surat ke Gubernur, Bupati, Menteri Kehutanan, Presiden dan Komnas HAM yaitu menolak program HTI dan c) masyarakat menyusun proposal

permohonan HTR mandiri yang diajukan ke Menteri Kehutanan melalui persetujuan Bupati/Dinas. Awalnya masyarakat menolak ketika diarahkan untuk mengikuti program HTR atau HKM, namun adanya isu bahwa HTI (PT. Garuda Panca Arta) dalam proses izin prinsip, mereka segera mengajukan HTR mandiri. Izin HTI PT. Garuda Panca Arta sebenarnya cacat hukum karena izin HTI yang diajukan dan disetujui Pemda seluas 13.500 ha, sementara wilayah KPHP Reg 47 Way Terusan hanya 12.500 ha sehingga luasan tersebut harus *cross check* dengan RTRWK Lampung Tengah.

Kebijakan yang terus diadopsi adalah kebijakan yang berorientasi pada kebutuhan *adopter*, bukan berorientasi pada kebutuhan agen perubahan (Rogers, 2003). Pendampingan menuju pemahaman HTR mandiri banyak dilakukan oleh LSM, yaitu Kawantani dan Watala. Pemda tidak banyak campur tangan. Hal ini memunculkan pemahaman masyarakat dan menyatakan bahwa: "Kami bukannya tidak mau diatur, tetapi Pemerintah sendiri belum peduli. Pemerintah lebih percaya kepada pihak ketiga/perusahaan untuk mengelola hutan. Bagaimana Pemerintah punya solusi untuk menjaga kawasan jika tidak kolaborasi dengan masyarakat (persepsi masyarakat)."

Jika HTR mandiri disetujui, masyarakat bersedia menyumbang sebagian hasilnya untuk PAD, namun aturan retribusi HTR hingga kini belum ada. Masyarakat hanya menginginkan adanya legitimasi hak kelola dari Pemerintah berupa persetujuan izin HTR mandiri. Selama proses permohonan HTR mandiri, masyarakat didampingi oleh Komisi B DPRD Kabupaten Lampung Tengah, bahkan DPRD terjun langsung ke lokasi di Kabupaten, Provinsi dan Pusat, dan Komnas HAM. Peran DPRD dan LSM sangat dominan dalam memediasi konflik di KPHP. Filosofi masyarakat adalah "kami akan mendukung siapapun yang membawa aspirasi kami" sehingga lebih dari 15.000 orang di KPHP merupakan wilayah potensial dalam Pemilu yang secara politis sangat menguntungkan. Mediasi dan pendampingan merupakan ajang bagi LSM mendapatkan dana dari lembaga donor, kepentingan masyarakat pun terakomodir. Sebagian besar

masalah implementasi kebijakan adalah bagian dari skenario politik, budaya dan ekonomi (Naka et al., 2000).

Kondisi yang terjadi di KPHP Reg 47 Way Terusan mengindikasikan bahwa peran agen perubahan belum optimal, karena mereka tidak terus-menerus mengawal proses adopsi kebijakan KPH hingga selesai (Rogers, 2003). Ketika kawasan Reg 47 ditetapkan sebagai KPHP Reg 47 Way Terusan, baik oleh Pemda maupun Pemerintah, kondisinya tidak bebas konflik. Konflik ini merupakan hambatan utama dalam operasionalisasi KPHP sehingga memunculkan keraguan KPHP terhadap kesungguhan Pemerintah dalam membangun KPH.

D. Strategi Indikatif Operasionalisasi Kebijakan KPH

Proses pengambilan keputusan kebijakan merupakan proses politik, yang di dalamnya *stakeholders* (aktor) saling berinteraksi dengan berbagai kepentingan untuk mencapai tujuannya. Selama proses ini berlangsung, *stakeholders* akan memerlukan media/alat untuk berinteraksi yaitu komunikasi. Komunikasi adalah alat kebijakan yang ditujukan untuk menciptakan pemahaman bersama atau mengubah persepsi (dan perilaku) sehingga melakukan komunikasi, baik secara internal maupun eksternal menjadi hal yang sangat penting (Dwidjowijoto, 2004). Bungin (2009) menyatakan bahwa komunikasi adalah sebuah tindakan untuk berbagi informasi, gagasan ataupun pendapat dari setiap partisipan komunikasi yang terlibat di dalamnya guna mencapai kesamaan makna. Operasionalisasi kebijakan KPH di tiga lokasi tersebut mengindikasikan bahwa komunikasi di antara *stakeholders* belum berjalan dengan baik dan memerlukan perbaikan.

