

# IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH PROVINSI LAMPUNG NO. 3 TAHUN 2012 TENTANG KOLABORASI PENGELOLAAN TAMAN HUTAN RAYA WAN ABDUL RACHMAN

Dwi Diansari<sup>1</sup>, Sriati<sup>2</sup>, Andries Lionardo<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Program Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana  
Universitas Sriwijaya

**Abstrak.** Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman (Tahura WAR) Provinsi Lampung secara kolaboratif dimaksudkan untuk menangani masalah-masalah yang ada di dalam kawasan guna meningkatkan efektivitas pengelolaan Tahura secara bersama dan sinergis oleh para pihak atas dasar kesepahaman dan kesepakatan bersama. Lambannya implementasi kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR menjadi latar belakang dilakukannya penelitian ini. Penelitian tesis ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis implementasi Perda Provinsi Lampung No. 3 Tahun 2012 tentang kolaborasi pengelolaan Tahura WAR. Metode yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah deskriptif kualitatif dengan unit analisis Dinas Kehutanan Provinsi Lampung melalui UPTD Tahura WAR. Data diperoleh dari wawancara mendalam, observasi, dokumentasi dan materi audio visual. Hasil tesis menunjukkan bahwa implementasi yang dilakukan adalah menetapkan tata cara dan persyaratan untuk menjadi Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR, menetapkan panitia seleksi dan jadwal pelaksanaan seleksi calon anggota Tim Kolaborasi, sosialisasi dan pembinaan kepada masyarakat sekitar hutan, menyusun Rencana Pengelolaan dan melakukan upaya untuk mengkaji ulang isi Perda No. 3 Tahun 2012. Perbedaan pemahaman diantara para pihak baik mengenai konsep kolaborasi maupun isi kebijakan yang dianggap bertentangan, kurangnya komunikasi, ketiadaan anggaran dan fasilitas, biasanya kewenangan antara UPTD Tahura WAR dan Tim Kolaborasi menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi Perda No. 3 Tahun 2012. Berdasarkan hasil tesis tersebut, diperlukan adanya klarifikasi terhadap isi Perda No. 3 Tahun 2012 dan penyamaan persepsi antar pihak yang terlibat dalam pengelolaan Tahura WAR.

Kata kunci : implementasi, kolaborasi, pengelolaan Tahura WAR.

**Abstract.** *The management of the Great Forest Park Wan Abdul Rachman (Tahura WAR) Lampung Province is collaboratively intended to deal with the problems that exist in the region in order to improve the effectiveness of the management of Tahura together and synergistically by the parties on the basis of mutual understanding and agreement. The slow implementation of the collaboration policy in managing Tahura WAR is the background of this research. This thesis research aims to understand and analyze the implementation of the Lampung Provincial Regulation No. 3 of 2012 concerning collaborative management of Tahura WAR. The method used in this thesis research is a qualitative descriptive analysis unit with the Lampung Provincial Forestry Office through the Tahura WAR UPTD. Data obtained from in-depth interviews, observation, documentation and audio-visual material. The results of the thesis show that the implementation is to determine the procedures and requirements to become the Tahura WAR Collaboration Management Team, determine the selection committee and schedule for selecting the Team member selection Collaboration, dissemination and guidance to the community around the forest, develop a Management Plan and make an effort to review contents of Regional Regulation No. 3 of 2012. Differences in understanding between the parties both on the concept of collaboration and the contents of the policies that are considered contradictory, lack of communication, lack of budget and facilities, bias of authority between the Tahura WAR UPTD and Collaboration Team are factors influencing the implementation of Regional Regulation No. 3 of 2012. Based on the results of the thesis, there is a need for clarification on the contents of Perda No. 3 of 2012 and equalization of perceptions between parties involved in the management of Tahura WAR.*

