

MODEL PENGARUH IMPLEMENTASI KEGIATAN PENANAMAN HUTAN RAKYAT TERHADAP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM UPAYA PEMBANGUNAN HUTAN RAKYAT DI KABUPATEN BANYUASIN

Iwan Adi Ratmoko¹, Ardiyan Saptawan², Lili Erina³

^{1,2,3} Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Sriwijaya

ABSTRAK. Jumlah lahan kritis di kabupaten Banyuasin meningkat sejalan dengan laju degradasi dan deforestasi. Salah satu upaya Pemerintah untuk mengurangi jumlah lahan kritis di Banyuasin adalah melalui pengembangan hutan masyarakat dengan kegiatan penanaman hutan publik. Partisipasi masyarakat diperlukan karena sebagian besar wilayah penting di Banyuasin dilokasikan di lahan masyarakat. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi model partisipasi masyarakat yang meningkat di hutan masyarakat Banyuasin; untuk menjelaskan pengaruh konten kebijakan terhadap keberhasilan pelaksanaan kegiatan penanaman hutan masyarakat; untuk menjelaskan pengaruh konteks kebijakan untuk keberhasilan pelaksanaan kegiatan penanaman hutan masyarakat dan untuk menjelaskan bagaimana pengaruh keberhasilan pelaksanaan kegiatan penanaman hutan masyarakat pada partisipasi masyarakat dalam pengembangan hutan rakyat di kabupaten Banyuasin. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan kuesioner sebagai instrumen. Populasi penelitian adalah masyarakat yang terlibat dalam pengembangan hutan rakyat pada tahun 2013 dan 2014 sebanyak 270 koresponden di Kabupaten Banyuasin. 140 sampel diambil secara proporsional secara acak menggunakan Structural Equation Modeling (SEM). Hasilnya membuktikan bahwa pelaksanaan kegiatan penanaman hutan rakyat mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan publik. Model efektif peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengembangan hutan publik adalah menyelaraskan isi, konteks dan tujuan kebijakan sebagai kebijakan yang efektif. Berdasarkan penelitian dapat disarankan bahwa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat adalah menyelaraskan isi kebijakan dan konteks dengan tujuan kebijakan secara sinergis. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Banyuasin harus menjadikan tujuan hutan publik sebagai pedoman dalam menyusun strategi pengembangan hutan publik melalui peningkatan partisipasi masyarakat.

Kata kunci: hutan masyarakat, partisipasi masyarakat, konten kebijakan, konteks kebijakan, pemodelan persamaan struktural (SEM).

Abstract, *Number of critical land in Banyuasin district increase in line the rate of degradation and deforestation. One of the Government's efforts to reduce the number of critical land in Banyuasin is through the development of community forests by public forest planting activities. Community participation is necessary because most of the critical areas in Banyuasin are located on community's land. The objectives of the research is to identify the model of community participation increased in Banyuasin community forest; to explain the effects of policy content to the successful implementation of community forest planting activities; to explain the effect of the policy context for the successful implementation of community forest planting activities and to explain how the influence of the successful implementation of community forest planting activities on community participation in the development of community forests in Banyuasin district. This study used quantitative method with questionnaire as the instrument. Research population is communities who involved in the community forest development in the 2013 and 2014 as many as 270 correspondents in Banyuasin district. 140 samples are taken proportionate randomly using Structural Equation Modeling (SEM). The result proves that implementation of community forest planting activity affects the community participation in public forest development. The effective model of community participation increasement on*

public forest development is to align the contents, context and objectives of policy as the effective policy. Based on the study can be suggested that to increase the community participation in the public forest development is to align the policy contents and context to policy objectives in synergy. Banyuasin Forestry and Plantation Agency should make the public forest objectives as a guideline in drawing up public forest development strategies through community participation increasement.

Keywords : community forest, community participation, policy content, policy context, structural equation modeling (SEM).

PENDAHULUAN

Rehabilitasi hutan dan lahan menjadi salah satu prioritas kebijakan pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019 (RPJMN Buku I: 6;158). Arah kebijakan pembangunan untuk ketahanan air dan upaya perbaikan kualitas lingkungan hidup diarahkan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup yang menyeluruh di setiap sektor pembangunan dan daerah, yang tercermin pada meningkatnya kualitas air, udara dan lahan/hutan, yang didukung oleh kapasitas pengelolaan lingkungan yang kuat, antara lain mencakup : kelembagaan, sumber daya manusia, penegakan hukum lingkungan dan kesadaran masyarakat, sehingga terwujud pembangunan yang ramah lingkungan. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dua strategi yang penting diantara beberapa strategi yang ada adalah peningkatan keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan berbasis daerah aliran sungai (DAS) dan peningkatan tutupan lahan/hutan melalui: (i) penguatan upaya rehabilitasi hutan; (ii) peningkatan tutupan vegetasi terutama di perkotaan; (iii) rehabilitasi lahan kritis dan terlantar; (iv) pengendalian kerusakan ekosistem; dan (v) pemulihan tutupan lahan/hutan, kawasan bekas tambang, kawasan rkontaminasi B3, serta kawasan pesisir dan laut (RPJMN 2015 – 2019, Buku I: 6;169-170). Partisipasi masyarakat dalam rehabilitasi hutan dan lahan mempunyai peranan yang sangat penting, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2008 Tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan (Pasal 52 ayat 1 dan 2) yang mengatur bahwa kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan dilaksanakan dengan melibatkan peran serta masyarakat dan peran serta masyarakat dalam rehabilitasi dan reklamasi hutan dapat dilakukan melalui konsultasi publik, kemitraan, dan penyampaian informasi. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan rehabilitasi hutan

