

TESIS

**POLITIK BIROKRASI PEMBENTUKAN WILAYAH KPH
DI PROVINSI SULAWESI SELATAN**

*The Establishment Bureaucratical Politics of the FMU
in South Sulawesi Province*

Disusun dan diajukan oleh

**HERMIN SELENG LISULEMBANG
M012182008**



**PROGRAM STUDI PASCASARJANA ILMU KEHUTANAN
FAKULTAS KEHUTANAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

**POLITIK BIROKRASI PEMBENTUKAN WILAYAH KPH
DI PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Magister Ilmu Kehutanan

Disusun dan Diajukan oleh

HERMIN SELENG LISULEMBANG

Kepada

**FAKULTAS KEHUTANAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

LEMBAR PENGESAHAN TESIS
POLITIK BIROKRASI PEMBENTUKAN WILAYAH KPH
DI PROVINSI SULAWESI SELATAN

Disusun dan diajukan oleh

HERMIN SELENG LISULEMBANG
M012182008

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal, Mei 2021

Dan dinyatakan memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat,


Dr. Muhammad Alif KS. S.Hut., M.Si Ketua


Prof. Dr. Supratman, S.Hut., M.P. Anggota

Ketua Program Studi
Ilmu Kehutanan



Prof. Dr. Ir. Muh. Dassir, M.Si

Dekan Fakultas Kehutanan
Universitas Hasanuddin



Dr. A. Mujetahid M., S.Hut., MP

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : HERMIN SELENG LISULEMBANG

Nomor Pokok Mahasiswa : M012182008

Program Studi : Magister Ilmu Kehutanan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Mei 2021

Yang menyatakan



HERMIN SELENG LISULEMBANG

PRAKATA

Segala Puji dan syukur hanya kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan berkat dan Pertolongan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan tujuan untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan pendidikan S2 Program Studi Ilmu Kehutanan, Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini, terutama kepada:

1. Bapak **Dr. Muhammad Alif KS. S.Hut., M.Si** dan **Bapak Prof. Dr. Supratman, S.Hut. M.P.** masing-masing selaku Ketua Penasehat dan Anggota Penasehat, atas segala bimbingan, motivasi, waktu dan arahnya kepada penulis selama menyusun tesis ini.
2. Bapak **Dr. Ir. M. Ridwan, M.SE**, Ibu **Makkarennu, S.Hut., M.Si., Ph.D** dan Bapak **Mukrimin, S.Hut., MP.,Ph.D**, masing-masing selaku anggota tim penguji atas segala masukan dan saran untuk perbaikan tesis ini.
3. Seluruh Dosen dan Staf Administrasi Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin Makassar
4. Orang tua tercinta **AS Lisulembang, Ruth Amoe** dan **Agustina Boroh**, Suami tercinta **Yusuf Mangalik**, anak terkasih **Gaven Angelo**

Mangalik dan Jessiah Eugenie Mangalik atas segala kasih sayang, doa, dan motivasi yang tiada henti diberikan.

5. Teman dan sahabat yang selalu memberi motivasi dan doa selama penelitian dan penyusunan tesis ini.

Akhir kata, atas semua bantuan yang telah diberikan, dihaturkan terima kasih dan semoga diberkati selalu oleh Tuhan Yang Maha Esa. Disadari bahwa tulisan ini masih belum sempurna dan dengan segala kerendahan hati diharapkan masukan, kritikan, dan saran agar tulisan ini dapat disempurnakan sesuai dengan yang diharapkan. Semoga karya ini bermanfaat bagi pemerintah serta masyarakat yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan hutan, dunia ilmu pengetahuan dan pihak lain yang membutuhkan.

Makassar, Mei 2021

Hermin Seleng Lisulembang

ABSTRAK

HERMIN SELENG LISULEMBANG. *Politik Birokrasi Pembentukan Wilayah KPH di Provinsi Sulawesi Selatan* (dibimbing oleh **Muhammad Alif KS** dan **Supratman**)

Pembangunan KPH ditujukan untuk menjawab kebutuhan akan perlunya unit pengelolaan hutan di tingkat tapak dan organisasi pengelolanya untuk mencapai kelestarian hutan. KPH diharapkan mampu mempercepat pembangunan kembali sumberdaya hutan yang secara konseptual telah berlangsung dari Tahun 2017. Tantangan terberat yang dihadapi adalah ketidak pastian wilayah. Penelitian ini bertujuan menganalisis politik birokrasi formal dan informal, menganalisis ekonomi politik birokrasi dalam pembentukan wilayah KPH di provinsi sulawesi selatan.

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan pada Bulan Mei sampai Agustus 2020. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi berperan, wawancara mendalam terhadap pejabat terkait dan studi pustaka penelusuran terhadap dokumen-dokumen. Data dianalisis menggunakan tradisi weberian untuk mengungkap fakta-fakta, terutama mengenai tugas pokok, fungsi dan kewenangan dalam pembentukan lembaganya.

Hasil penelitian menemukan politik birokrasi formal meliputi eselonisasi yang lemah, peran pemerintah pusat masih sangat dominan, wilayah kelola KPH tidak sama, keterbatasan SDM, program/kegiatan KPH mengacu pada kegiatan dinas kehutanan provinsi dan keterbatasan anggaran serta pembagian aggaran yang tidak proporsional. Politik birokrasi informal bahwa terdapat usaha untuk memperebutkan otoritas wilayah kelola dan politik akomodasi jabatan serta ada usaha untuk memperoleh lebih banyak insentif dari aktor eksternal serta keengganan pemerintah kabupaten menyerahkan aset bidang Kehutanan kepada pemerintah provinsi, masih terdapat Rp. 14.113.279.269.63 aset provinsi yang dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten. Ekonomi politik pembentukan wilayah KPH meliputi keterlambatan fase organisasi, kerugian biaya perencanaan yang telah diinvestasikan sebesar Rp.1.726.871.349, penambahan biaya RP 28.808.408.000, EFT bisa menjadi solusi pembiayaan bagi operasionalisasi KPH.

Kata kunci: Politik Birokrasi, Ekonomi Politik, Kesatuan Pengelolaan Hutan

ABSTRACT

HERMIN SELENG LISULEMBANG. *The Establishment Bureaucratical Politics of the FMU in South Sulawesi Province* (supervised by **Muhammad Alif KS** and **Supratman**)

The KPH development is intended to respond the need of a forest unit management at the site level and its management organization to achieve the forest sustainability. The KPH is expected to be able to accelerate the conceptual rebuilding forest resources which has been going on since 2017. The toughest challenge to be faced is an uncertainty area. This study aims to analyze the formal and informal bureaucratic politics, to analyze the bureaucracy economical politic to formalize the KPH region in South Sulawesi province.

This research was conducted at the Forestry Service of South Sulawesi Province from May to August 2020. The data collection was carried out through role observation, in-depth interviews with related officials and the document study literature study. The data were analyzed by using the weberian tradition to reveal the facts, regard the main duties, functions and authorities in the formation its institution.

The results of the study found that the echelonization formal bureaucratic politics is still weak, the role of the central government is still very dominant, the disperated KPH management areas a, the limited human resources, the KPH programs refer to the activities of the provincial forestry service, budget constraints and disproportionate budgets distribution. The informal bureaucratic politics found an efforts to fight over the authority of the area management, the position of political accommodation, to get more incentives from external actors as well as the reluctance of the district government to hand over the assets in the forestry sector to the provincial government, there are still Rp. 14,113,279,269.63 provincial assets controlled by district governments. The political economy in formating the KPH area included an organizational phase delaying, a loss planning costs that have been invested amounting to IDR 1,726,871,349, an additional cost of IDR 28,808,408,000, EFT can be a financing solution for the KPH operation.