*Keywords: implementation, collaboration, management of Tahura WAR*

## PENDAHULUAN

Pemanfaatan sumberdaya alam dilaksanakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui upaya konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, sehingga tercapai keseimbangan antara perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan secara lestari. Kementerian Sesuai dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 107/Kpts-II/2003 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Pengelolaan Taman Hutan Raya oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, pengelolaan Taman Hutan Raya dilimpahkan kepada Kepala Daerah yaitu Gubernur jika kawasan Taman Hutan Raya berada di lintas kabupaten/kota atau Bupati/ Walikota jika kawasan Taman Hutan Raya berada di satu kabupaten/kota saja. Pelimpahan kewenangan pengelolaan Taman Hutan Raya dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah membuat Pemerintah Daerah lebih leluasa dalam melakukan pengelolaan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati secara lestari. Taman Hutan Raya adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai fungsi sebagai koleksi tumbuhan dan satwa, baik jenis asli maupun bukan asli untuk dimanfaatkan untuk kepentingan ilmu pengetahuan, penelitian, pendidikan, budidaya, budaya, pariwisata dan rekreasi (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya). Provinsi Lampung memiliki 1 (satu) Taman Hutan Raya yaitu Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman (Tahura WAR) yang ditetapkan berdasar Surat Keputusan Menteri Kehutanan RI No.408/Kpts II/1993 tanggal 10 Agustus 1993 dengan luas 22.249,31 Ha.

Pengelolaan Taman Hutan Raya meliputi kegiatan tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan dan perlindungan hutan serta konservasi alam. Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman memiliki banyak potensi sumber daya alam baik flora, fauna, maupun obyek dan daya tarik wisata alam. Tahura WAR merupakan wilayah kawasan hutan yang mempunyai karakter dan fungsi strategis dalam menunjang pembangunan di wilayah Provinsi Lampung khususnya Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Pesawaran karena merupakan

wilayah sistem penyangga kehidupan terutama dalam pengaturan tata air, menjaga kesuburan tanah, mencegah erosi, menjaga keseimbangan iklim mikro dan penghasil udara bersih.

Kondisi kawasan hutan Tahura WAR yang memprihatinkan, adanya konsep pengelolaan hutan bersama masyarakat dan dorongan dari berbagai pihak seperti LSM, pihak swasta dan perguruan tinggi membuat pihak legislatif dan eksekutif di Provinsi Lampung mengeluarkan kebijakan pengelolaan Tahura WAR dengan prinsip kolaborasi yaitu Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman.

Pengelolaan Tahura WAR secara kolaboratif dimaksudkan untuk menangani masalah- masalah yang ada di dalam kawasan Tahura WAR guna meningkatkan efektivitas pengelolaan Tahura secara bersama dan sinergis oleh para pihak atas dasar kesepahaman dan kesepakatan bersama. Para pihak ini terdiri dari Pemerintah Daerah yang diwakili Dinas Kehutanan Provinsi Lampung dan SKPD terkait lainnya, perwakilan kelompok masyarakat pengelola Tahura WAR, perseorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat yang aktivitas kegiatannya berhubungan dengan lingkungan hidup dan atau konservasi sumberdaya alam hayati, BUMD dan atau BUMS, dan unsur Perguruan Tinggi.

Beberapa hal yang harus menjadi perhatian dalam kolaborasi adalah pelibatan banyak aktor atau sumberdaya manusia, pemahaman yang berbeda, pentingnya koordinasi dan komunikasi serta pembagian wewenang yang jelas diantara semua pihak terkait. Semenjak ditetapkannya Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR, terlihat adanya permasalahan yaitu lambannya implementasi Peraturan Daerah tersebut. Lambannya implementasi ini dapat diketahui berdasarkan fakta bahwa sampai dengan bulan Oktober 2013 atau lebih dari satu tahun setelah Perda No. 3 Tahun 2012 ditetapkan, Tim Kolaborasi belum juga terbentuk. Tim Kolaborasi ini seharusnya sudah terbentuk dalam jangka waktu paling lama satu tahun setelah Perda ditetapkan, sesuai dengan amanat Perda No. 3 Tahun 2012 pasal 73. Selaras dengan permasalahan

yang dihadapi oleh kolaborasi, fenomena lambannya implementasi kebijakan kolaborasi ini mengindikasikan beberapa hal yaitu ada kecenderungan ketidaktanggapan, kurangnya komitmen, sumberdaya, dan komunikasi serta ketiadaan standar operasional prosedur. Beberapa indikasi seperti tersebut di atas membuat penulis ingin mengkaji lebih dalam lagi tentang bagaimana sesungguhnya implementasi kebijakan Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Hutan Tahura WAR yang dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan Provin sebagai pelaksana utamanya sejak disahkannya kebijakan tersebut sampai dengan saat ini termasuk faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.

### **Rumusan Masalah**

Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman?

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami dan menganalisa implementasi Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Konsep Kebijakan Publik**

Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan merupakan pengertian kebijakan publik yang dijelaskan oleh Dye (1995, dalam Agustino, 2006: 7). Kebijakan publik dirumuskan oleh W.I. Jenkins (1978) dalam Wahab (2012: 15) sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Kebijakan juga disebutkan sebagai "*a course of action intended to accomplish some end*" atau suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu (Hugh Heglo, dalam Abidin, 2006). Kebijakan publik pada dasarnya merupakan serangkaian keputusan, tindakan maupun kegiatan untuk mencapai suatu tujuan. Hal ini ditegaskan oleh Anderson (1984, dalam Agustino, 2006: 7) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan

serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Kebijakan publik lahir melalui proses yang panjang. Tahapan-tahapan/proses kebijakan publik dibedakan menjadi enam tahapan yaitu identifikasi masalah kebijakan, penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan (Dye, 1992: 328 dalam Widodo, 2013: 16).

### **Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Sebagai salah satu tahapan dari proses kebijakan publik, implementasi memegang peranan yang sangat penting bagi keberhasilan suatu kebijakan. Dari sudut pandang teori siklikal (*cyclical theory*), implementasi diperlakukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dalam proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa Undang-Undang, Peraturan, Ketetapan, atau bentuk produk hukum lainnya, dianggap sudah usai (Wahab, 2012:133) . Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Wahab (2012:135) menjelaskan tentang makna implementasi bahwa fokus perhatian implementasi kebijakan adalah memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Implementasi tidak hanya dipandang dari hasil atau dampak yang dihasilkannya tetapi juga dipandang dari proses pelaksanaannya. Winarno (2013:148) menyatakan bahwa implementasi merupakan fenomena yang kompleks, namun bisa dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran dan suatu dampak.

Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan apa yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai (Merillee S. Grindle, 1980, dalam Agustino,

2014: 139). Sebagai sebuah proses, implementasi kebijakan publik bukanlah sesuatu yang bisa dilaksanakan dengan mudah. Charles O Jones (1991) menjelaskan bahwa pelaksanaan implementasi kebijakan menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional (*resources*).

Proses implementasi juga dirinci lebih lanjut oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2013: 88) bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Proses ini berlangsung setelah melalui beberapa tahapan seperti :

- 1 Tahapan pengesahan Undang-Undang.
- 2 Output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan pelaksana.
- 3 Kesiadaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran.
- 4 Dampak nyata baik yang dikehendaki maupun yang tidak dari output tersebut.
- 5 Dampak keputusan sebagaimana dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan.
- 6 Perbaikan-perbaikan penting (upaya untuk melakukan perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan.

Keberhasilan implementasi publik ditentukan oleh banyak variabel yang saling berhubungan. Untuk mengetahui variabel-variabel atau faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik terutama pada implementasi Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman, dapat dilihat dari beberapa teori atau model implementasi kebijakan yang ada.

Dalam pandangan Edwards III (1980: 10-11), implementasi kebijakan adalah proses dinamis yang dipengaruhi oleh interaksi dari banyak faktor. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut :

#### **a. Komunikasi**

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi sasaran dan tujuan kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi penyimpangan implementasi. Perintah-perintah untuk mengimplementasikan suatu kebijakan juga harus jelas, akurat dan konsisten.

#### **b. Sumberdaya**

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi bila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni jumlah dan kompetensi implementor, sumberdaya informasi, sumberdaya kewenangan dan sumber daya fasilitas.

#### **c. Disposisi**

Disposisi adalah sikap dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Implementasi suatu kebijakan diharapkan berjalan dengan efektif jika implementor tau apa yang seharusnya dilakukan, memiliki kapasitas/kemampuan untuk melakukannya dan juga memiliki keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Salah satu aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Fragmentasi organisasi dapat menghalangi koordinasi, menghambat perubahan, membuang sumber daya dan menciptakan kebingungan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Edwards III (1980: 12) menjelaskan bahwa kebijakan-kebijakan yang baru, kompleks, kontroversial, terpusat, berhubungan dengan krisis dan atau yang ditetapkan oleh pengadilan adalah kebijakan-kebijakan yang paling sulit untuk diimplementasikan dengan baik. Pembuat kebijakan perlu memonitor dan menindaklanjuti upaya-upaya apa saja yang

telah dilakukan oleh pelaksana kebijakan agar kegagalan dalam implementasi dapat segera diketahui dan diperbaiki. Dalam penelitian ini, model Edwards digunakan peneliti sebagai panduan dalam mengetahui dan memahami hakekat implementasi kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR karena keempat variabel yang diungkapkannya mudah dihubungkan dengan situasi-situasi yang ada di lapangan. Pendekatan model Edwards III juga mampu menyederhanakan persoalan-persoalan yang kompleks dan mampu memberikan suatu solusi atau perbaikan bagi kegagalan implementasi. Selain itu, model Edwards III dirasa sangat cocok untuk melihat suatu kebijakan dari sisi pelaksana kebijakan. Permasalahan yang ada pada implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 lebih condong pada sisi pelaksana kebijakan, namun tidak menutup kemungkinan ada faktor lain di luar sisi pelaksana yang ternyata mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Teori yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Nugroho (2011) menyebutkan bahwa teori ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn adalah (Subarsono, 2005: 99) :

#### 1. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas terukur sehingga dapat direalisasikan.

#### 2. Sumber daya

Implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non manusia.

#### 3. Hubungan antar organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

#### 4. Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksana mencakup birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi.

#### 1. Lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberi dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan (mendukung atau

menolak), bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

#### 2. Disposisi implementor.

Disposisi implementor mencakup tiga hal yaitu respons implementor terhadap kebijakan, kognisi yakni pemahamannya terhadap kebijakan dan intensitas disposisi implementor.

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980) dalam Subarsono (2005) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*).

1. Variabel isi kebijakan (*content of policy*) mencakup sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target groups, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci dan apakah program tersebut didukung oleh sumber daya yang memadai.
2. Variabel lingkungan kebijakan (*context of policy*) mencakup seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran (*target groups*).

Menurut Randall Ripley dan Grace Franklin, terdapat tiga perspektif untuk menilai keberhasilan implementasi kebijakan yaitu :

- a. *Degree of compliance* (tingkat kepatuhan), dimana keberhasilan suatu implementasi yang seharusnya diukur dari tingkat kepatuhan, pada bagian birokrasi terdapat birokrasi superior atau dengan kata lain dengan tingkat birokrasi pada umumnya dengan mandat khusus yang diatur di dalam suatu undang-undang. Perspektif kepatuhan ini semata-mata hanya membicarakan masalah-masalah perilaku birokrasi.
- e. *Smoothly functioning routine and absence of problems* (rutinitas), bahwa keberhasilan implementasi ditandai dengan

kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah-masalah yang dihadapi. Keberhasilan dan kelancaran rutinitas fungsi kebijakan dapat dilihat dari seberapa efektif pelaksanaan kebijakan tersebut.

- f. *Impacts from whatever program is being analyzed* (terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki), bahwa keberhasilan suatu implementasi mengacu dan mengarah pada kinerja yang diinginkan dan dampak yang dikehendaki dari semua program-program yang ada.

### **Kebijakan Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya**

Prinsip kolaborasi saat ini telah menjadi salah satu solusi dalam penyelesaian masalah-masalah publik. Dalam buku *Collaborative Forest Management : Policy and Practice* (Ecological Restoration Institute, 2006: 7), dijelaskan tentang beberapa pengertian kolaborasi. Salah satunya dijelaskan oleh Chrislip and Larson (1994) sebagai hubungan yang saling menguntungkan antara dua pihak atau lebih yang bekerjasama menuju cita-cita bersama dengan berbagi tanggungjawab dan kewenangan untuk mencapai tujuan/hasil.

Pengelolaan bersama atau disebut juga *collaborative management* merupakan salah satu bentuk pendekatan partisipasi dan kemitraan. Pomeroy dan Williams (1994, dalam Budiati, 2012: 135) mengartikan *co-management* sebagai kongsi (*sharing*) tanggung jawab antara pihak-pihak terkait, seperti pemerintah dan masyarakat dalam mengelola suatu sumberdaya atau lingkungan. *Co-management* juga didefinisikan sebagai suatu pendekatan yang "pluralis" untuk mengelola sumber daya alam secara multipihak dalam variasi peran untuk mencapai tujuan konservasi lingkungan, pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan dan pembagian yang adil dalam manfaat dan tanggungjawab (Feyerabend, et.al, 2000, dalam Budiati, 2012: 135).

Kolaborasi Pengelolaan Tahura sendiri diartikan sebagai pelaksanaan kegiatan atau penanganan suatu masalah dalam kawasan Tahura guna meningkatkan efektivitas pengelolaan Tahura secara bersama dan sinergis oleh para pihak atas dasar kesepahaman dan kesepakatan bersama (Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul

Rachman). Jenis-jenis kegiatan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR yang dilaksanakan tercantum dalam pasal 52 yaitu penataan ulang tata batas kawasan tahura, penyusunan rencana pengelolaan Tahura, penetapan peruntukan pemanfaatan kawasan Tahura, penelitian dan pengembangan, perlindungan dan pengamanan kawasan, pemberdayaan masyarakat, pembinaan partisipasi masyarakat dan pembangunan sarana dan prasarana yang menunjang pelaksanaan kolaborasi dalam kawasan Tahura WAR. Dalam penelitian ini, akan dikaji tentang proses implementasi kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR yang dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Lampung melalui UPTD Tahura WAR sebagai pelaksana utamanya yang meliputi kegiatan-kegiatan apa saja yang telah dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan dan sampai sejauh mana implementasi tersebut dilaksanakan.

### **METODE PENELITIAN**

Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Fokus penelitian ini adalah mengenai Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman dilihat dari empat faktor (Edward III) yang mempengaruhinya, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Pemilihan informan dilakukan secara *purposive* dan *snowball sampling*, yang terdiri dari pihak pemerintah daerah (Dinas Kehutanan Provinsi Lampung dan UPTD Tahura WAR), pihak masyarakat sekitar Tahura WAR, pihak LSM dan perguruan tinggi. Dalam penelitian ini, unit analisisnya adalah Dinas Kehutanan Provinsi Lampung melalui UPTD Tahura WAR sebagai lembaga pelaksana. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara, dokumentasi dan materi audio visual.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada Tahun 2013, satu tahun setelah kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR disahkan, langkah yang diambil oleh UPTD Tahura WAR dalam menindaklanjuti Perda No. 3 Tahun 2012 adalah berkoordinasi dengan Biro Hukum Provinsi Lampung untuk mengkaji kembali isi dari kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR. UPTD Tahura WAR merasa pengkajian ulang terhadap isi

kebijakan ini penting karena UPTD Tahura WAR menganggap isi Perda tersebut bertentangan dengan peraturan lain di atasnya. Sambil menunggu tanggapan dari Biro Hukum Provinsi Lampung, UPTD Tahura WAR kemudian melakukan sosialisasi kepada masyarakat sekitar hutan. UPTD Tahura WAR melakukan sosialisasi melalui kegiatan pembinaan terhadap masyarakat yang memang menjadi agenda rutin UPTD Tahura WAR. Hal ini dikarenakan tidak ada anggaran khusus untuk melakukan sosialisasi terkait Perda No.3 Tahun 2012. Berdasarkan isi Perda No. 3 Tahun 2012, telah dijelaskan pada pasal 6 ayat 4 tentang kewajiban Pemerintah Daerah untuk melakukan pembinaan kepada masyarakat dan melakukan evaluasi pemanfaatan Tahura WAR. UPTD Tahura WAR melakukan kegiatan pembinaan terhadap masyarakat secara terus menerus, minimal dua kali dalam setahun di setiap resort Tahura WAR.

Pada awal tahun 2014, UPTD Tahura telah mengimplementasikan Perda No. 3 Tahun 2012 pasal 47 ayat 4, yaitu menetapkan Tata Cara dan Persyaratan untuk menjadi Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR melalui Surat Keputusan Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Lampung No. SK.34/III.16/2014 tanggal 15 Januari 2015. UPTD Tahura WAR kemudian membentuk panitia seleksi dalam penyeleksian calon anggota Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR pada bulan Februari 2014 melalui Surat Perintah Tugas (SPT) Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Lampung No. 824/325/III.16/2014 tanggal 3 Februari 2014.

Sambil membentuk panitia seleksi dalam penyeleksian calon anggota Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR, UPTD Tahura WAR telah mengajukan permohonan pengkajian (fatwa) dan arahan atas Perda No.3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR kepada Direktur Jenderal PHKA Kementerian Kehutanan RI melalui Surat Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Lampung No. 522/49/III.16/2014 tanggal 13 Januari 2014. Setelah Surat Perintah Tugas Panitia Seleksi dan Surat Keputusan tentang Tata Cara dan Persyaratan untuk menjadi Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR ditetapkan hingga masa berakhirnya pelaksanaan tugas (Desember 2014), Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR belum juga terbentuk.

Pada tahun 2015, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Lampung menginstruksikan agar Perda No. 3 Tahun 2012 secepatnya dilaksanakan. UPTD Tahura WAR melanjutkan penyusunan rencana pengelolaan Tahura WAR yang telah dimulai beberapa tahun yang lalu. Panitia Seleksi Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR juga dibentuk kembali namun dengan pedoman tata cara dan persyaratan yang sama dengan tahun 2014. Panitia Seleksi calon anggota Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR ditetapkan melalui Surat Perintah Tugas Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Lampung No. 824/42/III.18/2015 tanggal 12 Pebruari 2015. Panitia seleksi yang dibentuk Tahun 2015 ini pada akhirnya belum juga melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan yang ditugaskan. Berdasarkan tahapan implementasi yang dijelaskan oleh Mazmanian dan Sabatier, implementasi yang dilakukan oleh UPTD Tahura WAR baru pada tahapan pertama, yaitu output kebijakan badan pelaksana atau penjabaran tujuan-tujuan dari Perda tersebut ke dalam peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan yang lebih khusus.

