

# **SKRIPSI**

## **Evaluasi Keterlibatan Masyarakat KTH Julukanaya Berbasis Swakelola Dalam Proyek Rehabilitasi hutan dan lahan di Kabupaten Gowa**

**Disusun dan Diajukan Oleh**

**NUR WULAN AFRIANTI**

**M111 16 530**



**PROGRAM STUDI KEHUTANAN**

**FAKULTAS KEHUTANAN**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

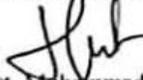
## LEMBAR PENGESAHAN

### "Evaluasi Keterlibatan Masyarakat KTH Julukanaya Berbasis Swakelola Dalam Proyek Rehabilitasi Hutan dan Lahan di Kabupaten Gowa"

Disusun dan diajukan oleh  
NUR WULAN AFRIANTI  
M111.16.530

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian  
Program Studi Kehutanan Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin  
pada tanggal 05 April 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan  
Menyetujui,

Pembimbing Utama



Dr. Forest Muhammad Alif K.S., S.Hut., M.Si  
NIP. 19790831 200812 1 002

Pembimbing Pendamping



Emban Ibrahim Mas'ud S.Hut., MP  
NIP. 198604032 01404 1 002



Studi Kehutanan,



Dr. Forest Muhammad Alif K.S., S.Hut., M.Si  
NIP. 19790831 200812 1 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Nur Wulan Afrianti

Nim : M11116530

Program Studi : Kehutanan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul :

“Evaluasi Sistem Pelibatan Masyarakat KTH Julukanaya Berbasis Swakelola  
Dalam Proyek Rehabilitasi Hutan dan Lahan di Kabupaten Gowa”

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain, skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Skripsi hasil karya orang lain, maka saya menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 20 April 2021

 Yang Menyatakan,  
  
Nur Wulan Afrianti

## **ABSTRAK**

### **Nur Wulan Afrianti (M111 16 530) . Evaluasi Keterlibatan Masyarakat KTH Julukanaya Berbasis Swakelola Dalam Proyek Rehabilitasi hutan dan lahan di Kabupaten Gowa**

Kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan merupakan suatu kegiatan pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memulihkan, mempertahankan dan meningkatkan produktivitas hutan, sehingga hutan dapat berfungsi sebagai perlindungan lingkungan. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui sistem, dan alur proyek RHL serta evaluasi peran pelibatan masyarakat dalam RHL di Kabupaten Gowa. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan studi pustaka serta menganalisis data menggunakan deskriptif kuantitatif . Dari hasil kajian ini dapat dikatakan bahwa pelaksanaan program kegiatan RHL menggunakan sistem berbasis swakelola yang dilaksanakan oleh BPDASHL Jeneberang-Saddang dengan memberikan mandat kepada KTH Julukanaya untuk melaksanakan kegiatan RHL Sumber Mata Air. Bentuk pelaksanaan tersebut meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan serta monitoring dan evaluasi. Beberapa tahapan yang dilakukan melibatkan masyarakat yang diawasi secara langsung oleh pemerintah desa. Keterlibatan masyarakat pada kegiatan RHL dapat dilihat pada tahap pelaksanaan seperti pada kegiatan pembersihan lapangan, penentuan arah larikan, pemasangan ajir, pembuatan lubang tanam, pemupukan, distribusi bibit ke lubang tanam, dan penanaman. Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan tergolong sedang dengan hasil persentase tingkat partisipasi masyarakat 53,33 % dan 46,67 % berada pada tingkat partisipasi tinggi.

