

Implementasi Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur

Iskandar

Alumni Program Magister Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman

Abstract: To overcome deforestation problem especially in production, Indonesian government try to involve society in managing the forest through Hutan Tanaman Rakyat program year 2007. The result show that implementation of HTR in Bulungan was very slow, it because the lack of understanding of society and socialization. In addition, field operator did not understand the way how to involve the people to develop it.

Keywords: Impementation, HTR

Abstrak: Untuk mengatasi permasalahan kerusakan hutan terutama di kawasan hutan produksi, pemerintah berusaha melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan tersebut dengan mencanangkan kebijakan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) pada tahun 2007. Sehingga diperlukan kajian terhadap ketentuan – ketentuan pelaksanaan HTR dari perspektif masyarakat sebagai pelaku utama. Untuk itu, tujuan penelitian ini adalah: (1) mengkaji sejauh mana Implementasi kebijakan HTR di Kabupaten Bulungan, (2) mengkaji faktor-faktor yang berpengaruh implementasi kebijakan program HTR, di Kabupaten Bulungan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa salah satu faktor yang menjadi lambatnya implementasi kebijakan HTR adalah tingkat pemahaman masyarakat tentang HTR beserta seluruh aspek pendukungnya, antara lain kurangnya penyampain informasi kepada masyarakat, serta kurangnya pemahaman petugas lapangan tentang kebijakan HTR dan menyebabkan minat masyarakat masih sangat rendah untuk mengembangkan hutan tanaman. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan HTR di wilayah ini, maka faktor yang harus ditingkatkan adalah persepsi seseorang terhadap alokasi lahan untuk HTR, jangka waktu dan luasan penguasaan lahan HTR, penguatan kelembagaan kelompok tani, kegiatan sosialisasi, kualitas dan kuantitas tenaga pendamping serta dukungan pemerintah daerah dan LSM dalam kegiatan HTR.

Kata Kunci : Implementasi, HTR.

Pendahuluan

Data statistik kehutanan tahun 2007 menyebutkan bahwa luas kawasan hutan daratan Indonesia sebesar 133,69 juta ha dan jika ditambah dengan luas kawasan konservasi perairan menjadi 137,09 juta ha (Departemen Kehutanan 2008). Pengelolaan kawasan tersebut menurut UU Kehutanan No. 41 tahun 1999 dibagi menjadi tiga kategori yaitu (1) hutan konservasi yang berfungsi untuk pengawetan keanekaragaman hayati, (2) hutan lindung yang berfungsi sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan (fungsi hidrologi dan jasa lingkungan), dan (3) hutan produksi yang berfungsi sebagai wilayah komersil baik untuk memproduksi hasil hutan maupun untuk keperluan konversi.

Sebagai salah usaha untuk mengurangi lahan kritis di dalam kawasan hutan serta untuk memenuhi kebutuhan industri kayu sekaligus meningkatkan

keterlibatan masyarakat sekitar hutan dalam pengelolaan hutan negara, maka pada tahun 2007 pemerintah mencanangkan kebijakan Hutan Tanaman Rakyat (HTR). Kebijakan ini dibuat untuk melengkapi skema-skema pengelolaan hutan berbasis masyarakat yang telah ada sebelumnya seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan rakyat (HR), hutan desa serta beberapa bentuk kerjasama pengelolaan hutan antara perusahaan swasta dengan masyarakat.

Pada skema HTR pemerintah membuka akses yang lebih besar kepada masyarakat sekitar hutan untuk membangun dan memanfaatkan areal hutan produksi dibandingkan dengan skema pengelolaan lainnya (Schneck 2009; Noordwijk et al. 2007; Emila & Suwito 2007).

Dasar hukum pelaksanaan HTR adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2007 Jo. PP Nomor 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Peraturan ini kemudian dijabarkan melalui Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.23/Menhut-II/2007 Jo. Permenhut Nomor P.5/Menhut-II/2008 tentang Tata Cara Permohonan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Rakyat dalam Hutan Tanaman. PP Nomor 6 Tahun 2007 menyebutkan bahwa “Hutan Tanaman Rakyat yang selanjutnya disingkat HTR adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan.” Kelompok masyarakat yang dimaksud selanjutnya dijabarkan dalam Permenhut Nomor 23/Menhut-II/2007 sebagai perorangan atau koperasi.