Keywords: Bureaucratic Politic, Political Economy, Forest Management Unit

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	5
1.3. Tujuan Penelitian	5
1.4. Manfaat Penelitian	6
1.5. Batasan Penelitian	6
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1. Politik Birokrasi	8
2.2. Birokrasi Weberian	13
2.3. Ekonomi Politik	16
2.4. Politik Anggaran	19
2.5. Peran dan Kepentingan Para Aktor	21
2.6. Transformasi Kelembagaan KPH	28
2.7. Kerangka Pikir Penelitian	35
BAB III. METODE PENELITIAN	36
3.1. Lokasi dan Waktu Penelitian	36
3.2. Pendekatan dan Jenis Penelitian	37
3.3. Pengelolaan Peran sebagai Peneliti	37
3.4. Teknik Pengumpulan Data	37
3.5. Analisis Data	38

BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	40
4.1. Sejarah KPH di Provinsi Sulawesi Selatan	40
4.2. Politik Birokrasi	43
4.3. Ekonomi Politik	70
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN	82
5.1. Kesimpulan	82
5.2. Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	85
Lampiran	89
RIWAYAT HIDUP	92

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Kategori kematangan KPH berdasarkan kriteria yang ditetapkan KLHK	34
Tabel 2.	Pengembangan wilayah KPH dari 16 unit menjadi 24 unit	52
Tabel 3.	Distribusi pegawai KPH berdasarkan jabatan	56
Tabel 4.	Kebutuhan jumlah SDM pada setiap KPH	57
Tabel 5.	Program dan kegiatan unggulan KPH Tahun 2019 dan 2020	60
Tabel 6.	Besaran anggaran dari sumber pembiayaan formal	64
Tabel 7.	Alokasi anggaran setiap KPH Tahun 2019 dan 2020....	65
Tabel 8.	Data aset bidang kehutanan yang belum diserahkan ke pemerintah provinsi	69
Tabel 9.	Dana perencanaan yang telah diinvestasikan pada pembentukan kelembagaan 16 KPH	71
Tabel 10.	Prediksi penambahan biaya untuk penambahan KPH ...	76

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Kerangka pikir penelitian	35
Gambar 2.	Peta lokasi penelitian	36
Gambar 3.	Struktur organisasi KPH	45

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.	Biaya perencanaan yang telah diinvestasikan untuk pembentukan kelembagaan KPH.....	89
Lampiran 2.	Biaya yang dibutuhkan untuk penambahan jumlah KPH.....	90

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) merupakan unit pengelolaan kawasan hutan terkecil yang sesuai dengan fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari. Berdasarkan fungsinya KPH terbagi atas KPHP, KPHL dan KPHK. KPH bertugas menyelenggarakan pengelolaan hutan yang meliputi, menjabarkan kebijakan kehutanan nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota bidang kehutanan untuk diimplementasikan, melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya, melaksanakan pemantauan dan penilaian atas pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan di wilayahnya, serta membuka peluang investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan (Alamsyah, 2018)

Pembentukan KPH memberikan kesempatan penguasaan hutan serta kesempatan para pihak untuk turut mengelola sumber daya hutan sesuai dengan karakteristik sumberdaya hutannya. Oleh karena itu KPH sebagai unit pengelola hutan ditingkat tapak dianggap menjadi solusi strategis.

Selanjutnya untuk mewujudkan hal tersebut perlu dibangun institusi pengelola yang profesional pada tingkat tapak yang bertanggung

jawab melaksanakan tugas dan fungsi dari organisasi yang berdasarkan UU 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Kewenangan KPHP dan KPHL berada pada Pemerintah Provinsi. KPH diharapkan kedepannya menjadi instansi yang semi mandiri baik secara finansial maupun secara profesional yang mampu mengakomodasi aspek ekologi, sosial dan ekonomi serta mampu memberi respon cepat terhadap kebutuhan lapangan (Sylviani dkk., 2014).

Pembangunan kesatuan pengelolaan hutan sebagai sebuah kebijakan publik memerlukan sebuah dukungan penuh dari semua pihak dalam mengimplementasikannya. Hal ini dikarenakan 60% keberhasilan sebuah kebijakan publik sangat ditentukan oleh efektivitas implementasi kebijakan publik tersebut (Dwidjowijoto, 2006). Implementasi kebijakan publik merupakan hal yang paling terberat dalam semua rangkaian proses sebuah kebijakan dibandingkan dengan perumusan, monitoring, maupun evaluasi kebijakan publik. Hal ini disebabkan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik terkadang harus berhadapan dengan berbagai kompleksitas permasalahan yang tidak dijumpai dan diprediksi dalam konsep awal (Ruhimat, 2010).

KPH di Provinsi Sulawesi Selatan salah satu daerah yang mengalami permasalahan dalam pembentukan kelembagaan. Hal ini ditandai dengan ketidakpastian kelembagaan yang sudah dibentuk. KPH yang diharapkan mampu mempercepat pembangunan kembali sumberdaya hutan (Budiningsih dkk., 2015) yang secara konseptual telah

berlangsung dari Tahun 2017, sampai saat ini belum menunjukkan perkembangan yang berarti. Kelembagaan yang masih sangat muda telah mengalami perubahan sebanyak 2 kali. Tahun 2017 dibentuk 22 unit KPH berdasarkan Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 16 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Kesatuan Pengelolaan Hutan pada Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan. Organisasi yang dibentuk ini belum dilengkapi dengan personil kemudian dikaji ulang dan Tahun 2018 bertransformasi menjadi 16 unit KPH berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 45 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Kesatuan Pengelolaan Hutan pada Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan. Tidak hanya sampai disitu saja KPH yang masih sangat muda dan belum dapat melaksanakan aktivitas pengelolaan hutan sesuai dengan dokumen rencana pengelolaan hutan yang sudah dibuat dan disahkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dikembangkan lagi menjadi 24 unit KPH berdasarkan SK.371/MENLHK/SETJEN/PL.0.9/2020 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Provinsi Sulawesi Selatan. Sehingga dalam kurun waktu 4 tahun, kelembagaan KPH di Sulawesi Selatan berubah 3 kali.

Secara faktual di lapangan setiap pembentukan kelembagaan seringkali tidak dipahami sebagai proses dinamika yang mempertemukan antarpelaku ekonomi (kelompok kepentingan). Faktanya sampai hari ini

dinamika kelembagaan dalam aspek perubahan kelembagaan dianggap sebagai proses alamiah semata dari kepentingan antar pelakunya (Wardhono, 2009).

Ketidak konsistenan pembentukan kelembagaan ini akan berdampak pada kerugian ekonomi. Kerugian ekonomi bisa berupa dana yang telah diinvestasikan pada setiap pembentukan kelembagaan dan hilangnya peluang sebuah KPH mendapatkan anggaran untuk operasionalisasi. Selain itu waktu yang cukup lama untuk kepastian sebuah kelembagaan akan berimbas pada kinerja KPH dan tingkat kematangan untuk menjadi sebuah lembaga yang mandiri akan terhambat.