**Kata Kunci : RHL, KTH Julukanaya , Partisipasi masyarakat**

## KATA PENGANTAR



*Alhamdulillahirabbil'aalamin*, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah *Subhanahuwata'ala* atas segala berkah, rahmat, kasih dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penyusunan tugas akhir yang berjudul “**Evaluasi Sistem Pelibatan Masyarakat KTH Julukanaya Berbasis Swakelola Dalam Proyek Rehabilitasi Hutan dan Lahan di Kabupaten Gowa**”. Penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan mencapai gelar Sarjana Kehutanan (S.Hut) pada jurusan kehutanan di Fakultas Kehutanan, Universitas Hasanuddin, Makassar. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sejak duduk dibangku perkuliahan hingga pada penyusunan skripsi ini, akan sangat sulit untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karenanya, pada kesempatan ini secara khusus dengan penuh kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih kepada **Dr. Forest. Muhammad Alif K.S., S.Hut., M.Si** dan **Emban Ibnurusyd Mas'ud, S.Hut., MP** selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran dalam membimbing serta memberi arahan dalam penyusunan skripsi ini. Terkhusus salam hormat dan kasih saya kepada orang tua tercinta, ayahanda **Rahman Sule** dan ibunda **Mardiana** serta saudara saya, **Muh. Reinaldi Syaputra** yang selalu mendoakan, memberi motivasi dan kasih sayang serta bantuan moril selama ini. Dengan segala kerendahan hati penulis juga mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak **Dr. A. Mujetahid M., S.Hut. M.P** selaku Dekan Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin, bapak **Dr. Forest Muhammad KS, S.Hut., MSi** selaku Ketua Departemen Kehutanan beserta seluruh **Dosen** dan Staff Fakultas Kehutanan.
2. Bapak **Prof. Dr. Yusran, S.Hut. M.Si** dan Bapak **Prof. Dr. Ir. Daud Malamassam, M.Agr** Selaku dosen penguji yang telah memberikan bantuan

dan masukan baik berupa saran maupun kritikan yang membangun pada penyusunan skripsi ini

3. Seluruh dosen-dosen pengajar yang telah membagi ilmunya yang bermanfaat serta telah berperan sebagai orang tua kedua bagi penulis dan seluruh staf pegawai dalam ruang lingkup Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin yang telah membantu penyusunan skripsi ini.
4. Kepada **Kelompok Tani Hutan Julukanaya** Desa Mangempang yang memberikan bantuan dalam penelitian ini.
5. Kepada kakak **Ilham Nasir** yang telah banyak membantu pada saat pengambilan data di kantor BPDASHL
6. Kepada orang terkasih **Jai Pajairi Usman** yang telah banyak membantu, memberi motivasi dan semangat untuk penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini dari masa perkuliahan hingga penyelesaian skripsi ini.
7. Kepada teman seperjuangan saya dari maba hingga saat ini **Hardiyanti** atas segala do'a, motivasi serta bantuan yang diberikan dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Kepada sahabat "**Cari Masa Depan**" saya **Ahmad Ikhwan Anugrah, Syarviah Desywijaya, dan Ian Pradana** yang telah banyak membantu penulis dari awal perkuliahan hingga penyelesaian skripsi
9. Kepada sahabat saya **Kalkun dan Via Valen** yang telah memberi semangat dan masukan untuk skripsi ini.
10. Sahabat SMA saya **Neneng, Pia, dan Ismulyana** yang senantiasa membantu serta mendoakan selama penyusunan skripsi ini.
11. Kepada Teman-teman "**Kesayangan**" **Puput, Nada, Anggi** dan **Desi** yang telah menemani waktu kosong saya dalam penyusunan skripsi ini.
12. Kepada teman-teman "**Pasukan Takut Lapar**" **Musdalifah, Novita Herdiana, Pia, dan Dian** yang selalu menemani saya di masa perkuliahan

13. Teman seperjuangan **KodeLima** terima kasih atas segala dukungan yang telah diberikan kepada penulis dari awal semester hingga akhir semester, kalian luar biasa dihati penulis
14. Semua pihak yang turut membantu dan bekerjasama setulusnya dalam pelaksanaan dan penyusunan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna karena adanya keterbatasan ilmu dan pengetahuan yang dimiliki serta masih banyak terdapat kekurangan yang perlu diperbaiki, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi penyempurnaan skripsi ini. Akhir kata semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan dan khususnya kepada penulis sendiri.