Merilee S. Grindle (1980, dalam Agustino, 2014: 139) menjelaskan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan apa yang telah ditentukan dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai. Merujuk pada hal tersebut, maka implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR dapat dikatakan belum berhasil karena pelaksanaannya tidak sesuai dengan yang telah ditentukan oleh Perda dan juga karena tujuannya belum tercapai. Ketidakterhasilan implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. Sesuai dengan teori Edwards III, berikut akan dijelaskan tentang empat faktor besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Lampung melalui UPTD Tahura WAR sebagai pelaksana utamanya, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

#### **a. Komunikasi**

Faktor komunikasi, seperti yang diungkapkan oleh George Edward III, yang meliputi dimensi transmisi, kejelasan dan konsistensi menjadi faktor yang cukup

berperan penting dalam pelaksanaan Perda No. 3 Tahun 2012. UPTD Tahura WAR telah melakukan sosialisasi kepada masyarakat sekitar hutan, dimulai sejak akhir tahun 2013. Sosialisasi dilakukan tidak secara khusus melainkan melalui kegiatan pembinaan kepada masyarakat. Komunikasi antar UPTD Tahura WAR dengan masyarakat sekitar hutan tetap terjaga dengan adanya petugas di lapangan. Komunikasi UPTD Tahura WAR dengan LSM agak sulit karena terdapat perbedaan pemahaman. Sedangkan komunikasi UPTD Tahura WAR dengan unsur perguruan tinggi cukup baik walau tidak intens. Dari observasi di lapangan, terlihat masih adanya ketidakpercayaan antar para pihak. Arah-an yang diberikan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Lampung sudah cukup jelas dan konsisten. Namun, masyarakat sekitar hutan belum sepenuhnya mengetahui secara jelas tentang kebijakan Perda No. 3 Tahun 2012.

#### **b. Sumberdaya**

Jumlah SDM UPTD Tahura WAR dirasa masih memadai, akan tetapi masih diperlukan peningkatan kualitas sumberdaya manusia. UPTD Tahura WAR tidak memiliki anggaran khusus untuk implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 dan tidak menganggarkan dana khusus untuk implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 karena anggaran yang disediakan oleh pemerintah sangat minim untuk membiayai kegiatan pengelolaan Tahura WAR. UPTD Tahura WAR juga tidak memiliki sarana dan prasarana khusus untuk melaksanakan Perda No. 3 Tahun 2012. Masyarakat sekitar hutan dan akademisi belum mendapatkan banyak informasi mengenai Perda No. 3 Tahun 2012. Kewenangan pengelolaan Tahura WAR ada di Kepala Daerah yang secara teknis pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Lampung melalui UPTD Tahura WAR. UPTD Tahura WAR merasa kewenangannya menjadi berkurang karena setiap keputusan/kebijakan pengelolaan harus berdasarkan rekomendasi/pertimbangan Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR. Dapat disimpulkan bahwa sumberdaya anggaran menjadi aspek sumberdaya yang paling berpengaruh dalam implementasi Perda No. 3 Tahun 2012. Keterbatasan sumberdaya yang dimiliki oleh UPTD Tahura WAR ini menjadi salah satu faktor penghambat dalam melaksanakan Perda No. 3 Tahun 2012.