dan lahan khususnya pembangunan hutan rakyat di Kabupaten Banyuasin masih rendah yang ditunjukkan dengan: 1) rendahnya realisasi pembangunan hutan rakyat dalam lima tahun terakhir yaitu 8688 ha atau 23,27 persen dari target 37.330 ha (LAKIP Dishutbun Kab. Banyuasin, 2014: 19); 2) rendahnya upaya swadaya masyarakat dalam melakukan rehabilitasi/penanaman pada lahannya yang kritis; dan 3) rendahnya kehadiran masyarakat dalam pertemuan-pertemuan pembahasan masalah rehabilitasi lahan (RPRHL Kabupaten Banyuasin 2010 – 2014 : 94). Pemerintah sangat berperan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rehabilitasi hutan melalui proyek-proyek atau program pembangunan (Erftemeijer dan Bualuang, 2012; pribadiningtiyas, dkk., 2012). Upaya peningkatan partisipasi masyarakat melalui proyek-proyek atau program pembangunan yang telah lalu ternyata tidak selalu di dukung oleh masyarakat dan bahkan menimbulkan adanya resistensi dari masyarakat (Ife dan Tesoriero, 2008 : 298). Hal yang hampir sama dikemukakan oleh Cornwall (2008: 274) bahwa "beberapa komunitas telah mengalami begitu banyak upaya untuk 'berpartisipasi' dan mereka telah menjadi lelah dan sinis, hal ini terjadi karena partisipasi hanya dilihat sebagai "cara" dan bukan tujuan. Penelitian yang melihat partisipasi sebagai tujuan diantaranya dilakukan oleh Supriyadi (2010), Afriadi dan Wahyono (2012) dan Hernidyasari (2013). Hasil ketiga penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat pengaruh implementasi kebijakan program/kegiatan terhadap partisipasi masyarakat.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, penelitian ini menempatkan partisipasi sebagai tujuan untuk menjelaskan bagaimana pengaruh implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat terhadap partisipasi masyarakat. Dengan demikian maka Tujuan penelitian untuk mengidentifikasi model peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan

hutan rakyat; untuk menjelaskan berapa pengaruh isi kebijakan terhadap keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat; untuk menjelaskan berapa pengaruh konteks kebijakan terhadap keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat; dan untuk menjelaskan berapa pengaruh keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat di Kabupaten Banyuwasin.

LANDASAN TEORI

1. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi merupakan bagian dari upaya demokratisasi untuk membangun institusi yang dapat menyediakan insentif untuk mengembangkan partisipasi dan *good governance*, termasuk didalamnya pemikiran tentang insentif bagi pegawai, politisi, pemimpin komunitas dan masyarakat biasa (Sciller, dalam Sumarto, 2009: xix).

Bryant dan White (dalam Muluk 2007:1) mendefinisikan partisipasi sebagai sikap keterbukaan terhadap persepsi dan perasaan orang lain, perhatian yang mendalam mengenai perbedaan atau perubahan yang akan dihasilkan suatu proyek serta kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan oleh pihak lain terhadap suatu kegiatan. Partisipasi adalah proses aktif dan inisiatif yang muncul dari masyarakat serta akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi oleh tiga faktor pendukungnya, yaitu : adanya kemauan, adanya kemampuan dan adanya kesempatan untuk berpartisipasi. Adanya kemauan dan

kemampuan tetapi tidak ada ruang atau kesempatan yang diberikan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan untuk warga atau kelompok dari suatu masyarakat, maka tidak mungkin juga partisipasi masyarakat itu terjadi (Kuswartojo, 2009: 160).