Makassar, 05 April 2021

Nur Wulan Afrianti

## DAFTAR ISI

<u>HALAMAN PENGESAHAN.....</u>	<u>ii</u>
<u>PERNYATAAN KEASLIAN.....</u>	<u>iii</u>
<u>ABSTRAK.....</u>	<u>iv</u>
<u>KATA PENGANTAR.....</u>	<u>v</u>
<u>DAFTAR ISI.....</u>	<u>viii</u>
<u>DAFTAR TABEL.....</u>	<u>ix</u>
<u>DAFTAR GAMBAR.....</u>	<u>x</u>
<u>DAFTAR LAMPIRAN.....</u>	<u>xi</u>
<u>I. PENDAHULUAN .....</u>	<u>1</u>
1.1. <u>Latar Belakang .....</u>	<u>1</u>
1.2. <u>Tujuan dan Kegunaan.....</u>	<u>2</u>
<u>II. TINJAUAN PUSTAKA.....</u>	<u>4</u>
2.1. <u>Partisipasi Masyarakat .....</u>	<u>4</u>
2.2. <u>Derajat Partisipasi Masyarakat.....</u>	<u>4</u>
2.3. <u>Faktor-faktor yang Menghambat Partisipasi Masyarakat .....</u>	<u>6</u>
2.4. <u>Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan.....</u>	<u>7</u>
2.5. <u>Pentingnya Pelibatan Masyarakat dalam Proyek Rhl.....</u>	<u>10</u>
<u>III. METODOLOGI PENELITIAN .....</u>	<u>13</u>
3.1. <u>Lokasi dan Waktu Penelitian.....</u>	<u>13</u>
3.2. <u>Metode Pengumpulan Data .....</u>	<u>13</u>
3.3. <u>Analisis Data .....</u>	<u>14</u>
<u>IV. HASIL DAN PEMBAHASAN.....</u>	<u>15</u>
4.1. <u>Hasil dan Pembahasan .....</u>	<u>15</u>
4.1.1 <u>Deskripsi Lokasi Proyek Rhl Berbasis Swakelola .....</u>	<u>15</u>

4.1.2 <u>Identifikasi dan Karakteristik Responden</u> .....	21
4.1.3 <u>Partisipasi Masyarakat dalam Rhl</u> .....	25
V. <u>PENUTUP</u> .....	29
5.1 <u>Kesimpulan</u> .....	29
5.2 <u>Saran</u> .....	29
<u>DAFTAR PUSTAKA</u> .....	30
<u>LAMPIRAN</u> .....	32

## DAFTAR TABEL

Tabel	Judul	Halaman
Tabel 1.	Klasifikasi Umur Responden dalam Kegiatan Rhl.....	22
Tabel 2.	Klasifikasi Pendidikan Responden.....	23
Tabel 3.	Jumlah Tanggungan Keluarga Responden.....	23
Tabel 4.	Luas Areal (Ha) Garapan Responden.....	24
Tabel 5	Klasifikasi Frekuensi Penyuluhan Responden.....	25
Tabel 6.	Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Kegiatan Rhl.....	28

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1.</b> Bagan Alir Keterlibatan Masyarakat dalam Proyek Rhl .....	19
--	----

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Judul	Halaman
Lampiran 1.	Kuisisioner Penelitian.....	33
Lampiran 2.	Tabel Skoring Partisipasi Responden.....	34
Lampiran 3	Data Identitas Sosial Ekonomi Responden.....	37
Lampiran 4.	Data Hasil Kuisisioner Kepada Responden.....	38
Lampiran 5.	Rincian Anggaran Biaya Pelaksanaan Kegiatan Rhl.....	40
Lampiran 6.	Dokumentasi Kegiatan Penelitian.....	43
Lampiran 7	Perencanaan dan Monev.....	5

# I. PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Sejalan dengan paradigma baru pembangunan kehutanan yang mengarah pada terwujudnya kelestarian hutan sebagai sistem penyangga kehidupan, memperkuat ekonomi rakyat, mendukung perekonomian nasional bagi kesejahteraan rakyat, serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kehutanan, maka kebijakan dan pengelolaan serta pemanfaatan hutan harus melibatkan dan menyentuh secara langsung masyarakat, khususnya masyarakat yang tinggal di sekitar hutan. Dalam perkembangan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan lebih berorientasi pada hasil kayu dan nilai ekonomi tanpa memperhatikan kelestarian hutan, sehingga kualitas sumberdaya hutan menurun, hal ini berangkat dari konsep umum swakelola yang ditinjau berdasarkan SDM, DANA, Kualitas, dan Waktu pelaksanaan (Simon, 2000).