#### **c. Disposisi**

Terdapat perbedaan pemahaman tentang konsep kolaborasi di antara UPTD Tahura WAR, masyarakat sekitar hutan, LSM dan akademisi. UPTD Tahura WAR juga menganggap beberapa isi Perda No. 3 Tahun 2012 bertentangan dengan peraturan lain di atasnya. UPTD Tahura WAR mendukung Perda No. 3 Tahun 2012 tetapi merasa perlu adanya perbaikan isi Perda No. 3 Tahun 2012. LSM sangat mendukung Perda No. 3 tahun 2012 dengan cara melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan (melakukan *hearing* dengan anggota DPRD Provinsi Lampung) dan melakukan sosialisasi ke masyarakat. Sikap masyarakat sekitar hutan terbagi 3, ada yang mendukung, acuh dan menolak. Komitmen UPTD Tahura WAR masih kurang, hal ini ditunjukkan dengan belum terbentuknya Tim Kolaborasi, tugas panitia seleksi calon anggota Tim Kolaborasi belum dilaksanakan, dan belum adanya anggaran untuk melaksanakan Perda No. 3 Tahun 2012. Berdasarkan temuan lapang pada aspek disposisi, dapat disimpulkan bahwa pemahaman implementor merupakan aspek yang paling berpengaruh terhadap implementasi Perda No. 3 Tahun 2012. Ketidaksiadaan implementor dalam melaksanakan suatu kebijakan bisa disebabkan karena kurangnya pemahaman atau bahkan karena sangat baiknya pemahaman implementor terhadap kebijakan tersebut.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Struktur organisasi UPTD Tahura WAR cukup sederhana, tidak terfragmentasi. Sedangkan struktur organisasi Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR sampai saat ini belum terbentuk. Ketersediaan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana dalam mengimplementasikan Perda No. 3 Tahun 2012 masih sangat minim, baru terdapat petunjuk teknis tentang tata cara dan persyaratan untuk menjadi anggota Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR dan SPT panitia seleksi calon anggota Tim Kolaborasi serta jadwal pelaksanaan tugas. belum terbentuknya lembaga Tim Kolaborasi dan minimnya petunjuk teknis atau aturan yang lebih khusus mengenai kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR menjadi aspek yang sangat berpengaruh terhadap implementasi Perda No. 3 Tahun 2012. Dengan belum terbentuknya lembaga atau organisasi tim Kolaborasi, maka kegiatan kolaborasi pengelolaan seperti yang dimaksudkan dalam Perda No. 3 Tahun 2012 belum dapat

dilaksanakan. Kondisi yang ada di lapangan menunjukkan bahwa masing-masing faktor memiliki keterkaitan. Informasi-informasi yang kurang jelas yang diterima masyarakat akan mempengaruhi persepsi dan sikap masyarakat terhadap Perda No. 3 Tahun 2012. Komunikasi yang kurang baik antar para pihak (UPTD Tahura WAR, masyarakat sekitar hutan dan LSM) akan mempengaruhi kecenderungan atau sikap masing-masing pihak, mempengaruhi ketersediaan sumber-sumber baik sumberdaya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang akhirnya akan menghambat implementasi kebijakan. Ketiadaan sumberdaya keuangan/anggaran juga mempengaruhi sikap dan komunikasi dalam implementasi Perda No. 3 Tahun 2012. Hal ini ditunjukkan dengan tidak dapat diselenggarakannya sosialisasi khusus terkait Perda tersebut dan juga sikap UPTD yang belum juga melakukan seleksi calon anggota Tim Kolaborasi. Staf yang kurang memiliki kemampuan dalam menyampaikan informasi juga akan mempengaruhi kejelasan informasi dan persepsi masyarakat. Kecenderungan pelaksana (UPTD Tahura WAR) berpengaruh pada bagaimana UPTD Tahura WAR menafsirkan informasi-informasi terkait Perda No. 3 Tahun 2012, berpengaruh pada komunikasi yang dilakukan oleh UPTD Tahura WAR dengan para pihak terkait dan juga berpengaruh pada penggunaan wewenang untuk melaksanakan kebijakan dan menetapkan prioritas. Sedangkan struktur birokrasi seperti struktur organisasi (struktur Tim Kolaborasi belum terbentuk) dan ketersediaan petunjuk teknis (tentang tata cara dan persyaratan seleksi Tim Kolaborasi) tidak begitu berpengaruh pada sikap pelaksana karena UPTD Tahura WAR memiliki pemahaman yang sangat kuat terkait isi kebijakan yang dianggap bertentangan. Besarnya perbedaan yang terjadi antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang nyatanya dicapai merupakan hasil atau kinerja dari implementasi kebijakan. Kesenjangan antara apa yang diharapkan oleh kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR dengan implementasinya ini lebih banyak disebabkan oleh perspektif masing-masing pihak, kurangnya kepercayaan antar satu sama lain, kurang baiknya komunikasi yang dijalin oleh para pihak dan kurangnya sumberdaya untuk melaksanakannya. Bukti kesenjangan tersebut adalah tidak terlaksananya amanat utama yang diinginkan oleh Perda No. 3 Tahun 2012

yaitu adanya pembentukan Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR. Tim Kolaborasi yang seharusnya sudah terbentuk paling lambat satu tahun setelah Perda disahkan sampai saat ini belum juga terbentuk. Dengan belum dibentuknya Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR maka tujuan kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR yang antara lain sebagai dasar pengambilan kebijakan guna pengembalian fungsi Tahura WAR; dasar untuk proteksi kawasan terhadap ancaman perambahan hutan dan pemulihan kawasan; serta sebagai dasar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi Tahura WAR belum juga tercapai.