Provinsi Kalimantan Timur merupakan salah satu Provinsi terluas kedua setelah Papua, memiliki potensi sumberdaya alam melimpah dimana sebagian besar potensi tersebut belum dimanfaatkan secara optimal. Sumberdaya alam dan hasil-hasilnya sebagian besar diekspor keluar negeri, sehingga Provinsi ini merupakan penghasil devisa utama bagi negara, khususnya dari sektor Pertambangan, Kehutanan dan hasil lainnya. Secara administratif Provinsi ini memiliki batas wilayah sebelah Utara berbatasan dengan Negara Bagian Sabah Malaysia Timur, sebelah Timur berbatasan dengan sebagian (12 Mil) Selat Makasar dan Laut Sulawesi, sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Selatan, sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Kalimantan Barat serta Negara Bagian Serawak Malaysia Timur. Kalimantan Timur memiliki luas wilayah daratan 198.441,17 km² dan luas pengelolaan laut 10.216,57 km² terletak antara 113°44' Bujur Timur dan 119°00' Bujur Timur serta diantara 4°24' Lintang Utara dan 2°25' Lintang Selatan.

Sebagai provinsi yang sedang membangun, Kalimantan Timur membutuhkan aliran pendapatan yang berkesinambungan agar pembangunan dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Selama tiga dekade belakangan ini, sumberdaya hutan telah memberikan kontribusi yang relatif signifikan dalam pembangunan di Kalimantan Timur, karena sumberdaya hutan merupakan salah satu kekayaan alam (*natural capital*) yang dapat dimanfaatkan untuk memberikan aliran pendapatan baik untuk daerah maupun masyarakat.

Luas Kawasan Hutan Provinsi Kalimantan Timur berdasarkan SK Menteri Kehutanan No. 79/Kpts-II/2001, tanggal 15 Maret 2001 seluas 14.651.553 Ha, dan luas

areal kawasan hutan yang termanfaatkan seluruhnya baik SK, maupun yang dalam proses seluas 8.415.945 Ha (Ditjend Planologi Kehutanan 2011), masih tersisa kawasan hutan produksi seluas 1.318.708 Ha yang belum dimanfaatkan, namun luas kawasan yang dicadangkan untuk pembangunan HTR seluas 38.660 Ha (Ditjen BUK dan Dinas Kehutanan Kalimantan Timur 2011), atau $\pm 2,93$ % dari luas Hutan Produksi yang belum dimanfaatkan.

Kebijakan tentang HTR merupakan komitmen pemerintah yang didukung berbagai pihak untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang efisien dan lestari. Kebijakan HTR dimaksudkan sebagai salah satu sumber alternatif upaya untuk menjawab masalah tersebut. Meskipun program HTR telah dilengkapi dengan kebijakan mengenai akses lahan, akses pasar, dan akses permodalan, namun banyak pihak yang meragukan pelaksanaan program ini (Noordwijk et al. 2007). Dalam *Is HTR a new paradigm in community based tree planting in Indonesia?* Noordwijk et al. (2007) menyatakan bahwa kebijakan HTR pada dasarnya mirip dengan program HTI-plasma dan program HKM (Hutan Kemasyarakatan) yang belum menunjukkan hasil memuaskan. Permasalahan utama yang harus menjadi perhatian dalam pelaksanaan program HTR adalah: masalah, masalah akuntabilitas, dan tingginya potensi konflik lahan.

Implementasi

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana untuk membuat sesuatu dan memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesama. Van Horn dan Van Meter mengartikan Implementasi kebijakan sebagai :

"tindakan-tindakan oleh individu publik dan swasta (atau kelompok) yang diarahkan pada prestasi tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya".(Van Horn dan Van Meter dalam Subarsono 2006 : 100).

Jadi Implementasi dimaksudkan sebagai tindakan individu publik yang diarahkan pada tujuan serta ditetapkan dalam keputusan dan memastikan terlaksananya dan tercapainya suatu kebijakan serata memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesama. Sehingga dapat tercapainya sebuah kebijakan yang memberikan hasil terhadap tindakan-tindakan individu publik dan swasta.

Berdasarkan pengertian implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan pihak-pihak yang berwenang atau kepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita atau tujuan yang telah ditetapkan, implementasi dengan berbagai tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan atau

merealisasikan program yang telah disusun demi tercapainya tujuan dari program yang telah direncanakan karena pada dasarnya setiap rencana yang ditetapkan memiliki tujuan atau target yang hendak dicapai.

Sementara itu Grindle (Winarno 2011 : 149), tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “ *a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dinyatakan bahwa implementasi pada prinsipnya tidak hanya terbatas pada proses pelaksanaan suatu kebijakan namun juga melingkupi tindakan-tindakan atau perilaku individu-individu dan kelompok pemerintah dan swasta, serta badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dalam mencapai tujuan, akan tetapi juga mencermati berbagai kekuatan politik, sosial, ekonomi yang mempunyai pengaruh terhadap sasaran yang ingin dicapai. Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. Di samping itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, tetapi mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut.

Kebijakan

Kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah dan kebijakan juga merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sementara itu Mustopawijaya (2004: 16-17), merumuskan kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi, baik publik atau bisnis, yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu berisikan ketentuan-ketentuan yang berisikan pedoman perilaku dalam:

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksana kebijakan
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan, baik dalam hubungan dengan unit organisasi atau pelaksana maupun kelompok sasaran dimaksud.

Definisi tentang kebijakan publik sangat beragam dan terdapat banyak ahli yang merumuskannya sesuai dengan sudut pandang masing-masing. Keseluruhan definisi yang dikemukakan para ahli tersebut dapat melengkapi satu sama lain. Namun demikian, pengertian kebijakan publik yang sesuai dengan kondisi politik dan pemerintahan di Indonesia dapat dilihat dari definisi yang disampaikan oleh Nugroho (2008). Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai strategi untuk merelaisasikan tujuan.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara mempunyai tanggung jawab kepada rakyatnya. Fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan negara berdasarkan kewenangannya. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah merupakan dasar bagi pembuatan sampai penetapan kebijakan. Peran pemerintah sangat menentukan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dalam masyarakat. Permasalahan yang terjadi dimasyarakat akan terselsaikan dengan baik melalui kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pemerintah sebagai penentu dari penyelesaian masalah yang terjadi dimasyarakat bisa dilihat dari hasil kebijakan yang ditetapkannya. Perencanaan, penyusunan sampai penetapan kebijakan akan sangat menentukan efektifitas kebijakan itu sendiri. Kebijakan harus mempunyai *output* yang signifikan dalam penyelesaian masalah yang sedang terjadi.

Implementasi Kebijakan

Eugene Bardach dalam tulisannya mengatakan bahwa penulis yang lebih awal memberikan perhatian terhadap masalah implementasi ialah Douglas R. Bunker dalam penyajiannya di depan *the American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970. Pada saat itu disajikan untuk pertama kali secara konseptual tentang proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik (Edward III, 1984:1). Konsep tersebut kemudian semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran mengenai implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan.

Sedangkan menurut Goerge C Edwards (2003 : 1) “implementasi Kebijakan adalah suatu tahapan kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya”.

Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu dapat mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik, sementara itu suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, dapat mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Sedangkan Wibawa (dalam Tangkilisan, 2003 :20) berpendapat “imeplementasi Kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan Pemerintah”

Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan (Wahab, 1991:117). Oleh karena itu, implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982, dalam Tarigan, 2000:14; Wibawa dkk., 1994:15). Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Edwards III (1984:1) bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan.

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Ada beberapa variable penting yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Beberapa pakar mengklasifikasikan variable-variabel penting dalam implementasi kebijakan. Pandangan Edwards III dalam bukunya *Implementing Public Policy*, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu: “four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitude, and bureaucratic structure”. (empat faktor atau variable kritis dalam melaksanakan kebijakan publik : komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap dan stuktur birokrasi). (Edward III, 1980: 9-10).