Interaksi *stakeholders* dalam proses operasionalisasi kebijakan KPH dapat memengaruhi keputusan *stakeholders* untuk terus adopsi atau stagnan/menghentikan adopsi. Proses ini diawali dengan tahap implementasi dan jika tidak berhasil maka terjadi tahap konfirmasi yang memerlukan penguatan pemahaman *stakeholders* terhadap kebijakan (KPH). Hal ini mengindikasikan bahwa strategi komunikasi diperlukan guna mengawal proses adopsi kebijakan KPH berupa strategi

Tabel 5. Strategi indikatif operasionalisasi kebijakan KPH
Table 5. Indicative strategy of policy operationalization of FMU

Aspek/variabel (Variables)	Temuan (Findings)	Masalah komunikasi (Communication problems)	Strategi indikatif (Indicative strategy)
Operasionalisasi kebijakan KPH - Proses operasionalisasi KPH - Faktor-faktor yang memengaruhi proses operasionalisasi konsep KPH	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimasi kebijakan KPH terjadi sebagai akibat dari belum optimalnya proses operasionalisasi KPH - Kondisi pemungkin operasionalisasi KPH terkait dengan kapasitas SDM dan efektivitas sistem pengawasan, kelembagaan KPH, sistem informasi dan pengawasan serta sistem penghargaan - Proses operasionalisasi kebijakan KPH dipengaruhi oleh: 1) kejelasan dan ketercukupan kewenangan KPH sebagai pengelola hutan di tingkat tapak; 2) legitimasi kebijakan KPH dan hak kelolanya; 3) dukungan <i>stakeholders</i> terkait legalitas dan tindakan dan 4) adanya hambatan psikologis dan <i>trust</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Kurangnya pemahaman terhadap konsep (kebijakan) KPH - Adanya kondisi ketidakseimbangan internal (disonansi) - Keterbatasan pengetahuan, kapasitas SDM, keuangan/ dana, aturan 	<ul style="list-style-type: none"> - Membangun kesepahaman bersama (<i>common understanding</i>) di antara <i>stakeholders</i> melalui media formal (kedinasan: diskusi/konsultasi publik, <i>workshop</i>) maupun informal (non kedinasan: media cetak, elektronik, diskusi informal) - Politik anggaran yang dilakukan pemerintah melalui pendanaan dari Bappenas dengan rambu-rambu “harus di KPH” telah menjadi <i>trigger</i> bagi akselerasi pembangunan KPH. Namun dalam jangka panjang, pemerintah dapat melakukan politik anggaran ini melalui mekanisme <i>reward system</i> - Membangun dan memelihara kepercayaan <i>stakeholders</i> guna mendukung operasionalisasi KPH (komitmen pada tujuan bersama dalam membangun KPH, alokasi kegiatan tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan <i>adopter</i> serta perencanaan partisipatif

indikatif untuk mengamankan adopsi kebijakan KPH berdasarkan persepsi *stakeholders* dalam operasionalisasinya (Tabel 5).

Persepsi ini merupakan isu strategis yang harus dikelola guna menyusun strategi yang relevan. Strategi dapat dipandang sebagai pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan atau alokasi sumberdaya yang mendefinisikan bagaimana organisasi itu, apa yang dikerjakan organisasi dan mengapa organisasi melakukannya (Bryson, 2003).

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Kebijakan KPH belum sepenuhnya diakui (*legitimate*) oleh *stakeholders* sehingga berimplikasi terhadap operasionalisasi di lapangan. Legitimasi terhadap kebijakan KPH ini terjadi sebagai akibat dari belum optimalnya proses operasionalisasi KPH. Operasionalisasi KPH dapat optimal apa-

bila ada kondisi pemungkin sebagai pendorongnya yang meliputi: 1) kapasitas SDM dan sistem pengawasannya; 2) kelembagaan KPH; 3) sistem informasi dan pengawasan dan 4) pembiayaan melalui sistem penghargaan (insentif). Berdasarkan hasil analisis terhadap interaksi *stakeholders* dapat diketahui bahwa proses operasionalisasi kebijakan pembangunan KPH dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal organisasi. Faktor internal organisasi yang memengaruhi operasionalisasi KPH adalah adanya hambatan psikologis dan *trust*. Faktor eksternal organisasi yang memengaruhi operasionalisasi KPH meliputi: 1) kejelasan dan ketercukupan kewenangan KPH sebagai pengelola hutan di tingkat tapak; 2) legitimasi kebijakan KPH dan hak kelolanya dan 3) dukungan *stakeholders* terkait legalitas (kebijakan daerah) dan tindakan (aksi). Strategi indikatif untuk mengatasi hambatan operasionalisasi KPH antara lain dengan membangun dan memelihara kepercayaan *stakeholders* guna mendukung operasionalisasi KPH (komitmen pada tujuan bersama dalam membangun KPH, alokasi kegiatan tepat

sasaran dan sesuai dengan kebutuhan *adopter* serta perencanaan partisipatif (*participatory planning*).