Kebutuhan bahan baku hasil hutan yang sejalan dengan penambahan penduduk yang cukup tinggi dan terbatasnya sumberdaya lahan telah mengakibatkan terjadinya persaingan dalam penggunaan lahan. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, masyarakat sekitar hutan melakukan berbagai macam aktivitas di dalam hutan seperti penggembalaan liar dan pencurian kayu menyebabkan fungsi hutan semakin terganggu yang mengarah pada meningkatnya lahan kritis, sehingga kecenderungan terjadinya bencana banjir, tanah longsor, dan kekeringan semakin meningkat. Untuk mengatasi masalah yang terjadi pada hutan yang sudah terlanjur rusak, diperlukan suatu alternatif kegiatan yang mampu mencegah kerusakan lebih lanjut.

Upaya mengembalikan fungsi hutan yang rusak dapat dilakukan melalui kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan. Kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) merupakan suatu kegiatan pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memulihkan, mempertahankan dan meningkatkan produktivitas hutan, sehingga hutan dapat berfungsi sebagai perlindungan lingkungan (Brown, 1994). Keberhasilan Rehabilitasi Hutan dan Lahan sangatlah ditentukan oleh partisipasi masyarakat yang berada di dalam maupun diluar

Hutan, mereka memiliki peran penting dalam proses perencanaan pembangunan dengan aktif melaksanakan monitoring dan evaluasi (Mishra, 1984).

Beberapa upaya merehabilitasi hutan dan lahan di Kabupaten Gowa telah banyak dilakukan, namun tingkat keberhasilannya masih sangat rendah. Rendahnya tingkat keberhasilan kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan disebabkan kurangnya partisipasi masyarakat (Kartasasmita, 1997). Sebagian besar masyarakat yang tinggal di daerah dekat hutan di Kabupaten Gowa yang ikut terlibat dalam kegiatan tersebut dominan sebagai pekerja upahan dan tidak berperan aktif dalam analisis masalah dan pengambilan keputusan, hal ini sejalan dengan pendapat Mamuko (2016), yang menyatakan bahwa pada dasarnya masalah yang dihadapi dalam kegiatan RHL adalah kurangnya partisipasi masyarakat khususnya masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Dalam pelaksanaannya masyarakat sebaiknya dilibatkan mulai dari perencanaan sampai pengelolaan pasca rehabilitasi dan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat menuju tingkat partisipasi ideal maka harus dapat meningkatkan pertukaran gagasan, jalin kepedulian dan pepaduan karya dalam program sehingga rasa kepemilikan dan kepedulian tumbuh dalam masyarakat (Budiarti 2006).

Desa mangempang merupakan salah satu desa yang ada di Kecamatan Bungaya Kabupaten Gowa yang mulai mengalami degradasi lahan yang diakibatkan karena banyaknya kerusakan hutan yang terjadi. Kerusakan hutan yang terjadi di desa tersebut menyebabkan terjadinya banjir dan longsor, hal ini disebabkan karena semakin meningkatnya lahan kritis sebagai bentuk pengelolaan yang tidak memperhatikan lingkungan. Karakteristik kegiatan RHL yang kompleks dan bersifat jangka panjang menyebabkan program RHL membutuhkan evaluasi yang perlu dilakukan dengan cermat, sistematis, dan menyeluruh, tidak hanya menggunakan sedikit indikator untuk menilai keberhasilannya.

## **1.2 Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui sistem, dan alur proyek RHL serta evaluasi peran pelibatan masyarakat dalam RHL di Kabupaten Gowa. Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai bahan informasi dan pertimbangan dalam pengelolaan hutan di bidang rehabilitasi hutan dan lahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran dalam pembangunan kehutanan Kabupaten Gowa.

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses mengidentifikasi masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Partisipasi masyarakat merupakan hak dan kewajiban seorang warga Negara untuk memberikan kontribusinya kepada pencapaian tujuan kelompok. Sehingga mereka diberi kesempatan untuk ikut serta dalam pengelolaan pembangunan dengan menyumbangkan inisiatif dan kreatifnya (Amransyah, 2012).

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pengelolaan pembangunan yang terjadi di masyarakat. Partisipasi masyarakat tersebut seyogyanya berlangsung secara sukarela dan adanya keberlanjutan. Partisipasi yang dimaksud adalah partisipasi yang memandang masyarakat sebagai subjek dari segala aturan pembangunan bukan sebagai objek pembangunan. Pelibatan masyarakat ini secara utuh dilakukan melalui pola pikir pembangunan yang memandang masyarakat sebagai subyek peraturan dengan keanekaragaman perilaku. Proses pelibatan partisipasi masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pemanfaatan, pengendalian pemanfaatan ruang akan muncul suatu sistem evaluasi dari kegiatan pengembangan pembangunan yang telah dilakukan dan menjadi masukan bagi proses pengelolaan pembangunan selanjutnya.