Selain itu dalam proses pembentukan kelembagaan perlu diperhatikan bahwa politik birokrasi baik secara formal maupun informal menjadi bagian yang utama dan sangat mempengaruhi pengambilan keputusan kebijakan reformasi dan alat manajerial (Bowornwathana dan Poocharoen, 2010). Birokrasi memiliki tugas ganda untuk memenuhi tanggung jawab formal dan mengejar misi informal (Giessen dan Sahide 2017). Birokrasi secara tradisional mendefenisikan peran formal mereka sebagai lembaga yang bekerja untuk mempertahankan sumber daya keanekaragaman hayati. Sementara itu, secara informal juga berusaha melanjutkan ekspansi peran mereka dengan mengejar tujuan memperluas jumlah staf dan meningkatkan akses ke bagian anggaran keseluruhan (Fatem et.al, 2018)

Melalui permasalahan-permasalahan yang dijelaskan diatas maka penting untuk diteliti tentang Politik Birokrasi formal dan informal yang melatarbelakangi transformasi kelembagan KPH di Provinsi Sulawesi Selatan serta Ekonomi Politik sebagai dampak dari transformasi tersebut, untuk dijadikan masukan dan bentuk evaluasi bagi setiap instansi dalam pembentukan kelembagaan.

1.2. Rumusan Masalah

Mengkaji lebih jauh terkait politik birokrasi pembentukan kelembagaan KPH di Provinsi Sulawesi Selatan, maka peneliti membatasi fokus penelitian pada 2 hal untuk menjawab permasalahan terkait:

1. Bagaimana Politik Birokrasi formal dan informal dalam pembentukan Wilayah KPH di Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Bagaimana Ekonomi Politik Birokrasi dalam pembentukan Wilayah KPH di Provinsi Sulawesi Selatan

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Menganalisis Politik Birokrasi formal dan informal dalam pembentukan Wilayah KPH di Provinsi Sulawesi Selatan
2. Menganalisis Ekonomi Politik Birokrasi dalam pembentukan Wilayah KPH di Provinsi Sulawesi Selatan

1.4. Manfaat Penelitian

Dari Tujuan penelitian tersebut, maka penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan kontribusi untuk menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan. Hasil penelitian ini juga diharapkan memberi nilai tambah yang selanjutnya dapat dikomparasikan dengan penelitian lainnya khususnya dalam Pembentukan Kelembagaan Birokrasi.
2. Manfaat Praktis, diharapkan menjadi bahan masukan dan bentuk evaluasi bagi instansi dan pihak yang terkait dalam meninjau kembali setiap kebijakan/keputusan yang dibuat dan setiap kelembagaan yang akan/telah dibentuk.

1.5. Batasan Penelitian

Politik birokrasi yang dibahas pada penelitian ini adalah politik birokrasi pengembangan KPH dari 16 unit KPH berdasarkan SK. 665/MENLHK/SETJEN/PLA.0/11/2017 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Provinsi Sulawesi Selatan yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 45 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Kesatuan Pengelolaan Hutan pada Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan menjadi 24 unit KPH berdasarkan SK. 371/MENLHK/SETJEN/PL.0.9/2020 Tentang

Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan
Pengelolaan Kesatuan Hutan Produksi Provinsi Sulawesi Selatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Politik Birokrasi

Birokrasi adalah pemerintahan atau pengelolaan masyarakat secara tertulis, terencana, terdokumentasi secara rapi dan dilakukan oleh orang-orang terdidik dan atau beradab (Samin, 2011). Selanjutnya Ashari (2010), mengemukakan bahwa birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah berdasarkan hierarki dan jenjang jabatan, secara jelas menggaris bawahi peran utama dari pelaku atau aktor penyelenggaranya yakni aparatur pemerintah.

Setiyono (2012), mengungkapkan birokrasi menempati posisi yang sangat penting dan sekaligus menjadi institusi yang paling dibutuhkan dalam masyarakat. Hampir dapat dikatakan tidak mungkin proses kehidupan masyarakat modern berlangsung tanpa adanya intervensi peran birokrasi. Semua organisasi, apakah itu organisasi agama, bisnis, pendidikan, LSM, partai politik, jasa industri, paguyuban seniman, dari pedalaman hutan sampai metropolitan, dari puncak gunung sampai pesisir, semuanya dalam ranah garis kekuasaan dan pengaruh institusi birokrasi. Hal yang sama juga diungkapkan Samin (2011), birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Birokrasi untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat

kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa. Apabila perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakkan kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai atau partai. Dalam kondisi seperti itu, KKN akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya. Lebih lanjut diungkapkan Nurprojo (2014), bahwa tugas dan fungsi birokrasi di daerah adalah:

- a. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
- b. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan.
- c. Menyelenggarakan pembangunan di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan, dan sebagainya

Secara teoritik birokrasi publik memiliki kepentingan politik sebagai berikut: (a) birokrasi publik cenderung memperbesar anggaran. Kecenderungan ini mengakibatkan birokrasi publik sering disebut sebagai

budget maximizer (b) birokrasi cenderung menjaga stabilitas karir mereka. Perubahan-perubahan kecil yang ditujukan kepada perubahan struktur dan proses birokrasi publik yang diarahkan untuk meminimalkan aktualisasi power politik institusi birokrasi akan menimbulkan sikap resistensi birokrasi publik (c) sebagian birokrasi publik berkepentingan terhadap standard operating procedure (SOP) yang birokratis, karena memberikan kesempatan kepada birokrasi untuk mempraktekkan perilaku rent-seeking dalam proses penyampaian pelayanan publik (Thoaha, 2008).

Merespon kesan buruk birokrasi menurut Usman (2011), birokrasi yang ideal perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

- a. Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan
- b. Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat)
- c. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan system dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu

- d. Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu pembangunan
- e. Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (rigid) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsive

Terdapat 3 hal utama dalam melakukan pengelolaan atau penyelenggaraan pemerintahan/birokrasi yang efektif dan efisien yaitu melakukan suatu langkah, upaya, atautkah perlakuan yang optimal dan merujuk kepada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terhadap kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan yang paling utama adalah sumberdaya manusia aparatur. Oleh karenanya, program reformasi birokrasi yang saat ini tengah gencar dilakukan, harus melibatkan atau mendasarkan prosesnya pada ketiga komponen utama tersebut diatas disamping faktor-faktor pendukung lainnya (Ashari, 2010).

Dengan demikian pondasi dasar reformasi birokrasi seutuhnya harus dimulai dari reformasi terhadap pengelolaan/manajemen SDM aparatur. Reformasi pengelolaan SDM aparatur ini merupakan kebutuhan mendesak untuk dijalankan agar diperoleh aparatur yang berintegritas, kompeten, professional, berkinerja tinggi, dan sejahtera dalam menyokong pencapaian pengelolaan birokrasi yang baik (Nurprojo, 2014).

Kelembagaan KPH sangat berkaitan erat dengan struktur birokrasi yang melingkupinya. Struktur birokrasi secara umum mengacu kepada

institusi-institusi publik seperti kementerian dan badan-badan tertentu yang mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan yang didasarkan pada standar legal dan formal (Giessen et al., 2014). Struktur birokrasi tidak hanya berada dalam satu aras saja, namun mencakup berbagai lembaga di berbagai level dari pusat sampai dengan lokal (Krott et al., 2014). Dalam satu isu atau permasalahan tertentu, keputusan politik merupakan hasil dari negosiasi dan tawar menawar diantara struktur birokrasi yang saling bersaing (Usman, 2011). Birokrasi sering terjadi persaingan antara satu lembaga/badan dengan yang lainnya untuk mendapatkan sumberdaya, domain, dan pengaruh politik (Hubo dan Krott, 2013).

Dalam Proses pembentukan kelembagaan perlu diperhatikan bahwa politik birokrasi baik secara formal maupun informal menjadi bagian yang utama dan sangat mempengaruhi pengambilan keputusan kebijakan reformasi dan alat manajerial (Bowornwathana dan Poocharoen, 2010). Birokrasi memiliki tugas ganda untuk memenuhi tanggung jawab formal dan mengejar misi informal (Giessen dan Sahide 2017). Birokrasi secara tradisional mendefenisikan peran formal mereka sebagai lembaga yang bekerja untuk mempertahankan sumber daya keanekaragaman hayati. Sementara itu, secara informal juga berusaha melanjutkan ekspansi peran mereka dengan mengejar tujuan memperluas jumlah staf dan meningkatkan akses ke bagian anggaran keseluruhan (Fatem et.al, 2018)

2.2. Birokrasi Weberian

Menurut Weber dalam Suwarno (2008) birokrasi dibentuk atas dasar netral dan tanpa adanya gangguan dari yang dapat merusak birokrasi dari kekuatan politik, artinya birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral dalam sebuah negara yang berkerja sesuai dengan aturan yang berlaku dalam bidangnya. Netralitas birokrasi secara esensial menjadi penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak tanpa memihak terhadap kelompok tertentu. Artinya siapapun yang memerintah dalam sebuah negara birokrasi tetap memberikan pelayanan pada sektor publik secara efektif dan efisien.

Dalam terminologi ilmu politik model birokrasi Weber tersebut menganggap sebuah birokrasi sebagai sebuah organisasi kolektif terdiri dari pejabat-pejabat yang secara jelas dan pasti dalam menjalankan tugas dan fungsi berdasarkan kewenangan serta pengaruh dari pejabat tersebut dapat dirasakan oleh seluruh anggota organisasi. Karena pada hakekatnya birokrasi mengandung implikasi pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang secara berjenjang serta aturan prosedur dalam garis tatanan organisasi. Weber mengutarakan bahwa ada tiga otoritas kewenangan yang dimiliki oleh seseorang dalam organisasi birokrasi. Pertama, otoritas rasional. Kedua, otoritas tradisonal, dan ketiga otoritas kharismatik.

Birokrasi weberian menekankan aparatur birokrasi untuk menjalankan prosedur yang telah ditetapkan, dengan begitu akan

tercipta kesinambungan secara kelembagaan yang mengarah pada birokrasi ideal. Pandangan dari pendapat Weber tersebut melahirkan pegawai birokrasi bekerja atas dasar aturan.

Untuk dapat melihat birokrasi secara netral, ada beberapa standar yang sudah ditentukan dan disepakati secara umum dengan mengacu kepada kerangka teorinya Weberian maupun undang-undang yang membahas tentang birokrasi. Birokrasi yang netral adalah:

- a. Birokrasi tidak menjadi alat bagi kelompok kekuatan politik serta pengaruh apapun yang dapat merusak sakralnya birokrasi. Dengan begitu usaha untuk menciptakan tatakelola birokrasi yang ideal dapat dicapai dan diwujudkan.
- b. Tidak ada usaha dari pemerintah untuk memasukan orang-orang partai politik dalam jajaran struktural birokrasi. Selain itu juga anggota birokrat tidak terikat secara politik dengan kelompok politik manapun. Ini dimaksudkan sebagai solusi dalam menciptakan sumber daya manusia yang profesional dalam bekerja tanpa pengaruh dan tekanan dari kepentingan kelompok tertentu yang dapat menghambat proses bekerjanya birokrasi.
- c. Sistem kenaikan jabatan tidak dapat diintervensi oleh kepentingan politik, ini menunjukkan bahwa merit sistem diterapkan secara efektif dengan mengacu kepada kualitas serta kompetensi aparatur birokrasi. Hal tersebut menjadi efektif ketika seluruh elemen dalam birokrasi melakukan standar prosedur dengan azas-azas

pemerintahan yang baik sehingga dapat terwujudnya tatakelola pemerintahan yang baik good governance.

- d. Birokrasi merupakan alat negara untuk memberikan pelayanan kepada sektor publik, dengan itu kesejahteraan masyarakat dapat tercapai. Salah satu cara yang untuk mewujudkan hal tersebut ialah dengan proses pertanggung jawaban seluruh perangkat birokrasi dalam menggunakan anggaran ataupun menggunakan sumber daya yang lain. Dengan begitu akan lahir satu kesatuan yang baik dari hilir sampai ke hulu tentang sistem pengelolaan dan sistem kerja birokrasi sebagai sebuah proses untuk mewujudkan tata kelola birokrasi ideal.

Max Weber dalam Samin (2011), tipe Ideal Birokrasi yang rasional yaitu:

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas- tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- b. Jabatan-jabatan disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan kesamping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil

- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat, merupakan dominan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai kontrak pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak atas gaji pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya.
- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas sesuai dengan pertimbangan yang objektif
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya
- i. Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin

2.3. Ekonomi Politik

Ekonomi Politik berarti eksplorasi interface antara pasar dan negara dengan kapital dan kekuasaan. Secara garis besar ekonomi politik menggambarkan tentang pemerataan dan menekankan efisiensi, bukan

sekedar pertumbuhan. Dalam ekonomi politik objek studinya adalah bagaimana mengorganisasikan proses produksi dan redistribusi dibawah aturan yang dibuat dan diterapkan oleh negara. Dengan kata lain, objek studi ekonomi politik tidak hanya tentang bagaimana kemakmuran ditingkatkan, tetapi juga bagaimana produksi, distribusi dan konsumsi kemakmuran itu diorganisasikan. Selain itu, ekonomi politik mengupayakan peran lembaga sosial dan politik, kekuasaan dan manifestasi sosio kultural dalam kehidupan ekonomi dengan demikian lembaga yang dipakai manusia tersebut memproduksi kemakmuran (Rachbini, 2004)

Pendekatan ekonomi politik diperlukan untuk analisis kebijakan publik dikarenakan bila berbicara mengenai kebijakan publik juga berbicara mengenai urusan kultural, ekonomi, politik, sosial dan lain sebagainya. Dalam hal ini akan melibatkan dan mempertimbangkan berbagai aspek dan faktor. Sehingga kebijakan publik itu harus bersifat logis (bisa dipahami dalam sebab akibat) dan emperical support (didukung oleh bukti-bukti). Dengan melakukan pendekatan ekonomi politik akan memberikan sensitivitas atau kepekaan terhadap setiap kebijakan yang menghasilkan dampak positif atau dampak negatif karena setiap kebijakan tidak akan memuaskan semua pihak, selalu ada yang merasa dirugikan atau diuntungkan, terutama untuk dampak negatif sekiranya dapat diantisipasi dan dikelola dengan baik (Azansyah, 2013).

Kini aktualisasi ekonomi politik semakin kuat karena pada kenyataannya kehidupan ekonomi tidak bisa dipisahkan dari kehidupan politik. Demikian pula sebaliknya keputusan politik banyak yang berlatar belakang kepentingan ekonomi. Fenomena itu sangat kuat baik di Negara maju maupun Negara berkembang (Sudibyo, 2004)

Staniland (2003) menegaskan politik dan ekonomi bertumpang tindih dan saling mempengaruhi serta analisis teoritis hendaknya tidak sekedar memperhitungkan sisi ekonomi namun juga didasarkan pada politik. Mengambil sebagai sebuah asumsi, dan menggunakan konsep-konsep yang memperjelas hubungan tersebut. Selanjutnya, terdapat bagian sulit yaitu untuk menentukan lingkup-lingkup tempat suatu fusi ekonomi dan politik dapat berlangsung.

Penerapan pendekatan ekonomi terhadap politik menjadi tiga, yaitu teori pilihan publik, analisis ekonomi terhadap kebijakan dan analisis ekonomi terhadap institusi. Sedangkan pendekatan politik terhadap ekonomi menekankan pada prinsip bahwa politik akan berperan penting dalam pembuatan keputusan atau kebijakan (*decision maker*). Sekalipun pembuatan keputusan merupakan tugas pejabat eksekutif, yang seharusnya tidak terkontaminasi kepentingan-kepentingan politik tertentu, tetapi hasrat untuk berpolitik cenderung tidak bisa dihindari (Afronyati, 2014).

2.4. Politik Anggaran

Hanida (2016), mengemukakan bahwa Anggaran merupakan wujud komitmen dari budget holder eksekutif kepada pemberi wewenang legislatif yang juga digunakan untuk memutuskan prioritas dan kebutuhan keuangan. Pada sektor public, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekadar masalah teknis melainkan lebih merupakan alat politik. political tool Karena pada dasarnya anggaran tidak hanya disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan teknis ataupun melalui hitungan ekonomi semata tetapi lebih dari itu dokumen penganggaran disusun berdasarkan sebuah kesepakatan dan merupakan sebuah terjemahan dari visi dan misi kepala daerah terpilih.

Dalam suatu organisasi, anggaran memegang peran penting dimana anggaran merupakan suatu rencana keuangan yang disusun secara sistematis dalam menunjang terlaksananya program kegiatan suatu organisasi (Tamasoleng, 2015). Lebih lanjut Hanida (2016), menyebutkan bahwa anggaran sektor publik penting untuk disusun karena:

- a. Anggaran diperlukan karena kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas Artinya anggaran diperlukan karena keterbatasan sumber daya (*scarcity of source*) dan pilihan (*choise*) dan (*trade off*)

b. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran sektor publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas oleh lembaga-lembaga publik yang ada dengan bentuk melakukan pembangunan dan menyelenggarakan layanan untuk masyarakat. Berdasarkan pengertian tersebut pengurusan keuangan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah melalui anggaran pendapatan dan belanja

Interaksi aktor elit politik daerah pada setiap pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) selalu memunculkan konflik kepentingan antara agem atau aktor. Penyimpangan cenderung terjadi yaitu sikap pragmatis untuk menggunakan penganggaran guna menarik simpati konstituen dan memaksimalkan popularitas diri dalam menghadapi demokrasi elektoral (Wance, 2017). Disisi lain Tamasoleng (2015), mengungkapkan bahwa dalam penggunaan anggaran ada tuntutan masyarakat untuk dilakukannya transparansi dan akuntabilitas publik, menuntut setiap organisasi pemerintah untuk memperbaiki meningkatkan kinerjanya agar lebih berorientasi pada terciptanya *good public* dan *good governance*.

Tahapan anggaran yang dikenal dengan siklus anggaran menurut Tamasoleng (2015), terdiri dari empat tahap yang meliputi:

a. Tahap persiapan anggaran (*preparation*). Dalam tahan ini dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar pendapatan yang tersedia.

- b. Tahap ratifikasi (*approval/ratification*) anggaran. Tahap ini melibatkan proses politik. Pada tahap ini pimpinan eksekutif harus memiliki *managerial skill* serta *political skill* juga *salesmanship* dan mempunyai kemampuan untuk menjawab dan menyampaikan argumen yang rasional atas segala bantahan dari pihak legislatif.
- c. Tahap pelaksanaan anggaran (*approval/ratification*). Tahap ini memiliki sistem informasi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan dalam hal ini kepala bagian keuangan bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi dalam hal pelaksanaan anggaran yang memadai dan handal.
- d. Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran (*reporting* dan *evaluation*). Tahap ini terkait dengan aspek akuntabilitas. Bila tahap pelaksanaan telah didukung dengan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan pada tahap ini tidak akan banyak menemui masalah.

2.5. Peran dan Kepentingan Aktor

Suryandari dan Sylviani (2010), menyatakan faktor penentu keberhasilan pembangunan di daerah antara lain adalah kelembagaan yang efektif dan efisien serta peran yang terintegrasi dari semua unit kerja masing-masing dan pihak terkait (Nuddin, 2007). Menurut Djogo (2003), kelembagaan merupakan suatu tatanan dan pola hubungan antara anggota masyarakat atau organisasi yang saling mengikat yang dapat menentukan bentuk hubungan antara manusia atau antara organisasi

yang diwadahi dalam suatu organisasi atau jaringan dan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat berupa norma, kode etik, aturan formal atau informal untuk pengendalian perilaku sosial serta insentif untuk bekerja sama dan mencapai tujuan bersama. Kelembagaan dapat berkembang dengan baik apabila ada infrastruktur kelembagaan (wadah), penataan kelembagaan (struktur) dan mekanisme kelembagaan (aturan). Apabila aturan sudah disepakati bersama, tugas dan fungsi yang jelas dalam organisasi dan didukung SDM yang kompeten, maka roda organisasi tersebut akan dapat berjalan dengan baik. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka dalam pengelolaan KPH juga diperlukan ketentuan-ketentuan tentang tugas dan fungsi dari para pihak yang terkait agar organisasi yang dibentuk dapat berjalan sesuai dengan aturan.

Puspitojati dkk (2012), survei preferensi pemangku kepentingan dalam pengelolaan hutan menunjukkan bahwa pola pengelolaan hutan yang sesuai dengan preferensi PK (PHPPK) memiliki 4 (empat) karakteristik sebagai berikut:

- a. Pemberdayaan masyarakat merupakan bagian dari kegiatan pengelolaan hutan. Hal ini berarti bahwa kegiatan pemberdayaan, seperti halnya kegiatan pengelolaan hutan lainnya, harus dilaksanakan karena keberhasilannya menentukan keberhasilan pengelolaan hutan.
- b. Pemberdayaan masyarakat oleh pemda dan perusahaan diprioritaskan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat secara berturut-turut pada

usaha pokok (UPO), usaha penyedia dan pengolah (UPP), dan usaha pedesaan

- c. Masyarakat pedesaan menjadi mitra kerja dan mitra usaha perusahaan dalam kegiatan pengelolaan hutan, usaha penyedia dan industri hasil hutan, khususnya yang berskala kecil.
- d. Hutan produksi dikelola secara multikultur untuk kayu dan HHBK atau dengan sistem agroforestri sepanjang daur, yang menghasilkan pendapatan tahunan untuk perusahaan dan menyediakan kesempatan kerja yang luas secara berkelanjutan untuk masyarakat pedesaan.

Hasil penelitian Ilham dkk. (2016), menyatakan bahwa ada 22 pihak berkepentingan dalam pengelolaan KPHL Solok. Para pihak ini dikelompokkan menjadi empat kategori yaitu:

- a. *Key player* merupakan pihak yang memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi terhadap pengelolaan hutan di KPHL Solok. Posisi ini ditempati oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KemenLHK) dan Dinas Kehutanan dan Perkebunan (Dishutbun) Kabupaten Solok. Pihak ini memiliki pengaruh yang tinggi disebabkan memiliki kekuatan untuk memengaruhi pihak lain, salah satunya melalui regulasi, memiliki sumber pengaruh yang signifikan seperti kapasitas lembaga, kualitas sumber daya manusia, kebijakan anggaran, dan jejaring kerja. Kepentingan pihak ini sangat tinggi karena merupakan instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang

memiliki tanggung jawab sesuai amanat konstitusi untuk melakukan pengelolaan hutan.

- b. *Subject* merupakan pihak yang memiliki kepentingan yang tinggi namun mempunyai pengaruh yang rendah. Mereka pada dasarnya merupakan pihak marjinal dan biasanya sering diberdayakan. Pihak yang masuk kategori ini adalah KPHL Solok, Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS) Batang Hari, BPDAS Agam Kuantan, dan BPDAS Indragiri Rokan, Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Wilayah I Medan dan kelompok masyarakat Nagari yang terdiri dari Wali Nagari, Kerapatan Adat Nagari (KAN), Badan Musyawarah Nagari (BMN), Tokoh Masyarakat, dan Lembaga Pengelolaan Hutan Nagari (LPHN). KPHL Solok memiliki kepentingan yang tinggi karena memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengelolaan hutan di tingkat tapak. Namun, instansi ini tidak cukup memiliki pengaruh karena masih berstatus UPT Dishutbun Kabupaten Solok. BPDAS dan BPKH merupakan UPT KemenLHK dan memiliki kepentingan yang cukup tinggi dalam pengelolaan hutan di KPHL akibat tugas dan fungsi yang diemban oleh instansi tersebut. Kepentingan masyarakat Nagari sangat tinggi karena berkenaan dengan kepentingan ekonomi, ekologi, dan sosial budaya. Masyarakat memanfaatkan sumber daya hutan berupa kayu, kayu bakar, madu, dan hasil hutan non kayu. Selain itu, mereka memiliki kearifan lokal yang diatur oleh aturan adat untuk menjaga kelestarian hutan karena berkaitan dengan keberlangsungan hidup.

Pengaruh masyarakat Nagari kurang tinggi akibat kapasitas kelembagaan yang masih rendah dan tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan untuk pengelolaan hutan serta kekurangan informasi. Akan tetapi, kelompok-kelompok dalam masyarakat melakukan aliansi dan membentuk sebuah institusi yang disebut dengan Lembaga Pengelolaan Hutan Nagari (LPHN). Dengan demikian terdapat indikasi bahwa lembaga ini nantinya akan memiliki posisi yang berpengaruh dalam pengelolaan hutan di wilayah KPHL.

- c. *Context Setter* merupakan pihak dengan pengaruh yang tinggi tapi memiliki sedikit kepentingan dan dapat menjadi risiko yang signifikan sehingga harus dikelola. Pihak yang merupakan kelompok ini adalah BAPPEDA dan DPRD Kabupaten Solok, Dishutbun Provinsi Sumatera Barat, serta LSM KKI Warsi. Pihak ini dapat memengaruhi pengelolaan hutan di KPHL Solok karena memiliki kelembagaan yang kuat dan kekuatan untuk memengaruhi pihak lain. BAPPEDA merupakan wakil pemerintah daerah yang memiliki otoritas pengembangan wilayah dan menyusun proporsi anggaran. DPRD Kabupaten memiliki wewenang untuk membuat peraturan daerah serta memberikan persetujuan terhadap rancangan anggaran daerah. Dishutbun Provinsi memiliki wewenang dalam menyelenggarakan kegiatan kehutanan lintas kabupaten, memiliki anggaran yang cukup serta instansi yang dimintai saran oleh pihak lain. Warsi memiliki pengaruh yang tinggi karena

mampu memainkan posisi intermediasi serta penyebaran informasi antar pihak.

- d. *Crowd* yang berada pada kuadran IV merupakan pihak yang memiliki tingkat kepentingan dan tingkat pengaruh yang rendah. Terdapat 6 pihak yang berada pada posisi ini, yaitu Bagian Hukum, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Kantor Lingkungan Hidup Kabupaten Solok, Akademisi Universitas Andalas, pembalak liar, dan pengusaha. Pihak ini memberikan perhatian dalam pengelolaan hutan di wilayah KPHL Solok meskipun dalam konteks tertentu dan melaksanakan kegiatan hanya pada waktu-waktu tertentu. Oleh karena itu, pihak dalam kelompok ini perlu dipertimbangkan untuk dilibatkan dalam pengambilan keputusan sesuai kapasitas mereka. Analisis *Stakeholder* mampu untuk menggambarkan posisi para pihak berdasarkan tingkat pengaruh dan kepentingan mereka. Namun, terdapat keterbatasan metode untuk menentukan pihak yang dapat mewakili, terutama dalam instansi pemerintah. Pernyataan ini sejalan dengan pendapat Fahmi dan Zakaria (2004) bahwa keterwakilan merupakan salah satu hal yang diasumsikan dalam proses multipihak. Untuk menanggulangi hal ini, maka peneliti mengasumsikan instansi pemerintah sebagai entitas tunggal yang memiliki pengaruh dan kepentingan sesuai dengan kewenangan yang dimandatkan oleh konstitusi.

Suryandari dan Sylviani (2010), menyatakan Kegiatan pembangunan dan pengelolaan KPH merupakan kegiatan yang terkait

dengan pihak lain yang masih terdapat dalam wilayah yang sama yaitu KPH, sehingga melibatkan beberapa institusi. Karena tidak semua masalah dapat diselesaikan secara internal masing-masing institusi, sehingga diperlukan koordinasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, KPH Bali Barat kurang melakukan koordinasi, padahal kegiatan pembangunan harus dilakukan secara terpadu dan menyeluruh lintas wilayah maupun lintas sektoral. Untuk mewujudkan pengelolaan KPH terpadu diperlukan koordinasi dari semua pihak yang terkait. Bappeda merupakan pihak yang berfungsi dalam koordinasi dalam perencanaan pembangunan dan perencanaan anggaran. Institusi lain yang berperan adalah BPKH dan Dinas kehutanan provinsi sebagai fasilitator untuk koordinasi pengelolaan KPH.

Dinas kehutanan baik provinsi maupun kabupaten mempunyai tugas dan fungsi melakukan perencanaan dalam pemanfaatan dan pemantapan kawasan hutan dan melaksanakan pada setiap fase dalam kaitannya dengan pengelolaan KPH. Sementara itu tugas dan fungsi UPT pusat dalam pengelolaan KPH saat ini hanya terlibat dalam perencanaan jangka pendek terutama dalam fase pertumbuhan dan pengembangan KPH seperti BPKH berfungsi membantu dalam melakukan penataan batas dan identifikasi potensi kawasan hutan. Para pihak lainnya seperti Bappeda provinsi dan kabupaten tugas dan fungsinya terkait dalam pengelolaan KPH adalah pada proses rencana pembentukan karena dalam proses ini Bappeda sangat berperan dalam menentukan sumber

dan mekanisme pendanaannya. Tugas dan fungsi para pihak lainnya yang terkait dengan pengelolaan KPH seperti perguruan tinggi yaitu terlibat dalam menyusun rancang bangun pembentukan KPH. Sementara itu tugas dan fungsi LSM dalam pengelolaan KPH adalah sebagai penyandang dana untuk membantu pemerintah daerah dalam kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan seperti kegiatan reboisasi sebagaimana yang dilakukan oleh GTZ untuk program REDD yang diintegrasikan dengan kegiatan pengelolaan KPH. Keterlibatan berbagai pihak dalam pengelolaan KPH memberikan keuntungan dan sekaligus dapat menjadi potensi masalah apabila tidak dikordinasikan dengan baik. Keterlibatan berbagai pihak dalam pengelolaan KPH akan menguntungkan apabila koordinasi berjalan dengan baik didukung pemahaman dan persepsi para pihak yang sama terhadap tujuan pengelolaan KPH (Suryandari dan Sylviani, 2010).

2.6. Transformasi Kelembagaan KPH

Kelembagaan merupakan sebuah konsep yang bersifat dinamis, artinya seiring berjalannya waktu akan terjadi perubahan-perubahan didalamnya. Perubahan ini disebabkan oleh perubahan budaya didalam masyarakat yang terjadi didalam pergantian masa. Perubahan dapat disebabkan oleh dua hal, yaitu akibat perubahan konfigurasi antar pelaku ekonomi ataupun dilakukan dengan sengaja untuk mengatur kegiatan ekonomi.

Menurut North (1995), terdapat 5 proposisi untuk mendefinisikan karakteristik dasar dari perubahan kelembagaan, yaitu:

- a. Interaksi kelembagaan dan organisasi yang terjadi secara terus-menerus di dalam setting kelangkaan ekonomi, dan kemudian diperkuat oleh kompetisi, merupakan kunci terjadinya perubahan kelembagaan.
- b. Kompetisi akan membuat organisasi menginvestasikan keterampilan dan pengetahuan untuk bertahan hidup.
- c. Kerangka kelembagaan mendikte jenis keterampilan dan pengetahuan yang dianggap memiliki hasil maksimum (*maximum pay-off*).
- d. Persepsi berasal dari konstruksi/bangunan mental para pemain/pelaku (*mental constructs of players*).

Menurut Budiningsih dkk. (2015), Kesatuan pengelolaan hutan (KPH) merupakan sebuah kebijakan pemerintah untuk mewujudkan pemanfaatan hutan yang lestari dengan konsep pengelolaan hutan pada tingkat tapak. Hal yang sama juga diungkapkan Kartodihardjo (2011), bahwa pembangunan KPH ditujukan untuk menjawab kebutuhan akan perlunya unit pengelolaan hutan di tingkat tapak dan organisasi pengelolanya untuk mencapai kelestarian hutan. Lebih lanjut., Dewi dan Kusumedi (2011), menjelaskan bahwa Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) merupakan satu di antara upaya mengatasi permasalahan kehutanan Indonesia yang kondisinya makin memprihatinkan, yang ditandai dengan meningkatnya laju degradasi hutan, kurang

berkembangnya investasi di bidang kehutanan, rendahnya kemajuan pembangunan hutan tanaman, kurang terkendalinya dan, merosotnya perekonomian masyarakat di dalam dan sekitar hutan, serta meningkatnya luas kawasan hutan yang tidak dikelola secara baik. Melalui KPH diharapkan dapat dilakukan upaya-upaya strategis dalam bentuk *deregulasi* dan *debirokratisasi* kehutanan dengan pendekatan multi pihak.

Optimalisasi pemanfaatan dan pengelolaan hutan maupun kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan dengan memegang prinsip bahwa semua hutan dan kawasan hutan harus dikelola dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik dan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi (Ruhimat, 2010). Lebih lanjut Dewi dan Kusmedi (2011), mengungkap untuk mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari maka seluruh kawasan hutan terbagi ke dalam KPH. Berdasarkan P.6/Menhut II/2009 KPH tersebut dapat berbentuk Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) maupun Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) tergantung dari fungsi yang luasnya dominan. Fungsi yang luasnya dominan adalah apabila dalam satu wilayah KPH terdiri lebih dari satu fungsi hutan, misalnya terdiri dari hutan yang berfungsi produksi dan hutan yang berfungsi lindung, dan jika areal dari salah satu fungsi hutan, misalnya fungsi produksi, lebih luas atau mendominasi areal yang berfungsi lindung, maka KPH tersebut

dinamakan KPH Produksi (KPHP). Penentuan nama KPH berdasarkan fungsi yang luasnya dominan adalah untuk efektifitas dan efisiensi pengelolaannya.

Disebutkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan No. P.6/Menhut-II/2010, tugas organisasi KPH sebagai penyelenggara pengelolaan hutan di tingkat tapak adalah:

- a. Melaksanakan penataan hutan dan tata batas di dalam wilayah KPH
- b. Menyusun rencana pengelolaan hutan di tingkat wilayah KPH termasuk rencana pengembangan organisasi KPH
- c. Melaksanakan pembinaan, monitoring dan evaluasi kinerja pengelolaan hutan yang dilaksanakan oleh pemegang izin pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, termasuk dalam bidang rehabilitasi dan reklamasi hutan serta perlindungan hutan dan konservasi alam
- d. Melaksanakan rehabilitasi dan reklamasi hutan
- e. Melaksanakan perlindungan hutan dan konservasi alam
- f. Melaksanakan pengelolaan hutan di kawasan tertentu bagi KPH yang telah menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU dan BLUD
- g. Menjabarkan kebijakan kehutanan menjadi inovasi dan operasi pengelolaan kawasan
- h. Menegakkan hukum kehutanan termasuk perlindungan dan pengamanan kawasan

- i. Mengembangkan investasi guna mendukung tercapainya tujuan pengelolaan hutan lestari

Menurut Ruhimat (2010), Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan sebagai sebuah kebijakan publik memerlukan sebuah dukungan penuh dari semua pihak dalam mengimplementasikannya. Hal ini dikarenakan 60 persen keberhasilan sebuah kebijakan publik sangat ditentukan oleh efektivitas implementasi kebijakan publik tersebut. Implementasi kebijakan publik merupakan hal yang paling terberat dalam semua rangkaian proses sebuah kebijakan publik baik dibandingkan dengan perumusan, monitoring, maupun evaluasi kebijakan publik. Hal ini disebabkan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan publik terkadang harus berhadapan dengan berbagai kompleksitas permasalahan yang tidak dijumpai dan diprediksi dalam konsep awal.

PP 44 Tahun 2004 menyatakan bahwa gubernur dengan pertimbangan bupati/walikota menyusun rancang bangun unit pengelolaan hutan lindung dan unit pengelolaan hutan produksi. Lebih lanjut Budiningsih dkk. (2015), menjelaskan bahwa KPH yang dibentuk memiliki karakteristik tersendiri baik ditinjau dari potensi hutan, kapabilitas pengelola KPH (lembaga dan jumlah sumber daya manusia), kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta dukungan pemerintah daerah. Karakteristik tersebut tentunya akan beragam antara KPH satu dengan lainnya.