Berdasarkan pandangan Edwards III keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting, yaitu:

1. Komunikasi kebijakan; berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi *Transmission* yaitu menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) berarti menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas. sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dari kebijakan. Dimensi Konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan.

2. Sumberdaya; bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan. Jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi Sumber daya meliputi manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), dan Informasi dan Kewenangan (*information and authority*).

Dimensi sumber daya manusia berarti, efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dimensi Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Dimensi Informasi dan Kewenangan yaitu informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

3. Disposisi ; disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*). Dimensi pengangkatan birokrasi merupakan pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dimensi Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap

para pelaksana kebijakan dengan pemberian penghargaan, baik uang atau yang lainnya.

4. Struktur birokrasi; struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. Dimensi *fragmentation* merupakan organisasi pelaksana yang terpecah-pecah atau tersebar akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

Sementara itu, Effendi (2000:87) dan Darwin (1999:67) mengemukakan bahwa ada kebijakan yang mudah diimplementasikan, tetapi ada pula yang sulit diimplementasikan. Kebijakan yang mudah diimplementasikan tentu "tidak" menjadi isu utama, persoalannya adalah bagaimana jika pada satu kondisi dihadapkan dengan kebijakan yang sulit diimplementasikan.

Definisi Hutan

Hutan secara konseptual yuridis dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Menurut Undang-undang tersebut, Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungan, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Dari definisi hutan yang disebutkan, terdapat unsur-unsur yang meliputi :

- a. Suatu kesatuan ekosistem
- b. Berupa hamparan lahan
- c. Berisi sumberdaya alam hayati beserta alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.
- d. Mampu memberi manfaat secara lestari

Berdasarkan fungsinya hutan di Indonesia terbagi beberapa ;

1. Hutan Lindung

Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan.

2. Hutan Konservasi.

Hutan Konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan konservasi terdiri atas :

- a. Hutan Suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan, satwa dan ekosistemnya serta berfungsi sebagai wilayah penyangga kehidupan. Kawasan hutan suaka alam terdiri atas cagar alam, suaka margasatwa dan Taman Buru.
- b. Kawasan Hutan pelestarian alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik didarat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem

penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber alam hayati dan ekosistemnya. Kawasan pelestarian alam terdiri atas taman nasional, taman hutan raya (TAHURA) dan taman wisata alam.

3. Hutan Produksi

Hutan produksi adalah kawasan hutan yang diperuntukkan guna produksi hasil hutan untuk memenuhi keperluan masyarakat pada umumnya serta pembangunan, industri, dan ekspor pada khususnya. Hutan produksi dibagi menjadi tiga, yaitu hutan produksi terbatas (HPT), hutan produksi tetap (HP), dan hutan produksi yang dapat dikonversikan (HPK).

Definisi Hutan Tanaman Rakyat

Hutan Tanaman Rakyat merupakan salah satu bentuk kebijakan Kementerian Kehutanan untuk memberikan hak akses bagi masyarakat dalam mengelola hutan negara. Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No 6/2007 jo PP No.3/2008. Pasal 37 pada PP 6/2007 berbunyi "Pemanfaatan hasil hutan kayu dalam hutan tanaman pada hutan produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) huruf d dapat dilakukan pada : a. HTI (Hutan Tanaman Industri); b. HTR (Hutan Tanaman Rakyat); atau c. HTHR (Hutan Tanaman Hasil Reboisasi)".

Program HTR telah ditetapkan dalam PP No. 6 Tahun 2007. Program ini sangat erat kaitannya dengan urusan kawasan hutan dalam hal ini hutan produksi. Terdapat tiga fungsi yang harus dijalankan oleh Kementerian Kehutanan dalam bentuk proses transformasi pembangunan kehutanan melalui program HTR adalah : (1) *transfer of knowledge dan authority* tentang fungsi kawasan hutan sebagai penyangga kehidupan sebagaimana Pola Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) kepada para pihak terkait, (2) *transfer of science and technology* di bidang pengelolaan tanaman hutan kepada para pihak dan (3) peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan dalam arti yang luas.

Implementasi Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) di Kabupaten Bulungan

Hutan Tanaman Rakyat (HTR) yang mulai digulirkan tahun 2007 merupakan produk kebijakan Kementerian Kehutanan untuk memberikan akses kepada masyarakat dalam mengelola hutan produksi (milik negara). Pemerintah memberikan pengakuan kepada masyarakat yang menjadi peserta program HTR dengan aspek legal berupa Surat Keterangan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Rakyat (IUPHHK HTR).

Berdasarkan wawancara dengan para informan dan data yang diperoleh di lapangan maka dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan HTR di Kabupaten Bulungan belum berjalan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari fenomena implementasi antara lain:

1. Pemahaman Masyarakat Tentang Hutan Tanaman Rakyat

Pemahaman masyarakat sasaran tentang pembangunan HTR sangatlah minim, dalam hal ini petani dan masyarakat disekitar hutan yang telah ditetapkan sebagai areal pencadangan pembangunan HTR berdasarkan SK Menteri Kehutanan

No. SK.398/Menhut-II/2010 tentang Pencadangan Areal Untuk Pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan. Hal ini disebabkan karena kurangnya tenaga penyuluh kehutanan dilapangan yang dapat menyampaikan informasi tentang kebijakan pembangunan HTR di wilayah tersebut.

2. Upaya Pemerintah dalam meningkatkan peran serta masyarakat dalam implementasi kebijakan pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan

Pembentukan tenaga pendamping untuk masyarakat pengelola HTR sangatlah penting, sebagaimana Permenhut No.P.05/VI-BUHT/2012 tentang Tata Cara Seleksi dan Pendampingan Pembangunan HutanTanaman Rakyat, dengan tujuan meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat melalui pendampingan. Dalam hal ini BP2HP wilayah XIII Samarinda yang merupakan UPT Kementrian Kehutanan yang salah satu tugasnya adalah sebagai pasilitator terhadap terselenggaranya kebijakan pembangunan HTR di wilayah Provinsi kalimantan Timur.

Tugas BP2HP Wilayah XIII kalimantan Timur adalah memberikan bimbingan teknis terhadap sumberdaya manusia yang ada di kabupaten melalui pembimbingan dalam pelaksanaan kebijakan HTR sehingga petugas kehutanan di daerah dapat memahami apa isi dari kebijakan pemerintah tentang pembangunan HTR, memfasilitasi pembentukan kelembagaan htr di daerah sehingga nanti diharapkan akan mempermudah peserta HTR untuk mendapatkan dana bergulir dalam pengelolaan pembangunan HTR.

Faktor-Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bulungan.

1. Komunikasi

a) Sosialisasi

Menurut informan yang berhasil diwawancarai dilapangan diperoleh gambaran bahwa sebagian besar menyatakan tidak mengetahui kapan sosialisasi HTR dilapangan dilaksanakan, kecuali informasi tentang HTR didapat dari mulut kemulut, sehingga pemahaman mereka tentang HTR sangat minim.

b) Kecukupan informasi

Dalam hal kecukupan informasi yang disampaikan oleh petugas kepada masyarakat disekitar lokasi HTR, hampir semua informan berpendapat sama bahwa informasi yang diberikan oleh petugas masih sangat minim sekali sehingga implementasinya dilapangan memperlihatkan masih banyak masyarakat yang tidak memahami program pembangunan HTR.

c) Ketepatan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan pembangunan HTR

Berdasarkan data dan informasi yang penulis dapatkan di lapangan, tergambar proses komunikasi antara pembuat kebijakan, pelaksana dan sasaran kebijakan secara umum belum berjalan secara optimal dilihat dari informasi tentang kebijakan yang mereka terima masih belum lengkap dan belum tepat.

2. Sumberdaya

Faktor yang penting dalam implementasi kebijakan agar dapat efektif. Yaitu kemampuan petugas dalam memahami kebijakan dan keahlian yang dimilikinya. Berdasarkan hasil verifikasi data yang didapatkan dari informan dilapangan diperoleh gambaran tentang tenaga kehutanan dilapangan yang berkaitan dengan implementasi Hutan Tanaman Rakyat. Bahwa tenaga atau petugas lapangan yang membidangi kehutanan pada daerah tersebut sangat minim baik dari segi jumlah maupun dari penguasaan pengetahuan kehutanan.

3. Partisipasi Masyarakat

Keinginan masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya dengan turut serta dalam implementasi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Keputusan masyarakat untuk turut serta dalam kegiatan HTR adalah untuk mendapatkan legalitas lahan yang mereka kelola selama ini terutama yang berada di dalam kawasan hutan. Mereka takut bila sewaktu-waktu lahan tersebut diambil kembali oleh pemerintah.

Kesimpulan

1. Implementasi Kebijakan Pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan
 - a. Target yang diinginkan oleh Pemerintah Kabupaten Bulungan dan realisasi mengenai ijin IUPHHK-HTR kurang maksimal. Hal ini ditunjukkan dari seluas 2.090 Ha areal yang dicadangkan, baru 29,70 Ha atau 1,42 % yang baru direalisasikan hingga akhir Desember 2012. Dikarenakan untuk mengeluarkan ijin Bupati harus memperhatikan hasil verifikasi lahan yang dilakukan oleh BPKH Wilayah IV untuk selanjutnya ditelaaha oleh tim teknis dari Dinas Kehutanan Provinsi, Dinas kehutanan Kabupaten, BP2HP Wilayah XIII samarinda, hasilnya berupa rekomendasi teknis untuk bupati dalam menerbitkan ijin IUPHHK-HTR, sehingga waktu yang diperlukan untuk menerbitkan ijin dapat memakan waktu samapai 2 (dua) tahun.
 - b. Pemahaman masyarakat terhadap Kebijakan Pembangunan HTR di Kabupaten Bulungan masih sangat kurang dikarenakan sejak tahun 2011 dari pemerintah / petugas lapangan sendiri tidak melakukan sosialisasi kepada stakeholder yang berkepentingan terhadap kebijakan pembangunan HTR tersebut karena tidak adanya alokasi anggaran kegiatan tersebut.
2. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Proses Implementasi Kebijakan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat di Kabupaten Bulungan adalah Sosialisasi, Sumber daya :
 - a. **Sosialisasi :**
 - 1) Kejelasan informasi kebijakan Hutan Tanaman Rakyat dalam proses komunikasi itu belum berjalan secara optimal dimana pelaksana kebijakan masih belum bisa memahami secara utuh informasi kebijakan yang harus mereka laksanakan demikian juga dengan sasaran kebijakan.
 - 2) Ketepatan dalam penyampaian informasi kebijakan pembangunan HTR pelaksana kebijakan maupun sasaran kebijakan masih merasakan proses penyampaian informasi belum tepat.
 - b. **Sumber Daya**
 1. Kemampuan petugas dalam memberikan pendampingan dalam implementasi kebijakan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat masih belum optimal.

2. Rendahnya persepsi masyarakat terhadap ketentuan ini menunjukkan bahwa ketentuan HTR yang realistis baru sebatas pada pemberian ijin sedangkan ketentuan yang mengatur kegiatan setelah ijin keluar belum realistis dan belum mempertimbangkan kemauan dan kemampuan masyarakat sebagai pelaksananya.
3. Pelaksana kebijakan di lapangan memiliki persepsi berbeda dengan pengambil kebijakan di Pusat dalam hal memahami program. Para pihak di lapangan menerima HTR sebagai program pemberdayaan masyarakat, yang berarti identik dengan adanya dukungan fasilitas, sarana, dan prasarana dari pemerintah pusat. Sementara itu, penyusun kebijakan merancang HTR sebagai kegiatan bisnis yang siap untuk dijalankan secara mandiri oleh masyarakat sekitar hutan. Fasilitas dari pemerintah tidak bersifat mutlak, karena diasumsikan masyarakat sasaran telah memiliki kapasitas untuk menjalankan bisnis tersebut.
4. Rendahnya minat masyarakat, diakibatkan ketidaksiapan pemerintah daerah untuk mengimplementasikan program.

Saran

Berdasarkan dari pembahasan dan kesimpulan-kesimpulan yang ada, maka untuk memperbaiki kelemahan – kelemahan yang ditemukan dalam proses implementasi kebijakan pembangunan Hutan Tanaman Rakyat, dengan ini penulis menyarankan strategi optimalisasi kebijakan tersebut, yaitu:

1. Untuk keberhasilan Implementasi Kebijakan Pembangunan HTR diharapkan pemerintah daerah segera melakukan kegiatan pendampingan sebagaimana mekanismenya telah diatur dengan Permenhut No.P.05/VI-BUHT/2012 tentang Tata Cara Seleksi dan Pendampingan Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat, mengingat salah satu fungsi pendamping adalah sebagai fasilitator dan motivator sehingga masyarakat memiliki kapasitas sehingga dapat memanfaatkan akses yang disediakan dengan sebaik-baiknya, berpartisipasi secara aktif, dan dapat meningkatkan kesejahteraannya.
2. Percepatan kegiatan sebaiknya dilakukan dengan melakukan penguatan kelembagaan di tingkat masyarakat dengan melibatkan stake holder yang lain terutama LSM kehutanan serta penguatan kelembagaan di institusi pelaksana lainnya seperti pemerintah desa, kabupaten serta institusi lain di atasnya yang terlibat dalam kegiatan HTR.
1. Diperlukan upaya peningkatan kegiatan sosialisasi yang lebih berkesinambungan dan terpadu pada masyarakat sehingga masyarakat lebih memahami tentang maksud dan tujuan dari kebijakan HTR

Daftar Pustaka

Anshari GZ, *et al.* 2005. Marginalisasi masyarakat miskin di sekitar hutan: studi kasus HPHH 100 ha di Kabupaten Sintang, Provinsi Kalimantan Barat. *Decentralization Brief* No.9 April 2005. Bogor: Centre for International Forestry Research.

- Awang SA. 2003. *Politik Kehutanan Masyarakat*. Yogyakarta: Centre for Critical Social Studies dan Kreasi Wacana.
- Aziz ASR. 2007. Memahami Fenomena Sosial Melalui Studi Kasus. Di dalam: Bungin B, editor. *Analisis Data Penelitian Kualitatif; Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta:
- Dr. Harbani Pasolong, M.Si. 2012. *Metodologi penelitian administrasi publik*. Bandung. Penerbit. Alfabeta.
- Emila, Suwito. 2007. Hutan Tanaman Rakyat (HTR): Agenda Baru untuk Pengentasan Kemiskinan? *Warta Tenure* Nomor 4 - Februari 2007
- Hakim I dan Effendi R. 2008. Prospek Hutan Tanaman Rakyat: Mengkaji Potensi Kelembagaan yang Tumbuh di Masyarakat. *Makalah Seminar Hutan Tanaman Rakyat* yang diselenggarakan oleh Puslit Sosek dan Kebijakan Kehutanan, Badan Litbang Kehutanan tanggal 14 Agustus 2008.
- Hakim I. 2009. Kajian Kelembagaan dan Kebijakan Hutan Tanaman Rakyat: Sebuah Terobosan Dalam Menata Kembali Konsep Pengelolaan Hutan Lestari. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 6(1) April 2009: 27 – 41
- Parson, Wayne. 2001. *Public policy: Pengantar teori dan praktik analisis kebijakan*. Edisi terjemahan. Kencana Prenada Media Group.
- Prof. Drs. Budi Winarno, MA, Phd. 2012. *Kebijakan publik (teori, proses dan studi kasus)*.
- Sugiyono, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*, Penerbit Alfabeta, Bandung.
- Subarsono, AG, 2005, *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- William Dunn. 1991. *Analisis kebijakan publik*. Edisi terjemahan. Yogyakarta. Penerbit Gajah Mada university Press.