Mikkelsen (2011: 57 - 58) menyatakan bahwa terdapat dua alternatif utama dalam penggunaan partisipasi, yang pertama partisipasi sebagai tujuan yang menghasilkan pemberdayaan dan yang kedua partisipasi sebagai alat untuk mencapai efisiensi dalam manajemen proyek. Pendapat yang sama terkait dengan dikotomi partisipasi dikemukakan juga oleh Cornwall (2008: 274) yang mengemukakan bahwa partisipasi dapat dilihat sebagai sarana dan disisi lain dapat dilihat sebagai tujuan. Partisipasi sebagai sarana sering disamakan dengan "berperan" yang titik beratnya lebih kepada tercapainya efektivitas dan efisiensi dari sebuah proyek atau program. Sedangkan sebagai tujuan, partisipasi lebih sebagai proses untuk meningkatkan kapasitas individu-individu sehingga menghasilkan sebuah perubahan yang positif bagi kehidupannya. Sedangkan menurut Ife dan Tesoriero (2008: 285) partisipasi adalah cara dan tujuan dalam pembangunan. Sebagai cara, partisipasi menjamin berjalannya proses pembangunan secara partisipatif dimana partisipasi warga negara merupakan proses yang diharapkan dan normal dalam suatu upaya pengambilan keputusan. Sedangkan sebagai tujuan partisipasi adalah hak setiap warga negara. Terkait dengan dikotomi partisipasi Okley et. al (dalam Ife dan Tesoriero, 2008: 296) menyajikan perbandingan antara partisipasi sebagai cara dan tujuan sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Antara Partisipasi sebagai Cara dan Tujuan

No	Partisipasi Sebagai Cara	Partisipasi Sebagai tujuan
1	Berimplikasi pada penggunaan partisipasi untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.	Berupaya memberdayakan rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan mereka sendiri secara lebih berarti.
	Merupakan suatu upaya pemanfaatan sumberdaya yang ada untuk mencapai tujuan program atau proyek.	Berupaya untuk menjamin peningkatan peran rakyat dalam inisiatif-inisiatif pembangunan.
3	Penekanan pada mencapai tujuan dan tidak terlalu pada aktifitas partisipasi itu sendiri.	Fokus pada peningkatan kemampuan rakyat untuk berpartisipasi bukan sekedar mencapai tujuan proyek yang telah ditetapkan.
4	Lebih umum dalam program pemerintah, yang pertimbangan utamanya adalah untuk menggerakkan masyarakat dan melibatkan mereka dalam	Pandangan ini relatif kurang disukai oleh badan- badan pemerintah. Pada prinsipnya LSM setuju dengan pandangan ini.

	meningkatkan efisiensi system penyampaian.	
5	Partisipasi umumnya jangka pendek	Partisipasi dipandang sebagai suatu proses jangka panjang.
6	Partisipasi sebagai cara merupakan bentuk pasif dari partisipasi.	Partisipasi sebagai tujuan relatif lebih aktif dan dinamis.

Sumber : Oakley et. al (dalam Ife dan Tesoriero 2008: 296)

Melihat pentingnya partisipasi masyarakat, maka menemukan cara untuk mendorong masyarakat supaya mau berpartisipasi dalam proses pembangunan merupakan permasalahan yang penting. Mendorong bukan berarti mengharuskan partisipasi masyarakat secara mutlak, tetapi lebih kepada bagaimana pemerintah dapat menemukan instrumen yang tepat bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat.

Partisipasi Masyarakat

2. Kebijakan Publik dan Model Implementasi kebijakan

Rose (dalam Hamdi, 2014: 36) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, dari pada hanya sekedar suatu keputusan. serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Winarno (2014: 22) mendefinisikan kebijakan public sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan public itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Menurut Nugroho (2014: 129) kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara. Dye (1992:1) mendefinisikan kebijakan public sebagai "is whatever government choose to do or not to do" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan "tindakan" dan bukan

merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat public semata. Disamping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan Public karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster dalam Wahab, (2012: 135), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". Sehingga implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Beranjak dari rumusan implementasi tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa "*to implementation*" (mengimplementasikan) berkaitan dengan suatu aktifitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya: undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan, sumber daya dan lain-lain) sehingga dari aktifitas tersebut akan menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu.

Implementasi secara umum mempunyai tugas untuk membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan mencakup "*a policy delivery system*", dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan (Grindle dalam Winarno, 2014: 149). Berdasarkan uraian di atas, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan.

a. Model George C. Edwards III

Edwar III (1980:9), mengemukakan: "*In our Approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask : What are the precondition for successful policy implemetation? What are*

primary obstacles to Succsesfull policy implementation ?”. Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III(1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni *Communication, Resourches, Dispotition, or Attitudes, and bureaucratic Structure*’ menjelaskan empat faktor dimaksud yaitu komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur.