Menurut Kartodihardjo (2008) organisasi KPH ditetapkan dalam tiga fase yaitu fase pertumbuhan, fase pengembangan dan fase pematangan. Fase pertumbuhan merupakan suatu proses menuju pembentukan organisasi KPH. Bagi setiap KPH yang telah terbentuk segera memasuki fase berikutnya yaitu fase pengembangan. Fase pengembangan adalah KPH telah terbentuk dan perhatian pembangunan KPH diarahkan pada struktur dan fungsi organisasi, jumlah dan kualifikasi sumberdaya manusia, manajemen dan kepemimpinan, serta ketersediaan sumberdaya lainnya. Sedangkan fase pematangan adalah fase dimana Pemerintah diharapkan telah mempunyai perangkat evaluasi kinerja KPH, baik kriteria dan indikator berbasis kinerja, sistem evaluasi, maupun mekanisme perbaikan kinerja KPH. Selanjutnya KPHL Kementerian Kehutanan (2020) merumuskan 3 Kategori tingkat kematangan KPH. Yaitu KPH Pratama, KPH Berkembang dan KPH Utama/Maju dengan kriteria masing-masing kategori dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Penetapan KPHP berdasarkan kategori untuk RPJMN 2020-2024

No	Kriteria	Kategori			Keterangan
		P	B	U	
1	SK Menteri Penetapan Wilayah KPH	√	√	√	
2	Terbitnya Pergub. ttg Kelembagaan UPTD	√	√	√	
3	SK Pengangkatan Struktural dan Pegawai UPTD KPH	√	√	√	
4	Tersedianya Kantor dan Sarpras Perkantoran	√	√	√	
5	Adanya Penetapan Fasilitas KPH dari Menteri	-	√	√	
6	Mempunyai RPHJP dan RPHJPd	-	√	√	
7	Memiliki SDM yang memadai sesuai tupoksi	-	√	√	SDM sebagai frontline KPH
8	Memiliki Business Plan	-	√	√	HHBK dan Jasling
9	Terselenggaranya kegiatan Pamhut dan Linhut	-	√	√	Tersedianya tenaga Pamhut
10	Fasilitas kegiatan usaha jasa produksi masyarakat	-	√	√	Fasilitas pembentukan KTH
11	Memiliki Resort KPH	-	-	√	
12	Melaksanakan PNBP dan PUHH dengan tertib	-	-	√	Mempunyai Ganis yg mencukupi
13	Berkembangnya kerjasama pemanfaatan dan pengelolaan hutan bersama masyarakat sekitar hutan	-	-	√	Tersedianya MoU dan realisasi kerjasama di lapangan
14	KPH menerapkan pola pengelolaan keuangan lainnya	-	-	√	Tersedianya Pergub dan Perda
15	Berkembangnya usaha produksi masy. menjadi UMKM	-	-	√	Transformasi KTH menjadi UMKM
16	Meningkatnya ekonomi masyarakat sekitar hutan	-	-	√	HHBK dan Jasling berkembang
17	Terpantaunya Karhutla dengan baik	-	-	√	Tidak ada karhutla diwilayahnya
18	Degradasi dan Deforestasi dapat diminimalisir	-	-	√	Terpantaunya kelola lingkungan
19	Minimnya Potensi Konflik	-	-	√	Tersedianya SOP Resolusi Konflik
20	Fungsi Kawasan terkelola dengan baik	-	-	√	Pemanfaatan dan Penggunaan kawasan hutan sesuai fungsi htn

Sumber: Direktorat KPHL Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

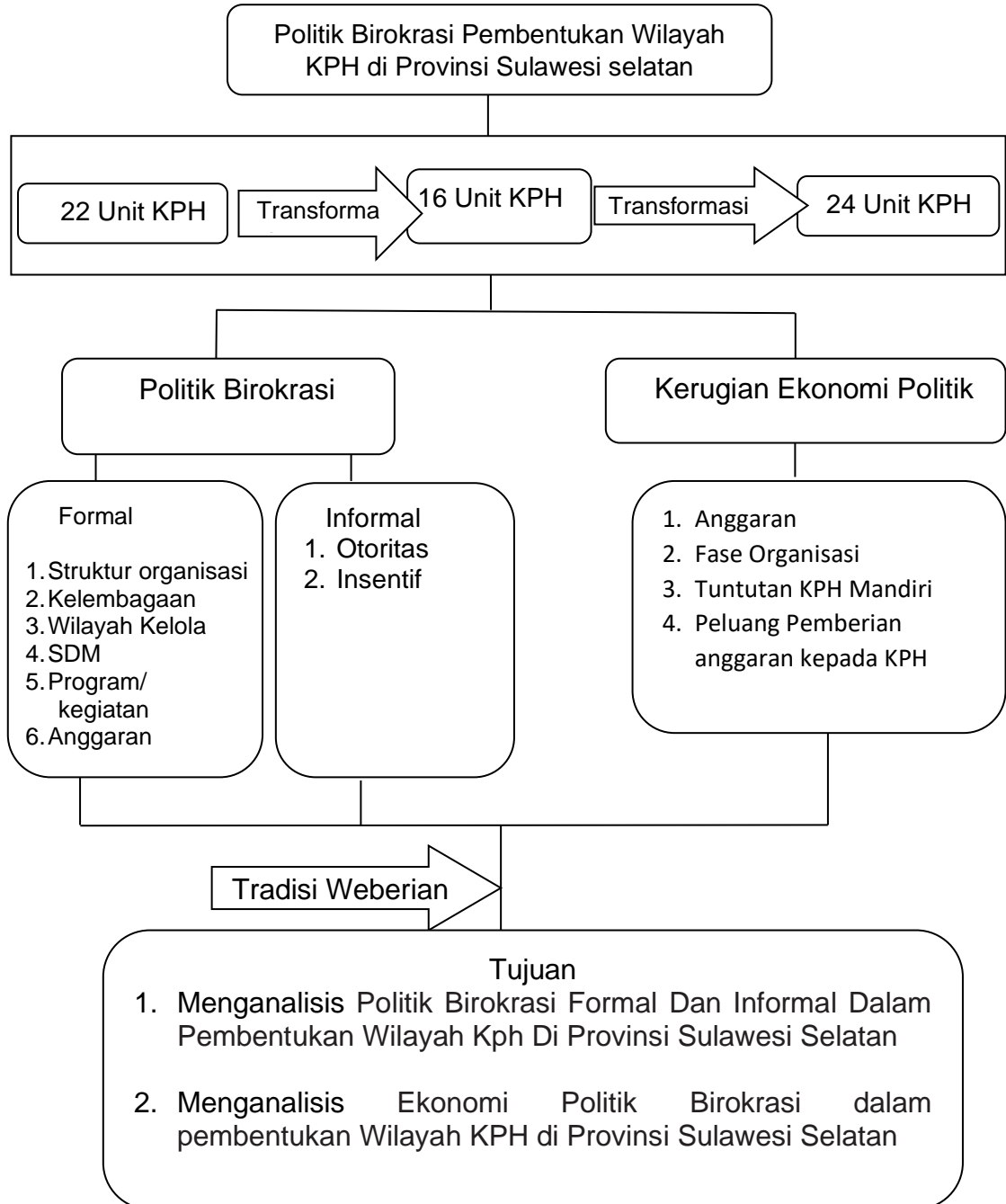
Keterangan:

P = Pertama

B = Berkembang

U = Utama/Maju

2.7. Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 1. Kerangka pikir penelitian