Sesuai dengan yang diutarakan oleh Merilee S. Grindle (1980, dalam Agustino, 2014: 139), keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan apa yang telah ditentukan dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai. Merujuk pada hal tersebut, maka implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR dapat dikatakan belum berhasil karena pelaksanaannya tidak sesuai dengan yang telah ditentukan oleh Perda dan juga karena tujuannya belum tercapai.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman oleh UPTD Tahura WAR belum berhasil. Implementasi yang telah dilakukan antara lain adalah penetapan tata cara dan persyaratan untuk menjadi Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR, penetapan panitia seleksi dalam penyeleksian calon anggota Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR dan jadwal pelaksanaan seleksi Tim Kolaborasi, sosialisasi dan pembinaan kepada masyarakat sekitar Tahura WAR, penyusunan Rencana Pengelolaan Tahura WAR dan melakukan koordinasi ke Biro Hukum Provinsi Lampung dan Kementerian Kehutanan RI terkait pengkajian ulang isi Perda No. 3 Tahun 2012. Implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu :

- a. Komunikasi dalam implementasi Perda No. 3 Tahun 2012 tentang Kolaborasi

Pengelolaan Taman Hutan Raya WAR baru sebatas penyampaian informasi melalui kegiatan sosialisasi kepada masyarakat sehingga banyak pihak yang belum mendapatkan informasi terkait Perda No. 3 Tahun 2012.

- b. UPTD Tahura WAR tidak memiliki sumberdaya anggaran khusus dan fasilitas khusus untuk mengimplementasikan Perda No. 3 Tahun 2012. Sumberdaya manusia cukup memadai namun terdapat kewenangan yang bias antara UPTD Tahura WAR dengan Tim Kolaborasi Pengelolaan Tahura WAR.
- c. Sikap dan pemahaman (mengenai konsep kolaborasi dan isi kebijakan yang dianggap bertentangan dengan peraturan lain di atasnya) yang berbeda antar pihak.
- d. Petunjuk teknis yang ada baru tentang tata cara dan persyaratan untuk menjadi anggota Tim Kolaborasi Tahura WAR serta penunjukan panitia seleksi calon anggota Tim Kolaborasi dan jadwal tugasnya. Struktur organisasi Tim Kolaborasi juga belum terbentuk.

## Saran

### Saran Teoritis

Untuk lebih mengembangkan studi tentang kebijakan publik, khususnya yang berhubungan dengan kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR Provinsi Lampung, penulis mengharapkan adanya penelitian lanjutan terkait dengan evaluasi kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR agar didapat analisa yang lebih lengkap, sehingga dapat bermanfaat bagi instansi terkait untuk membuat perubahan dalam kebijakan tersebut.

### Saran Praktis

- a. UPTD Tahura WAR harus segera berkoordinasi kembali dengan Gubernur Lampung dan mengajukan klarifikasi Perda No. 3 Tahun 2012 kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal untuk mengkaji lebih lanjut tentang kebijakan kolaborasi pengelolaan Tahura WAR sehingga dapat diketahui apakah Perda No. 3 Tahun 2012 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau tidak.
- b. UPTD Tahura WAR dan para pihak terkait seperti masyarakat sekitar hutan, LSM, perguruan tinggi dan pihak swasta harus menyamakan persepsi tentang pengelolaan

Tahura WAR sehingga nantinya pengelolaan Tahura WAR akan berjalan dengan baik dan disepakati oleh semua pihak yang terlibat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, SZ. 2006. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Penerbit Suara Bebas.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta.
- Budiati, Lilin. 2012. *Good Governance Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup Bogor* : Penerbit Ghalia Indonesia.
- Ecological Restoration Institute. 2006. *Collaborative Forest Management : Policy and Practice*. Arizona :
- Edwards III, G. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy : Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy : Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi dan Kimia Kebijakan*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik :Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Wahab, S.A. 2014. *Analisis Kebijakan Publik : Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2013. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia Publishing.
- ### Dokumen
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.19/Menhut-II/2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan

Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian  
Alam.  
Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 3  
Tahun 2012 tentang Kolaborasi

Pengelolaan Taman Hutan Raya Wan  
Abdul Rachman.