B. Saran

Percepatan operasionalisasi KPH dapat terjadi jika ada dukungan yang kuat dari Pemerintah Provinsi/Pemerintah Kabupaten beserta jajarannya sehingga kewenangan KPH dan kejelasan hak kelolanya dapat diterjemahkan dan dipahami dengan baik oleh KPHL/P. Operasionalisasi KPH memerlukan kondisi pemungkin yang pelaksanaannya perlu diikuti dengan sistem pengawasan. Sistem pengawasan dilakukan secara menyeluruh terhadap semua aspek pengelolaan hutan, baik fisik maupun non fisik dan akuntabilitas publik sebagai tolak ukurnya. Sistem pengawasan ini diberlakukan terhadap ijin-ijin yang sudah ada dan diberlakukan juga dalam konteks lalu lintas alokasi anggaran dan penggunaannya. Alokasi anggaran dari Bappenas sebaiknya dikemas dalam format *reward system* untuk operasionalisasi KPH yaitu melalui pemberian insentif bertahap berdasarkan kesiapan KPH.

DAFTAR PUSTAKA

- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. United States of America: M.E. Sharpe Inc.
- Bryson, J. M. (2003). *Perencanaan strategis bagi organisasi sosial*. Cetakan ke-6. (Miftahuddin, penerjemah). Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar. (Buku asli: *Strategic planning for public and non-profit organizations: a guide strengthening and sustaining organizational achievement*).
- Bungin, M. B. (2009). *Sosiologi komunikasi: teori, paradigma, dan diskursus teknologi komunikasi di masyarakat*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan. (2013). *Peraturan terkait Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)*. Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan.
- Djajono A., Armunanto. (Ed.). (2012). *Petunjuk teknis tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP)*. Jakarta: Debut Wahana Sinergi.
- Dunn, W.N. (2000). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwidjowijoto, R. N. (2004). *Komunikasi pemerintahan: sebuah agenda bagi pemimpin pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Ekawati, S. (2013). Evaluasi implementasi kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan produksi. *Jurnal Analisis Kebijakan Kebutuhan*, 10(3), 187-202.
- Eriyanto. (2011). *Analisis isi: pengantar metodologi untuk penelitian ilmu komunikasi dan ilmu-ilmu sosial lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Graneheim, U.H. & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, 2004(24), 105-112. Doi:10.1016/j.nedt.2003.10.001.
- [Institute of Development Studies]. (2006). *Understanding policy processes: a review of IDS research on environment*. United Kingdom: University of Sussex.
- Julijanti, Nugroho, B., Kartodihardjo, H., & Nurochmat, D.R. (2013). Diffusion of knowledge: the patterns of policy adoption of Protection Forest Management Unit of Kota Agung Utara in Tanggamus Regency Lampung Province. *Paper on The Second International Conference of Indonesian Forestry Researchers (INAFOR)*, 27-28 August 2013. Jakarta.
- Julijanti. 2005. *Perubahan Pemanfaatan Laban di Kawasan Dataran Tinggi Dieng: Studi Kasus Difusi Spasial Usaha Tani Kentang (UTK) di Desa Batur dan Desa Dieng Kulon Kecamatan Batur Kabupaten Banjarnegara*. (Tesis). Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

- Kartodihardjo, H. & Jhamtani, H. (2006). *Politik lingkungan dan kekuasaan di Indonesia*. Jakarta: PT Equinox Publishing Indonesia.
- Kartodihardjo, H. & Nugroho, B. (2014). *Identifikasi kebijakan dan regulasi kunci untuk mewujudkan percepatan pengembangan KPH: masalah kebutuhan nasional dan posisi program FIP*. (Draft laporan). Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan.
- Keputusan Menteri Kehutanan No. SK.68/Menhut-II/2010 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Provinsi Lampung.
- Krott, M. (2005). *Forest policy analysis*. Netherland: Springer.
- Mendes, A.M.S.C. (2005). Implementation analysis of forest programmes: Some theoretical notes and an example. *Forests Policy and Economic Journal*, 8, 512-528.
- Naka, K., Hammett, A.L., & Stuart, W.B. (2000). Constraints and opportunities to forest policy implementation in Albania. *Forest Policy and Economics*, 1, 153-163.
- Ngadiono. (2004). *35 tahun pengelolaan hutan Indonesia: refleksi dan prospek*. Bogor: Yayasan Adi Sanggoro.
- Nurrochmat, D.R., Dharmawan, A.H., Obidzinski, K., Dermawan, A., & Erbaugh, J.T. (2014). Contesting national and forest regimes: Case of timber legality certification for community forests in Central Java, Indonesia. (in press). *Forest Policy and Economics*.
- Parsons, W. (2008). *Public policy: pengantar teori dan praktik analisis kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. (3rd Ed.). California: Sage Publication Inc.
- Peraturan Bupati Lampung Tengah No. 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Register 47 Way Terusan Kabupaten Lampung Tengah.
- Peraturan Gubernur Lampung No. 27 tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) pada Dinas Daerah Provinsi Lampung.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 18/Menhut-II/2011 jo Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 38/Menhut-II/2012 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2007 jo Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations*. (5th Ed.). New York: Free Press.
- Subarsono, A.G. (2011). *Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Surat Gubernur Lampung No. 522/4577/III.16/2009 tanggal 14 Desember 2009 perihal Usul-an Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Provinsi Lampung.
- Undang Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Undang Undang No. 5 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan.