

**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM**

**PELESTARIAN HUTAN DI KABUPATEN PINRANG**

**(STUDI KASUS ALIH FUNGSI HUTAN DI KECAMATAN LEMBANG)**

**Disusun dan diajukan oleh:**

**IBNU AKBAR NURDIN**

**E051 171 012**



**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2022**

**LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM**  
**PELESTARIAN HUTAN DI KABUPATEN PINRANG**  
**(STUDI KASUS ALIH FUNGSI HUTAN DI KECAMATAN LEMBANG)**

Yang diajukan oleh :

**IBNU AKBAR NURDIN**

**E051 17 1 012**

Telah dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk dalam  
Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu  
Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas  
Hasanuddin dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Kelulusan

Telah disetujui oleh :

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. H. M. Rusli, M.Si

Rahmatullah, S.IP, M.Si

NIP. 19640727 199103 1 001

NIP.19770513 200312 1 002

Mengetahui, Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin



Dr. H. A. M. Rusli, M.Si

NIP. 19640727 199103 1 001

**LEMBAR PENERIMAAN**

**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PELESTARIAN HUTAN DI KABUPATEN PINRANG  
(STUDI KASUS ALIH FUNGSI HUTAN DI KECAMATAN LEMBANG)**

Dipersiapkan dan disusun oleh

**IBNU AKBAR NURDIN**

**E051 171 012**

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian  
skripsi pada Departemen Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

**Makassar, Juni 2022**

Menyetujui,

**PANITIA UJIAN**

Ketua : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si  
Sekertaris : Rahmatullah. S.IP, M.Si  
Anggota : Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si.  
Anggota : DR. A. Lukman Irwan, S.IP, M.Si

Pembimbing Utama : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si

Pembimbing Pendamping : Rahmatullah. S.IP, M.Si



## PERNYATAAN KEASLIAN

### SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ibnu Akbar Nurdin

NIM : E05 117 1012

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan yang berjudul :

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PELESTARIAN HUTAN DI KABUPATEN PINRANG  
(STUDI KASUS ALIH FUNGSI HUTAN DI KECAMATAN LEMBANG)**

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

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hanya karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2 Juni 2022

Yang Menyatakan,



Ibnu Akbar Nurdin

## KATA PENGANTAR

Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, kami panjatkan puji syukur kehadirat-Nya, atas limpahan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya Tak lupa juga penulis haturkan salam dan shalawat kepada suri tauladan Muhammad shallallahu alaihi wassallam, penuntun umat manusia menuju jalan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelestarian Hutan Di Kabupaten Pinrang (Studi Kasus Alih Fungsi Hutan Di Kecamatan Lembang)”**. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Pendidikan (S1) pada Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Pada kesempatan ini izinkan penulis untuk mengucapkan banyak terima kasih kepada orang tua penulis Nurdin Muda dan Salma Saleh. Dan juga kepada saudara-saudara penulis, Baharuddin dan keluarga, Sarinah Nurdin dan keluarga, Fitriani Nurdin dan Nursyakirah Nurdin. Terima kasih atas doa, dukungan, nasehat dan pengertiannya selama penulis menjalani pendidikan di Universitas Hasanuddin. Terimah kasih telah menjadi guru di kehidupan penulis. Doa terbaik untuk kalian semua. Amin.

Terima kasih yang sebesar-besarnya, juga penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S1 di Universitas Hasanuddin;
2. Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh staffnya;
3. Bapak Dr. H. A. M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta staff;
4. Bapak Dr. H. A. M Rusli, M.Si selaku Pembimbing Akademik, serta sebagai Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu membimbing penulis dari awal perkuliahan, penyusunan proposal hingga penyelesaian skripsi ini;
5. Bapak Rahmatullah, S.IP. M.Si selaku Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktu membimbing penulis dari awal penyusunan proposal hingga penyelesaian skripsi;
6. Kepada para Tim Penguji yang telah memberikan saran dan kritik yang membangun dalam upaya penyempurnaan skripsi ini, yakni Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si dan Bapak Dr. A. Lukman Irwan, M.Si;

7. Seluruh Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, terkhusus Dosen Departemen Ilmu Pemerintahan yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis;
8. Terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, yaitu Bapak Laode Karman, ST. M.Si selaku pegawai Kasi Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup, Dinas Lingkungan Hidup, Kabupaten Pinrang dan Bapak Kaharuddin, S.Hut selaku pegawai Bagian Pengendali Ekosistem Hutan UPT KPH Sawitto Kabupaten Pinrang serta Bapak Husni Abadi sebagai Ketua Kelompok Tani Hutan Pinanian Kelurahan Betteng, Bapak Muhammad Yusuf sebagai Ketua Kelompok Tani Hutan KPSA Desa Ulusaddang, Bapak Hamzah sebagai Petani Sekitaran Hutan Desa Ulusaddang, Bapak Laihi sebagai Ketua Kelompok Tani Hutan Siparappe Desa Bakaru, dan Bapak Amirullah Sebagai Masyarakat Desa Bakaru.
9. Terima kasih kepada Keluarga Besar Kema Fisip Unhas atas Ruang Belajar selama penulis berproses di Kema Fisip Unhas. Harapku kelak “Bersama, Bersatu, Berjaya” tidak hanya sekadar kata-kata tanpa makna.
10. Terima kasih kepada Mahasiswa Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Angkatan 2017 atas ilmu, kebersamaan, dan perjuangannya selama ini. Dimana pun kalian berada, semoga dalam keadaan yang terbaik. Semoga masih ada waktu bagi penulis dan kalian

bersua. Dan semoga “Bersama, Bersatu, Berjaya” masih menjadi filosofi dalam berkehidupan.

11. Terima kasih kepada Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (HIMAPEM) Fisip Unhas atas ruang belajar selama penulis berproses di Himapem Fisip Unhas. Terima kasih telah menjadi rumah bagi penulis di beberapa tahun ini. Harap ku untuk kader-kader Himapem Fisip Unhas, semoga “Merdeka dan Militan” masih menjadi identitas dan tujuan. Semoga penulis masih dapat bersua dengan kalian meskipun dengan status yang berbeda, dan menyoal cinta bukan hanya tentang memiliki dan bertahan cukup lam, tapi juga menyoal keikhlasan, dan hari ini penulis memilih yang kedua. Terima kasih untuk kalian. Doa terbaik untuk kalian.

12. Terima kasih kepada Badan Pengurus Himapem Fisip Unhas dan Dewan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (DMP) Periode 2019 – 2020 atas ilmu, kebersamaan, dan perjuangannya selama satu periode kepengurusan. Semoga apa yang penulis dan kalian perbuat kemarin dapat berkontribusi bagi Himapem Fisip Unhas.

13. Terima kasih kepada Keluarga Besar KAIZEN Himapem Fisip Unhas atas kesetiaannya selama ini. Dimana pun kalian saat ini semoga dalam keadaan yang terbaik dan semoga masih menolak lupa: Karena Kita Adalah Manusia Kuat yang Selalu Hidup Dalam Cinta dan Kebersamaan.



Terima kasih juga kepada kalian semua yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, baik keluarga, teman-teman, maupun pihak lain yang telah membantu penulis dalam menjalani pendidikan di Universitas Hasanuddin ini. Atas doa, semangat dan dukungannya sekali lagi penulis ucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya.

Akhir kata, penulis berharap saran kritik yang dapat membangun skripsi penelitian ini, karena penulis mengetahui dan sangat menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih banyak hal yang mesti untuk disempurnakan.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Makassar, 19 April 2022

Ibnu Akbar Nurdin

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	ii
LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xii
ABSTRAK.....	xiv
ABSTRAC.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Implementasi.....	10
2.2 Konsep Kebijakan .....	11
2.3 Kebijakan Publik.....	13
2.4 Bentuk dan macam Kebijakan Publik .....	16
2.5 Tahapan Kebijakan Publik.....	17
2.6 Implementasi Kebijakan.....	20
2.7 Model-Model Implementasi Kebijakan.....	21
2.8 Faktor-Faktor dalam Implementasi.....	28

2.9 Pemerintah Daerah.....	31
2.10 Pelestarian Hutan.....	33
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>52</b>
3.1 Tipe Dasar Penelitian .....	52
3.2 Lokasi dan Waktu Penelitian .....	52
3.3 Informan Penelitian .....	53
3.4 Teknik Pengumpulan Data .....	53
3.5 Sumber Data .....	54
3.6 Fokus Penelitian.....	54
3.7 Analisis Data .....	58
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>59</b>
4.1 Gambaran Umum Daerah Kab. Pinrang .....	59
4.2 Profil Dinas Lingkungan Hidup Kab. Pinrang.....	65
4.3 Profil UPT Kesatuan Pengelolaan Hutan Sawitto kab. Pinrang.....	67
4.4 Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelestarian Hutan di Kab. Pinrang.....	71
4.5 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelestarian Hutan di Kab. Pinrang.....	114
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>131</b>
5.1 Kesimpulan .....	131
5.2 Saran .....	138
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>142</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Tahapan Kebijakan Publik.....	18
Gambar 2.2 Tahapan Kebijakan Publik Menurut Ripley.....	19
Gambar 2.3 Kerangka Konseptual .....	51
Gambar 4.1 Peta Administrasi Kab. Pinrang.....	60
Gambar 4.2 Struktur Organisasi UPT KPH Sawitto.....	70

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Luas Kawasan Hutan Kab. Pinrang .....	6
Tabel 4.1 Luas Wilayah Kecamatan Kab. Pinrang .....	61
Tabel 4.2 Jumla Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk PerTahun Kab. Pinrang .....	63
Tabel 4.3 Luas Kawasan Hutan Kab. Pinrang 2019 .....	74
Tabel 4.4 Luas Area Hutan Berdasarkan Administrasi Pemerintah 2019.....	74
Tabel 4.5 Data Perambahan/Perusakan Hutan 2019 UPT KPH Sawitto.....	77
Tabel 4.6 Pelaksanaan Kebun Bibit Desa 2019 .....	83
Tabel 4.7 Pembuatan DAM penahan Periode Tahun 2010-2017.....	90
Tabel 4.8 IPU HKm 2019 .....	102
Tabel 4.9 Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelestarian Hutan di Kab. Pinrang ( <i>Studi Kasus Alih Fungsi Hutan di Kecamatan Lembang</i> ) .....	113
Tabel 4.10 Matriks Hasil Analisis Faktor Pendukung dan Penghambat Implemetasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelestarian Hutan di Kabupaten <i>Pinrang (Studi Kasus Alih Fungsi Hutan di Kecamatan Lembang)</i> Matriks Hasil Analisis Faktor Pendukung dan Penghambat Implemetasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelestarian Hutan di Kabupaten <i>Pinrang (Studi Kasus Alih Fungsi Hutan di Kecamatan Lembang)</i> .....	129

## ABSTRAK

**IBNU AKBAR NURDIN, Nomor Induk Mahasiswa E051171012, Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, menyusun skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelestarian Hutan di Kabupaten Pinrang (Studi Kasus Alih Fungsi Hutan di Kecamatan Lembang)”, di bawah bimbingan Bapak Dr. H. M. Rusli, M.Si sebagai Pembimbing Utama dan Bapak Rahmatullah, S.IP, M.SI sebagai Pembimbing Pendamping.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan strategi pemerintah daerah dalam pelestarian hutan di Kecamatan Lembang, Kabupaten Pinrang serta, untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi alih fungsi hutan di Kecamatan Lembang, Kabupaten Pinrang.

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan teknik analisis data kualitatif, yang memberikan gambaran secara jelas dan faktual mengenai implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pelestarian hutan.

Adapun hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) Pelaksanaan strategi pelestarian hutan di Kecamatan Lembang melalui rehabilitasi fungsi kawasan hutan, penyelesaian budidaya di dalam kawasan hutan, pengembalian fungsi kawasan hutan, dan sosialisasi syarat-syarat penggunaan kawasan hutan; 2) Faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi hutan di Kecamatan Lembang dipengaruhi oleh beberapa hal seperti anggaran operasional yang terbatas kadang mengakibatkan kegiatan pemantauan atau patroli hutan terhambat, komunikasi yang terbangun kepada masyarakat hanya lintas sektoral, dan masih kurangnya data dan mekanisme dalam melihat kerusakan lingkungan.

***Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pemerintah Daerah, Pelestarian Hutan, Alih Fungsi Hutan.***

## **ABSTRACK**

***IBNU AKBAR NURDIN, Student Master Number E051171012, Department of Government Science, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, compiled a thesis entitled "Implementation of Local Government Policies in Forest Conservation in Pinrang Regency (Case Study of Forest Function Transfer in Lembang District)", under the guidance of Mr. Dr. H.M. Rusli, M.Si as the Main Supervisor and Mr. Rahmatullah, S.IP, M.SI as a Companion Guide.***

*This research aims to find out the implementation of local government strategies in forest preservation in Lembang District, Pinrang Regency. Also, to find out what factors affect the transfer of forest functions in Lembang District, Pinrang Regency.*

*The type of research used in this study is descriptive with qualitative data analysis techniques, which provide a clear and factual picture of the implementation of regional government policies in forest conservation.*

*The results of this study show that: 1) The implementation of forest conservation strategies in Lembang District through rehabilitation of forest area functions, completion of cultivation in forest areas, returning the function of forest areas, and socialization of the terms of use of forest areas; 2) Factors that affect the transfer of forest functions in Lembang District are influenced by several things such as limited operational budgets sometimes resulting in forest monitoring or patrol activities being hampered, communication built to the community only across sectors, and still lack of data and mechanisms in seeing environmental damage.*

***Keywords: Policy Implementation, Local Government, Forest Preservation, Forest Transfer.***

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Hutan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam komunitas alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya.<sup>1</sup> Hutan menjadi elemen penting untuk keberlangsungan hidup dan mempertahankan hidup yang terdiri dari hewan dan tumbuhan sebagai kepentingan utama untuk memenuhi kebutuhan sandang, pangan dan papan. Hutan yang mengandung unsur sumber daya alam hayati merupakan elemen penting dalam keberlangsungan makhluk hidup dan alam.

Sebagai kesatuan ekosistem hutan memiliki fungsi yang penting sebagai sistem penyangga kehidupan manusia (*The Life Support System*). Untuk mendukung fungsi tersebut pemerintah telah menata kawasan hutan dengan fungsi utamanya masing-masing, yaitu : (1) hutan konservasi untuk tujuan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan, (2) hutan lindung untuk tujuan mengatur tata air, banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah dan (3) hutan produksi untuk memproduksi hasil hutan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan pasal 1 ayat (2)

<sup>2</sup>Alimuddin Rianse, 2010. Pengembangan Sistem Kompensasi Areal Hutan Yang Dialihfungsikan (Produk : Model Pengembangan). Jakarta : Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri. Hlm 1



Oleh karena Indonesia merupakan negara yang berada pada daerah khatulistiwa menyebabkan Indonesia banyak memiliki hutan khususnya hutan hujan tropis. Hutan hujan tropis mempunyai andil besar dalam menjaga siklus air, melindungi dari banjir, kekeringan, dan erosi yang kemudian di spesifikasikan oleh pemerintah sebagai fungsi hutan lindung.

Berdasarkan PP 44/2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan Perpres No. 32/1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, menyebutkan enam kriteria hutan lindung yaitu kawasan hutan yang mempunyai lereng lapangan 40% atau lebih, mempunyai ketinggian di atas permukaan laut 2000 meter atau lebih, kawasan dengan faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai skor 175 atau lebih, kawasan hutan yang mempunyai tanah sangat peka terhadap erosi dengan lereng lapangan lebih dari 15%, kawasan yang merupakan daerah resapan air, dan kawasan hutan yang merupakan daerah perlindungan pantai. Dari kriteria tersebut dapat dimengerti mengapa hutan ini diperuntukan terutama untuk fungsi perlindungan ekosistem, bukan untuk produksi kayu atau perolehan pendapatan dalam jumlah besar dalam waktu yang singkat.

UU No. 41/1999 dan PP No. 34/2002 menyebutkan pula bahwa bentuk pemanfaatan hutan lindung terbatas pada pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu (HHBK). Pemanfaatan kawasan pada hutan lindung dapat berupa

budidaya tanaman obat, perlebahan, penangkaran. Sedangkan pemanfaatan jasa lingkungan adalah bentuk usaha yang memanfaatkan potensi hutan lindung dengan tidak merusak lingkungan seperti ekowisata, wisata olah raga tantangan, pemanfaatan air, dan perdagangan karbon. Bentuk-bentuk pemanfaatan ini ditujukan untuk meningkatkan pendapatan daerah, peningkatan kesejahteraan dan kesadaran masyarakat sekitar hutan akan fungsi dan kelestarian hutan lindung.