#### **2.1.1 Derajat Partisipasi Masyarakat**

Terdapat kadar yang berbeda dalam setiap praktek partisipasi. Kadar ini jika diperbandingkan satu sama lain akan membentuk suatu garis kontinum mulai dari titik non partisipasi warga sampai kendali warga sepenuhnya. Untuk memperjelas mana proses yang disebut partisipasi dan bukan partisipasi dalam penelitian ini akan

mempergunakan konsep delapan tangga partisipasi masyarakat (*Eight Rungs on Ladder of Citizen Participation*) menurut Arnstein (1969) dalam konsepnya Arnstein menjelaskan partisipasi masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir, tiap tangga dibedakan berdasarkan “*corresponding to the extent of citizen’s power in determining the plan and/or program*”. Secara umum, dalam model ini ada tiga derajat partisipasi masyarakat: (1) Tidak Partisipatif (*Non Participation*); (2) Derajat Semu (*Degrees of Tokenism*) dan kekuatan masyarakat (*Degrees of Citizen Powers*).

Dua tangga terbawah yang dikategorikan dalam derajat Non Partisipasi (*Non Participation*) menempatkan bentuk-bentuk partisipasi yang dinamakan Manipulasi (*Manipulation*) dan Terapi (*Therapy*) dalam kedua tangga tersebut partisipasi hanya bertujuan untuk mendidik “menatar” masyarakat dan “mengobati” masyarakat. Dalam tangga pertama Manipulasi bisa diartikan (relative) tidak ada komunikasi apalagi dialog sedangkan dalam tangga kedua *Therapy* telah ada komunikasi namun masih bersifat terbatas, inisiatif datang dari pemerintah (pemegang kekuasaan) dan hanya satu arah.

Tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan dalam derajat tanda partisipasi (*Degree of Tokenism*) yaitu partisipasi masyarakat telah didengar dan berpendapat tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan, dalam taraf ini partisipasi masyarakat memiliki kemungkinan yang sangat kecil untuk menghasilkan perubahan dalam masyarakat. Dalam tangga ke tiga yaitu *Information* menyiratkan bahwa komunikasi sudah banyak terjadi tetapi masih bersifat satu arah; tidak ada sarana bagi masyarakat untuk melakukan timbal balik (*feedback*), seperti pengumuman, penyebaran pamflet dan laporan tahunan. Tangga ke empat yaitu *consultation* bermakna bahwa komunikasi telah bersifat dua arah tetapi masih bersifat partisipasi yang ritual/formalitas, sudah ada kegiatan penjangkaran 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. Tangga ke lima yaitu *placation* (penentraman) berarti bahwa komunikasi telah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dengan pemerintah, masyarakat (khususnya yang rentan dan termajinalisa) dimungkinkan untuk

memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang oleh pemegang kekuasaan.

Tiga tangga teratas dikategorikan dalam derajat kuasa masyarakat (*Degree of Citizen Power*) dimana masyarakat memiliki pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan partisipasi masyarakat (kelompok masyarakat miskin/rentan) sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil dan dampak kebijakan dengan menjalankan kemitraan (*partnership*) yaitu masyarakat telah mampu bernegosiasi dengan “pemegang kekuasaan” dalam posisi sejajar, pendelegasian kekuasaan (*delegated power*) yaitu masyarakat telah mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah “dikuasai”. Pada tangga kendali warga (*citizen control*) partisipasi masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses pembentukan, pelaksanaan dan konsumsi dari kebijakan bahkan sangat mungkin masyarakat telah memiliki kewenangan penuh untuk mengelola suatu objek kebijakan tertentu.

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Arnstein (1969) terlihat bahwa terdapat perbedaan yang cukup mendasar antara bentuk partisipasi semu (*empty ritual*) dengan yang mempunyai kekuatan nyata (*real power*). Didalamnya digambarkan bagaimana bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dari masyarakat dipaksa atau dimanipulasi dan dimana masyarakat telah mampu mengontrol pembuatan keputusan dan pengalokasian sumber daya. Kemudian masing-masing derajat ditekankan bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program yang dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan tetapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan tersebut.

### **2.1.2 Faktor-Faktor yang Menghambat Partisipasi Masyarakat**

Watson dalam Adi (2001) berpendapat kendala yang dapat menghalangi terjadinya suatu perubahan antara lain : a) kendala yang berasal dari kepribadian individu yaitu kestabilan, kebiasaan, hal yang utama, seleksi ingatan dan persepsi, ketergantungan, superego, rasa tidak percaya diri, rasa tidak aman; b) kendala yang berasal dari sistem sosial yaitu kesepakatan terhadap norma tertentu, kesatuan dan keterpaduan sistem dan

budaya, kelompok kepentingan, hal-hal yang bersifat sakral, penolakan terhadap orang luar.

Hamijoyo (1993) dalam Kamil (2012) menyatakan faktor yang menghambat antara lain: a) masyarakat belum dapat menghayati atau merasakan masalah atau kepentingannya. Bisa juga masalah atau kepentingan terlalu dipaksakan dari atas atau dari luar, masyarakat mungkin merasakan adanya masalah atau kepentingan namun tidak ada tokoh atau pemerakarsa yang mampu mengangkatnya menjadi masalah atau kepentingan umum; b) masyarakat atau tokoh terpercaya belum sanggup atau kurang berani mengajukan bentuk atau cara pemecahan masalah yang diterima secara luas atau yang secara teknis dan keuangan mungkin dapat dilaksanakan; d) tujuan partisipasi masyarakat kurang jelas, mungkin karena manfaat atau tujuan pembangunan kurang jelas bagi masyarakat; e) tidak ada organisasi dan pimpinan yang cukup handal untuk mengelola partisipasi masyarakat sehingga aspirasi dan potensi warga kurang tersalur secara efektif dan efisien.

## **2.2. Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL)**

Degradasi hutan dan lahan terutama di hulu DAS harus bisa direhabilitasi dengan adanya pengelolaan DAS yang dilakukan secara terpadu oleh semua pihak yang ada pada DAS dengan memperhitungkan biofisik dan semua aspek sosial ekonomi. Degradasi hutan dan lahan selama kurun waktu 2000-2005 sangat memprihatinkan yaitu rata-rata 1,089 juta hektar per tahun. Degradasi di lahan pertanian terus terjadi akibat erosi tanah yang tinggi sehingga memicu semakin luasnya lahan kritis dan meningkatnya sedimentasi pada waduk-waduk yang akan berdampak pada berkurangnya daya tampung dan pasokan air untuk irigasi serta Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA).

Apabila tidak dilakukan upaya-upaya untuk mencegah degradasi hutan dan lahan serta upaya untuk memulihkannya, maka DAS akan semakin menurun kualitasnya. Karena itu pengelolaan DAS di masa yang akan datang harus mampu mengkonservasi, merehabilitasi dan meningkatkan produktivitas hutan dan lahan yang dapat memenuhi kebutuhan penduduk terhadap barang dan jasa lingkungan yang semakin meningkat. Tingkat kekritisannya suatu DAS adalah menurunnya penutupan vegetasi permanen dan meluasnya lahan kritis sehingga menurunkan kemampuan DAS dalam menyimpan air

yang berdampak pada meningkatnya frekuensi banjir, erosi dan penyebaran tanah longsor pada musim penghujan dan kekeringan pada musim kemarau. Sampai dengan tahun 2007 penutupan hutan di Indonesia sekitar 50% luas daratan dan ada kecenderungan luasan areal yang tertutup hutan terus menurun dengan rata-rata laju deforestasi tahun 2000-2005 sekitar 1,089 juta ha per tahun (Departemen Kehutanan, 2008).

Luasan lahan kritis dan sangat kritis masih tetap meluas yaitu sekitar 30.2 juta ha (terdiri dari 23,3 juta ha sangat kritis dan 6,9 juta ha kritis), erosi dari daerah pertanian lahan kering yang padat penduduk tetap tinggi melebihi yang dapat ditoleransi (15 ton/ha/th) sehingga fungsi DAS dalam mengatur siklus hidrologi menjadi menurun (Departemen Kehutanan, 2007). Tingkat kekritisian lahan sangat berkaitan dengan tingkat sosial ekonomi masyarakat petani di daerah tengah hingga hulu DAS terutama jika kawasan hutan dalam DAS tidak luas seperti DAS-DAS di pulau Jawa dan Bali. Tingkat kesadaran dan kemampuan ekonomi masyarakat petani yang rendah akan mendahulukan kebutuhan primer dan sekunder (sandang, pangan, dan papan) bukan kepedulian terhadap lingkungan sehingga sering terjadi perambahan hutan di daerah hulu DAS, penebangan liar dan praktik-praktik pertanian lahan kering di perbukitan yang akan meningkatkan kekritisian lahan. Faktor lain yang menyebabkan pengelolaan DAS belum berhasil dengan baik adalah kurangnya keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan pengelolaan DAS termasuk dalam hal pembiayaannya. Hal ini karena banyaknya instansi yang terlibat dalam pengelolaan DAS seperti Departemen Kehutanan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertanian, Departemen Dalam Negeri, Kementerian Lingkungan Hidup, perusahaan swasta dan masyarakat (Departemen Kehutanan, 2008).

Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) menurut Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.9/Menhut-II/2013 adalah upaya untuk memulihkan, mempertahankan dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga. Menurut aturan ini, rehabilitasi hutan dan lahan dapat dilakukan di dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan. RHL dilakukan melalui kegiatan penanaman RHL dan penerapan teknik konservasi tanah. Penanaman RHL terdiri dari reboisasi, penghijauan, pengayaan tanaman dan atau pemeliharaan tanaman. Reboisasi dilakukan di hutan konservasi, hutan

lindung atau hutan produksi, sedangkan penghijauan dilakukan pada pembangunan hutan rakyat, penghijauan lingkungan dan pembangunan hutan kota.

Rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) merupakan bagian dari sistem pengelolaan hutan dan lahan, yang ditempatkan pada kerangka Daerah Aliran Sungai (DAS). Rehabilitasi mengambil posisi dalam mengisi kesenjangan antara sistem perlindungan yang tidak dapat mengimbangi hasil dengan sistem budidaya hutan dan lahan, sehingga terjadi deforestasi dan degradasi fungsi hutan dan lahan. Sistem RHL dicirikan oleh komponen sebagai berikut:

1. Komponen obyek rehabilitasi hutan dan lahan
2. Komponen teknologi
3. Komponen institusi

Sistem RHL tersebut merupakan sistem yang terbuka, yang melibatkan para pihak yang berkepentingan dengan penggunaan hutan dan lahan. Dengan demikian, pada prinsipnya RHL diselenggarakan atas inisiatif bersama para pihak. Ini berbeda dengan penyelenggaraan RHL, selalu melalui inisiatif pemerintah dan menjadi beban tanggungan pemerintah. Dengan kata lain, ke depannya RHL dilaksanakan oleh masyarakat dengan kekuatan utama dari masyarakat sendiri (Fathoni, 2003). Berdasarkan UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, RHL dimaksudkan untuk memulihkan, mempertahankan dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga. RHL merupakan bagian dari sistem pengelolaan hutan dan lahan yang ditempatkan pada kerangka DAS, dengan cara penerapan teknik konservasi secara vegetatif dan sipil teknis pada lahan-lahan kritis dan lahan tidak produktif yang berada di wilayah hulu DAS. Namun demikian cara penerapan program rehabilitasi harus disesuaikan dengan lingkungan dimana program rehabilitasi tersebut dilaksanakan, selain itu RHL juga sangat berperan dalam (WALHI, 2004) :

1. Memulihkan fungsi hidrologi hutan dan lahan dalam DAS
2. Memulihkan fungsi perlindungan tanah dan stabilitas iklim mikro
3. Meningkatkan produksi oksigen dan penyerap gas-gas pencemar udara
4. Memulihkan dan melestarikan sumberdaya plasma nutfah
5. Membuka peluang kesempatan berusaha dan kesejahteraan masyarakat

6. Membuka peluang untuk pengembangan ekowisata dan
  7. Memulihkan citra negara, bangsa, pemerintah dan masyarakat di mata dunia
- Lingkup dari kegiatan RHL yang dilakukan adalah:
1. Kegiatan pencegahan perusakan lingkungan, meliputi kegiatan sosialisasi kebijakan perbaikan lingkungan, pemberdayaan masyarakat, dan penegakan hukum.
  2. Kegiatan penanaman hutan dan rehabilitasi, meliputi penyediaan bibit tanaman (pengadaan bibit, renovasi, dan pengembangan semua produk bibit), penanaman (reboisasi, hutan rakyat, penanaman turus jalan, pemeliharaan tanaman) dan pembuatan bangunan konservasi tanah (dam pengendali dan penahan (gully plug), pembuatan teras, sumur serapan dll, penyusunan rencana dan rancangan kegiatan, pengembangan kelembagaan (pendampingan, pelatihan dan penyuluhan) dan pembinaan (Kementrian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, 2003).

### **2.3 Pentingnya Pelibatan Masyarakat Dalam Proyek RHL**

Mubyarto (1984) lebih menegaskan partisipasi atau peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan secara lebih luas yaitu kesediaan masyarakat untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa harus mengorbankan kepentingan dirinya. Muhadjir (1980) dalam Fauzi (2009) merinci kembali tingkatan partisipasi tersebut ke dalam empat jenis keterlibatan masyarakat dalam:

1. Proses pembuatan keputusan
2. Pelaksanaan program dan pengambilan keputusan
3. Menikmati hasil dari kegiatan dan
4. Evaluasi suatu hasil dari program yang sudah terlaksana.

Menurut Daniel (2006) tingkat partisipasi masyarakat tidak sama tergantung sejauh mana keterlibatan mereka dalam memecahkan masalah yang dihadapi, misalnya:

1. Masyarakat bertanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan dari 1 program pemerintah
2. Anggota masyarakat ikut menghadiri pertemuan-pertemuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengkajian ulang proyek dalam pengambilan keputusan semata

3. Anggota masyarakat terlibat secara aktif dalam pengambilan keputusan tentang cara melaksanakan sebuah proyek dan ikut menyediakan bantuan serta bahan-bahan yang dibutuhkan dalam proyek dan
4. Anggota masyarakat terlibat secara aktif dalam semua tahapan proses pengambilan keputusan, yang meliputi perencanaan sebuah program, pelaksanaan, pengawasan dan monitoring.

Perubahan paradigma sistem pengelolaan kebijakan dari *top down* ke *bottom up* sudah banyak diterapkan, masyarakat sudah mulai dipandang sebagai bagian integral dari pengelolaan suatu kebijakan. Masalah RHL merupakan salah satu kebijakan konservasi sumberdaya alam yang tidak dapat lepas dari peran dan keberadaan masyarakat setempat. Pada saat ini program-program pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam banyak menggunakan pendekatan-pendekatan partisipatif. Hal ini dapat dilihat dari produk-produk hukum yang telah mencatumkan hak, kewajiban dan peran serta masyarakat, misalnya UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Bab III, pasal 7), dan masih banyak lagi produk-produk hukum yang mensyaratkan keterlibatan masyarakat. Proses ini sangat berarti bagi pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam di masa-masa mendatang, karena memungkinkan dikembangkan pendekatan partisipatif yang dapat merealisasikan hak-hak masyarakat yang selama ini lebih banyak dikuasai oleh pemerintah dengan sistem kebijakan *top down* nya (Pudjianto, 2009).

Mitchell dan Setiawan (2000) dalam Pudjianto (2009) mengatakan bahwa melalui konsultasi dengan masyarakat yang tinggal di wilayah akan terkena kebijakan, program, atau proyek, dimungkinkan untuk:

1. Merumuskan persoalan dengan lebih efektif
2. Mendapatkan informasi dan pemahaman di luar jangkauan dunia ilmiah
3. Merumuskan alternatif penyelesaian masalah yang secara sosial akan dapat diterima
4. Membentuk perasaan memiliki terhadap rencana dan penyelesaian, sehingga memudahkan penerapan.

Pendekatan partisipatif memerlukan waktu lebih lama pada tahap-tahap awal perencanaan dan analisis, di dalam proses selanjutnya, pendekatan ini akan mengurangi atau menghindari adanya pertentangan. Pendekatan partisipatif ini akan memberikan

keuntungan dimana orang-orang lebih energik, lebih sepakat dalam rancangan kegiatan, pengembangan kelembagaan (pendampingan, pelatihan, dan penyuluhan) dan pembinaan.