b. Model Merilee S. Grindle

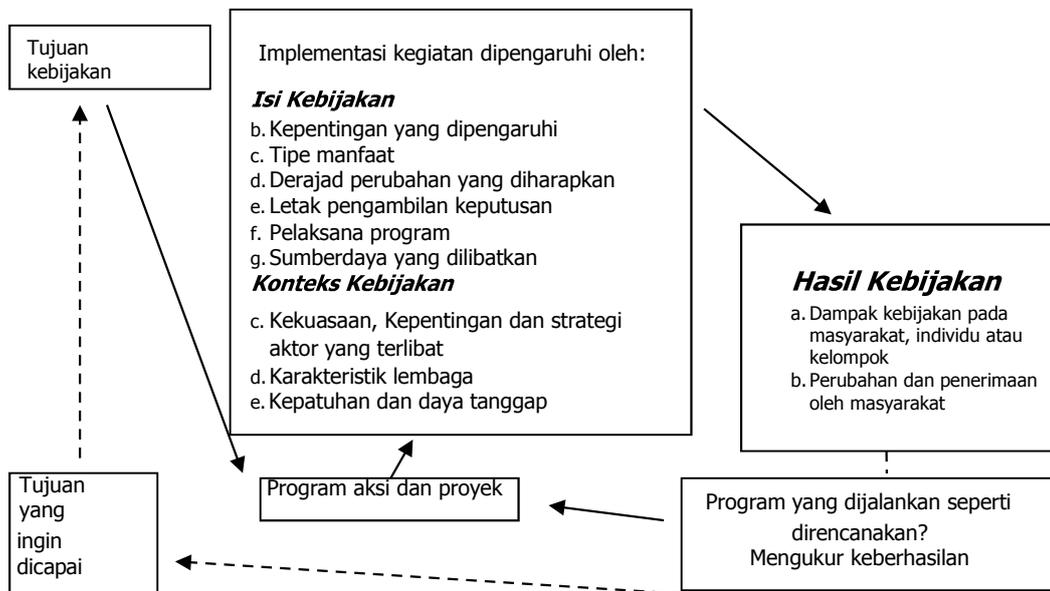
Model lain implementasi Kebijakan dikemukakan Grindle (dalam Nugroho, 2014:671), yang ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannyaditentukan oleh Derajat *implementability* kebijakan tersebut. Dalam model ini kebijakan terdiri dari isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya(*Context of Policy*). Menurut Grindle (dalam Agustino, 2006: 154-156)

Terdapat Dua variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, dua variable yang fundamental tersebut madalah,,isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

1. Isi kebijakan mencakup: kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, jenis manfaat yang bisa diperoleh, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program dan sumber-sumber daya yang digunakan.
2. Konteks implementasinya meliputi : kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa dan tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

3. Hubungan Implementasi Kebijakan dan Partisipasi Masyarakat

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dan krusial bagi pencapaian tujuan kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar dapat dilaksanakan di lapangan dan berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti direncanakan atau tidak. Implementasi sebuah kebijakan atau program tidak dilakukan dalam ruang hampa. Implementasi terjadi dalam suatu wilayah yang didalamnya terdapat berbagai faktor seperti kondisi geografi, sosial, ekonomi dan politik yang berkontribusi penting dalam kegiatan implementasi (Stich & Eagle dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 78).



Gambar 1. Implementasi Model Grindle (Nugroho, 2006 : 134)

Tjokroamidjojo (1991: 223) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan pembangunan sangat tergantung dengan sistem dan tatacara penyelenggaraan pemerintah yang berlaku. Pemerintah dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan yang mendorong partisipasi masyarakat, atau disisi lain pemerintah juga dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan yang lebih bersifat mobilisasi.

Altman *et.al.* (dalam Mthethwa, 2012: 42) mengemukakan bahwa partisipasi pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk konteks, isi kebijakan dan kebutuhan stakeholders dan sumber daya, tingkat pengetahuan tentang kebijakan, dan kekuatan dan pengaruh relatif mereka. Ndraha (1985: 9) menyatakan:

" *Bantuan pembangunan desa berfungsi sebagai penggerak swadaya dan partisipasi masyarakat, secara implisit sebagai suatu cara untuk mendidik masyarakat mempertanggungjawabkan secara administratif dana yang telah diterimanya dari pemerintah* ".

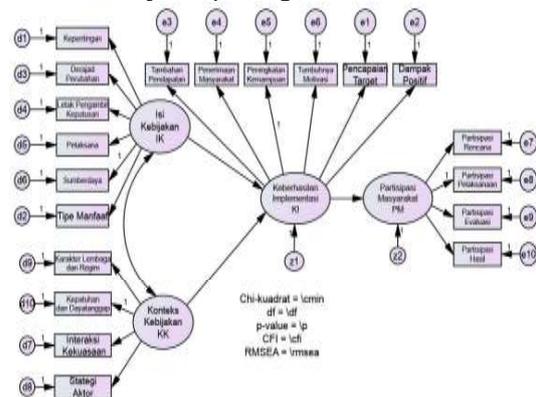
Berdasarkan pendapat Tjokroamidjojo (1991) dan Ndraha (1985) tersebut, dapat dipahami bahwa bagaimana sebuah kebijakan diimplementasikan oleh pemerintah akan berpengaruh pada partisipasi masyarakat terjadi. Di satu sisi implementasi kebijakan dapat menjadi sebuah pendorong bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat, seperti yang dinyatakan oleh Kuswanto (2009: 160) bahwa salah satu sebab tumbuhnya partisipasi masyarakat adalah adanya ruang atau kesempatan yang diberikan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan untuk warga atau kelompok masyarakat. Tetapi disisi lain, implementasi sebuah kebijakan justru dapat menimbulkan hambatan atau trauma bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Ife dan Tesoriero (2008: 298, 306) bahwa Proyek partisipasi masyarakat telah menimbulkan skeptisme karena dilakukan dengan mengkooptasi kelompok masyarakat untuk mengurangi resistensi dengan cara rakyat diminta konsultasinya mengenai suatu keputusan, tetapi sebenarnya rakyat tidak memiliki kekuasaan sama sekali untuk mempengaruhi keputusan tersebut.

4. Kerangka Pemikiran

Kegiatan penanaman hutan rakyat merupakan upaya penanggulangan lahan kritis dilahan milik masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas lahan, menjaga dan meningkatkan fungsi perlindungan tata air dan pencegahan bencana alam (banjir dan longsor). Karena sebagian besar lahan kritis di Kabupaten Banyuasin berada di lahan milik masyarakat, maka mendorong agar masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam upaya rehabilitasi menjadi penting. Partisipasi yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah partisipasi sebagai tujuan yang lebih melihat pada bagaimana proses implementasi kegiatan yang berlangsung mampu menciptakan kondisi yang mendukung bagi tumbuhnya partisipasi masyarakat.

Pengukuran partisipasi dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan indikator: (1) keikutsertaan mengajukan usul; (2) usul yang diterima; (3) ikut serta mengambil keputusan; (4) jumlah kehadiran; (5) kontribusi tenaga, dana dan material; (6) ikut serta mengawasi pelaksanaan RHL; (7) ikut serta bertanggung jawab atas pelaksanaan RHL; (8) ikut serta menikmati hasil RHL; dan(9) ikut serta melestarikan hasil (Mikkelsen,2011: 65, Ife dan Toseriero, 2014: 297 dan Soetrisno, 1995: 222). Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini merupakan model yang menyatakan bahwa dua faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah isi kebijakan (*Content of policy*) dan konteks kebijakan (*Context of policy*).

Berikut disajikan pada gambar 2.



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan instrumen penelitian berupa kuesioner. Populasi penelitian adalah masyarakat yang terlibat dalam kegiatan pembangunan hutan rakyat Tahun 2012 dan Tahun 2014 sebanyak 270 orang di Kabupaten Banyuwangi. Sampel penelitian sebanyak 140 orang yang diambil secara acak proporsional dan alat analisis yang digunakan adalah *Structural Equation Modeling (SEM)*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi capaian masing-masing variabel penelitian diuraikan sebagai berikut:

Tabel 2. Deskripsi Variabel Isi Kebijakan (X1)

Variabel	Kategori	Jumlah	Persen	Kumulatif Persen
Isi Kebijakan	Netral	31	22,1	22,1
	Sesuai	94	67,1	89,3
	Sangat Sesuai	15	10,7	100,0
	Total	140	140	

Sumber : Data primer yang diolah, 2015

Tabel 2 memperlihatkan bahwa sebagian besar responden (67,1 persen) menyatakan bahwa isi kebijakan telah sesuai baik ditinjau dari kesamaan tujuan dengan masyarakat, adanya kepentingan masyarakat yang diakomodir, manfaat yang dirasakan oleh masyarakat hingga ke sumberdaya yang dilibatkan (sarana prasarana, dana dan ketersediaan petunjuk). Sedangkan 10,7 persen responden lainnya menyatakan bahwa isi kebijakan sangat sesuai sehingga hasil ini menunjukkan bahwa dari isi kebijakan, kegiatan penanaman hutan rakyat telah memberikan ruang dan kesempatan yang positif untuk terjadinya partisipasi masyarakat. Variabel konteks kebijakan dalam penelitian ini diukur dengan menggunakan 7 item pertanyaan dan komposisi jawaban responden atas pertanyaan terkait variabel konteks kebijakan disajikan pada Tabel 3. Tabel 3 memperlihatkan bahwa sebagian besar responden (87,8 persen) menyatakan bahwa lingkungan/konteks dari kebijakan penanaman hutan rakyat mendukung bagi terlaksananya kegiatan penanaman hutan rakyat yang ditunjukkan dengan hampir tidak

adanya konflik, dilaksanakannya pemecahan masalah secara bersama, adanya kepatuhan dan konsistensi pelaksanaan penanaman hutan rakyat. Tabel 3 Deskripsi Variabel Konteks Kebijakan (X2)

Variabel	Kategori	Jumlah	Persen	kumulatif Persen
Isi Kebijakan	Sedang	17	12,1	12,1
	Mendukung	66	47,1	59,3
	Sangat Mendukung	57	40,7	100,0
	Total	140	100,0	

Sumber : Data primer yang diolah, 2015

Tabel 4 memperlihatkan bahwa sebagian besar (77,1 persen) responden menyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan penanaman hutan rakyat cukup berhasil baik secara fisik tanaman maupun dalam hal meningkatkan pemahaman, pengetahuan dan motivasi masyarakat dalam melaksanakan penanaman hutan rakyat. Berhasilnya kegiatan penanaman hutan rakyat dalam jangka panjang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tabel 4 Deskripsi Variabel Keberhasilan Implementasi Kebijakan (Y1)

Variabel	Kategori	Jumlah	Persen	Kumulatif Persen
Isi Kebijakan	Sedang	32	22,9	22,9
	Berhasil	99	70,7	93,6
	Sangat Berhasil	9	6,4	100,0
	Total	140	100,0	

Sumber : Data primer yang diolah, 2015

Tabel 5 menunjukkan bahwa sebagian besar responden (51,4 persen) memiliki tingkat partisipasi sedang dan sebagian lagi memiliki partisipasi yang tinggi (45,7 persen). Melihat pada ciri-ciri berdasarkan tangga partisipasi Arnstein partisipasi masyarakat dalam kegiatan penanaman hutan rakyat masuk dalam tangga ke empat yaitu *Consultation* bermakna bahwa komunikasi telah bersifat dua arah tetapi masih bersifat partisipasi yang ritual/formalitas, sudah ada kegiatan penjangkauan aspirasi, penyelidikan keberadaan masyarakat, telah ada aturan pengajuan proposal dan ada harapan aspirasi masyarakat akan didengarkan tetapi belum

ada jaminan aspirasi tersebut akan dilaksanakan misalnya survei sikap, temu warga dan dengar pendapat publik. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan ditunjukkan dengan kehadirannya dalam setiap pertemuan yang dilaksanakan dan mengajukan usul didalam setiap pertemuan yang dihadiri. Banyaknya usul yang diterima dan keterlibatan dalam memutuskan setiap keputusan bersama juga mengindikasikan tingginya partisipasi masyarakat.

Tabel 5 Deskripsi Variabel Partisipasi Masyarakat (Y2)

Partisipasi dalam Perencanaan	Sedang	56	40,0	40,0
	Tinggi	68	48,6	88,6
	Sangat Tinggi	16	11,4	100,0
	Total	140	100,0	
Partisipasi dalam Pelaksanaan	Rendah	35	25,0	25,0
	Sedang	57	40,7	65,7
	Tinggi	43	30,7	96,4
	Sangat Tinggi	5	3,6	100,0
	Total	140	100,0	
Partisipasi dalam evaluasi	Rendah	4	2,9	2,9
	Sedang	60	42,9	45,7
	Tinggi	71	50,7	96,4
	Sangat Tinggi	5	3,6	100,0
	Total	140	100,0	
Partisipasi Dalam Menikmati Hasil	Rendah	24	17,1	17,1
	Sedang	59	42,1	59,3
	Tinggi	42	30,0	89,3
	Sangat Tinggi	15	10,7	100,0
	Total	140	100,0	
Partisipasi Masyarakat	Rendah	2	1,4	1,4
	Sedang	72	51,4	52,9
	Tinggi	64	45,7	98,6
	Sangat Tinggi	2	1,4	100,0
	Total	140	100,0	

Sumber : Data primer yang diolah, 2015

Tingginya partisipasi dalam pelaksanaan dilihat dari kontribusi masing-masing responden pada setiap pelaksanaan kegiatan penanaman hutan rakyat. Semakin banyak kontribusi berupa tenaga, dana dan material pada setiap tahapan menunjukkan semakin tingginya partisipasi responden dalam setiap tahapan kegiatan penanaman hutan rakyat. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa jumlah responden yang memiliki tingkat partisipasi rendah sebagian

besar terdapat pada tahap pelaksanaan dimana terdapat 25 persen (35 responden) yang memiliki tingkat partisipasi rendah.

Hasil perhitungan melaluianalisis faktor konfirmatori dan analisis full model dengan *Structural Equation Model (SEM)*, menunjukkan bahwa model pada Gambar 4 dapat diterima karena berdasarkan hasil pengukuran kriteria *goodness of fit index* yang meliputi *chi-square* sebesar 75,711 probabilitas sebesar 0,095; GFI sebesar 0,915; RMSEA sebesar 0,043; CFI sebesar 0,980; TLI sebesar 0,975 dan NFI sebesar 0,909 maka model struktural memenuhi syarat sehingga dapat dilakukan pengujian hipotesis.

Pengujian Hipotesa 1 Model Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Hutan Rakyat Melalui Isi Kebijakan, Kebijakan dan Keberhasilan Implementasi Kebijakan

H_0 : Matrik kovarian sampel sama dengan kovarian populasi model peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat melalui isi kebijakan, konteks kebijakan dan keberhasilan implementasi kebijakan

H_1 : Matrik kovarian sampel tidak sama dengan kovarian populasi model peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat melalui isi kebijakan, konteks kebijakan dan keberhasilan implementasi kebijakan.

Hasil pengujian pada model struktural menunjukkan bahwa model pengaruh implemmentasi kegiatan penanaman hutan rakyat terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat terbukti merupakan model yang fit yang ditunjukkan dengan nilai probabilitas sebesar 0,369. Hal ini menunjukkan bahwa hipotesa nol yang menyatakan bahwa tidak terdapat perbedaan antara matriks kovarians sampel dan matriks kovarians populasi yang diestimasi tidak dapat ditolak. Artinya model peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat melalui kegiatan penanaman hutan rakyat (gambar 4) merupakan model yang baik dan dapat

diterima. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat terbukti berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat.

Pengujian Hipotesis 2 Pengaruh Isi Kebijakan Terhadap Keberhasilan Implementasi Kegiatan Penanaman Hutan Rakyat

H₀ : Tidak Ada pengaruh isi kebijakan terhadap keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat.

H₁ : Ada pengaruh isi kebijakan terhadap keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat.

Parameter estimasi antara variabel isi kebijakan terhadap variabel keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat menunjukkan hasil yang signifikan dengan nilai estimasi terstandar sebesar 0,909. Dengan demikian H_0 ditolak dan H_1 diterima atau dapat disimpulkan bahwa terdapat pengaruh positif dan signifikan isi kebijakan terhadap keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat. Artinya, semakin baik isi kebijakan maka akan semakin meningkatkan keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat. Hasil analisis membuktikan bahwa pendapat Grindle (1980 : 10) yang mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi sebuah kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan terbukti. Hasil penelitian juga membuktikan bahwa pada implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat di Kabupaten Banyuwangi ternyata tidak semua indikator pada variabel isi kebijakan terbukti.

Pengujian Hipotesis 3 Pengaruh Konteks Kebijakan Terhadap Keberhasilan Implementasi Kegiatan Penanaman Hutan Rakyat

H₀ : Tidak Ada pengaruh konteks kebijakan terhadap keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat.

H₁ : Ada pengaruh konteks kebijakan terhadap keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat.

Parameter estimasi antara variabel konteks kebijakan terhadap variabel keberhasilan implementasi kegiatan

penanaman hutan rakyat menunjukkan hasil yang signifikan dengan tanda asterik tiga < 0,05 dengan nilai estimasi terstandar sebesar 0,237. Dengan demikian H_0 ditolak dan H_1 diterima atau dapat disimpulkan bahwa terdapat pengaruh positif dan signifikan konteks kebijakan terhadap implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat yang berarti bahwa semakin mendukung konteks/lingkungan kebijakan maka akan semakin meningkat keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat. Hasil penelitian membuktikan bahwa pendapat Grindle (1980 : 13) yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh konteks kebijakan terbukti. Pertimbangan terhadap konteks (lingkungan kebijakan) ini penting karena implementasi kebijakan pada dasarnya dilaksanakan dalam lingkungan masyarakat yang dinamis dalam norma sosial, politik dan ekonomi yang berlaku, sehingga walaupun isi kebijakan pada dasarnya merupakan akumulasi dari kepentingan para pihak tetapi sering tujuan aktor akan berada dalam konflik kepentingan antara satu dengan yang lainnya, dan hasil konflik ini serta akibatnya, akan mempengaruhi siapa mendapat apa akan ditentukan oleh strategi, sumberdaya dan posisi kekuasaan masing-masing aktor. Indikator konteks kebijakan yang terbukti berpengaruh signifikan dalam model fit yaitu karakteristik lembaga dan regim yang berkuasa (X32) dan kepatuhan dan daya tanggap (X42). Besarnya pengaruh masing-masing indikator dapat dilihat dari nilai masing-masing loading faktornya, X32 memiliki nilai loading faktor 0,460 dan X42 memiliki loading faktor 0,811 dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa pengaruh X42 lebih besar (hampir dua kalinya) jika dibandingkan dengan pengaruh X32.

Pengujian Hipotesis 4 Pengaruh Keberhasilan Implementasi Kegiatan Penanaman Hutan Rakyat Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Hutan Rakyat.

H₀ : Tidak Ada pengaruh keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan

rakyat terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat.

H₁ : Ada pengaruh keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat.

Parameter estimasi antara variabel keberhasilan implementasi penanaman hutan rakyat (Y1) terhadap variabel partisipasi masyarakat (Y2) menunjukkan hasil yang signifikan asterik tiga (***) < 0,05) dengan nilai estimasi terstandar sebesar 0,923. Dengan demikian H₀ ditolak dan H₁ diterima atau dapat disimpulkan bahwa ada pengaruh positif dan signifikan keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat yang artinya bahwa semakin baik keberhasilan penanaman hutan rakyat akan semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat.

Indikator keberhasilan implementasi kegiatan penanaman yang terbukti berpengaruh signifikan terhadap partisipasi masyarakat adalah penambahan pendapatan (Y31), penerimaan masyarakat (Y41), peningkatan kemampuan (Y51) dan tumbuhnya motivasi (Y61). Hal ini sejalan dengan pendapat Korten (dalam Muluk, 2007: 5) yang menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program. Hasil penelitian juga sejalan dengan hasil penelitian Suprayitno, dkk., (2013: 44) yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh peningkatan kemampuan, peningkatan motivasi termasuk didalamnya motivasi untuk mendapatkan tambahan pendapatan dan kesempatan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Hasil penelitian dan pengujian terhadap hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa : Model efektif peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat di Kabupaten Banyuwangi melalui kegiatan penanaman hutan rakyat yaitu dengan menyelaraskan isi kebijakan dan menciptakan konteks kebijakan yang mendukung sehingga keberhasilan penanaman hutan rakyat dapat efektif meningkatkan partisipasi masyarakat. Implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat terbukti berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat di Kabupaten Banyuwangi. Indikator isi kebijakan yang terbukti berpengaruh adalah kepentingan yang dipengaruhi, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambil keputusan, pelaksana program dan sumberdaya yang dilibatkan. Indikator konteks kegiatan penanaman hutan rakyat yang terbukti berpengaruh adalah karakteristik lembaga dan regim yang berkuasa serta kepatuhan dan daya tanggap. Indikator keberhasilan implementasi kegiatan penanaman yang terbukti berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat adalah adanya tambahan pendapatan, adanya penerimaan masyarakat, peningkatan kemampuan dan tumbuhnya motivasi.

Saran

Saran yang dapat disampaikan berdasarkan hasil penelitian ini adalah: Penelitian selanjutnya sebaiknya kembali menempatkan partisipasi masyarakat sebagai tujuan, yang melihat masyarakat bukan hanya sebagai obyek tetapi juga subyek pembangunan dengan menambahkan faktor internal masyarakat seperti tingkat pendapatan dan jabatan/kedudukan masyarakat. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan rakyat maka Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Banyuwangi harus Fokus pada keberhasilan implementasi kegiatan penanaman hutan rakyat terutama pada aspek peningkatan pendapatan, penerimaan masyarakat, peningkatan kemampuan dan menumbuhkan motivasi

masyarakat dengan menyelaraskan dan mengharmonisasikan isi kebijakan dan konteks kebijakan dengan tujuan kebijakan secara sinergis.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2014. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. Alfabeta.
- Dye, Thomas R., 2008. *Understanding Public Policy*. Twelfth Edition. Pearson Prentice Hall. USA
- Edward III. G. C.1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press. Washington DC, USA.
- Erfteemeijer, P.L.A., and A.Bualuang, 2012, Participation Of Local Communities In Mangrove Forest Rehabilitation In Pattani Bay, Thailand: Learning From Successes And Failures. *Proceedings of the International Conference: Meeting on Mangrove ecology, functioning and Management (MMM3) 2-6 July 2012, Galle, Sri Lanka*.
- Grindle, Merilee S., 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third world*. Princeton Princeton University Press..
- Hair et. al. 1998, *Multivariate Data Analysis*. Fifth Edition. Prentice-Hall International. USA
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik : Proses, Analisis dan Partisipasi*. Bogor. Ghalia Indonesia.
- Ife, Jim dan Tesoriero, Frank. 2008. *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Kuswartojo, Tjuk. 2009. *Potret dan Prospek Partisipasi*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia
- Mikkelsen. Britha, 2001. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan*. Alih Bahasa Nalle, Matheos. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Muluk, M.R. Khairul, 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*, Malang. Bayumedia Publishing.
- Ndraha, Taliziduhu. 1985. *Pengembangan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta, Rineka Cipta.
- Nugroho, Riant. 2014. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Pribadiningtyas, D. K., Said A., Rozikin M., 2013, Partisipasi Masyarakat dalam Rehabilitasi Hutan Mangrove (Studi Tentang Peran Pemerintah Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Untuk Rehabilitasi Hutan Mangrove di badan Lingkungan Hidup Kota Probolinggo). *Jurnal Administrasi Publik*. Vol 1. No. 3: 70-79
- Purwanto dan Sulistyastuti. 2012 *Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta. Grava Media
- Slamet, Y. 1994. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*. Surakarta. Sebelas Maret University Press.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta. Kanisius.
- Sumarto, Hetifah SJ., 2009, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia
- Supriyadi, 2010, Pengaruh Implementasi Program Dana Pembangunan Desa Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Di Pangkoh Sari Kecamatan Pandih Batu Kabupaten Pulang Pisau, *Jurnal Manajemen dan Akuntansi*, Oktober 2010, Volume 11 Nomor 2.
- Tjokroamidjojo, Bintoro 1991. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta. LP3ES
- Wahab, Solichin Abdul, 2012. *Analisis Kebijakan; Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model*

Implementasi Kebijakan Publik. Winarno, Budi. 2008, *Kebijakan Publik: Teori & Proses.* Yogyakarta: Media Pressindo.