Dalam proses pemanfaatan hutan lindung tersebut diatas dilaksanakan dengan berpedoman pada peraturan seperti pedoman umum atau petunjuk teknis terkait untuk menghindari pemanfaatan yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah pelestarian hutan. Akan tetapi kenyataan di lapangan menunjukkan kerusakan di hutan lindung lebih tinggi dibandingkan dengan kerusakan hutan produksi . Laju kerusakan hutan lindung dari tahun 1997 sampai 2002 adalah sebesar 10 persen per tahun, sedangkan hutan produksi sebesar 5 persen pertahun (Badan Planologi, 2002). Sumber yang sama menyebutkan bahwa total luas hutan lindung tinggal 20,7 juta ha dengan tingkat kerusakan mencapai 4 juta ha. Penebangan liar dan konversi lahan merupakan penyebab utama kerusakan. Oleh karena itu, hutan lindung perlu perhatian yang serius dari semua pihak agar kelestariannya tetap terjamin.

Banyaknya bencana alam seperti banjir, erosi, tanah, longsor, pergeseran tanah, perubahan iklim dan gunung meletus yang mengakibatkan kerugian materi dan juga korban jiwa akhir-akhir ini

sering terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Isu mengenai penyebab terjadinya bencana tersebut banyak dikaitkan dengan aktivitas manusia yang berakibat terjadinya ketidakseimbangan ekosistem alam, antara lain disebabkan adanya perambahan dan penggundulan hutan yang sulit dikendalikan dibagian hulu daerah aliran sungai. Selain itu, adanya penebangan hutan secara liar dan penggunaan areal hutan yang tidak sesuai dengan kaidah konservasi lahan sehingga menyebabkan fungsi hutan sebagai penyangga air menjadi rusak.

Berdasarkan undang-undang nomor 41 tahun 1999 pasal 4, pemerintah sebagai aktor utama dalam pengelolaan sumber daya alam, memiliki andil paling besar dalam mengatur tata kelola hutan yang dimulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pengawasan.<sup>3</sup> Berdasarkan data Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan (PKTL) KLHK, hasil pemantauan hutan Indonesia Tahun 2019, menunjukkan bahwa luas lahan berhutan seluruh daratan Indonesia adalah 94,1 juta ha atau 50,1% dari total daratan.<sup>4</sup> Seiring berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi serta tingginya laju pertumbuhan penduduk, pemanfaatan hutan semakin berkembang pesat dalam mendukung pemenuhan kebutuhan hidup manusia misalnya dalam hal perekonomian. Namun tak hanya itu, perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan pertumbuhan penduduk yang sangat pesat berdampak pada eksploitasi sumber daya alam.

---

<sup>3</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan Pasal 4

<sup>4</sup><https://tropis.co/hasil-pemantauan-di-tahun-2019-luas-hutan-indonesia-941-juta-hektare/>

Eksplorasi sumber daya alam merupakan usaha atau kegiatan pengambilan sumber daya alam yang berlebihan tanpa adanya pembaruan sehingga mengakibatkan percepatan habisnya sumber daya alam dan hal lain yang terkandung di dalamnya. Eksplorasi sumber daya alam yang tidak terkontrol seperti deforestasi atau penggundulan hutan atau pengalihfungsian lahan hutan untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal, membuka lahan perkebunan, dan pemenuhan kebutuhan papan dapat menyebabkan kerusakan alam yang sangat serius.

Menurut Widiyanto Etal (2003) dalam (veronika 2020: 2), Alih fungsi lahan hutan adalah perubahan fungsi pokok hutan menjadi kawasan non hutan seperti, permukiman, areal pertanian dan perkebunan. Kerusakan lingkungan bertambah berat dari waktu ke waktu sejalan dengan meningkatnya luas areal hutan yang dialihfungsikan menjadi lahan usaha lain. Di Indonesia sendiri, masalah kehutanan merupakan permasalahan klasik yang belum menemukan titik terang baik karena kerusakan maupun pencaplokan lahan, tidak dipungkiri dalam hal ini termasuk di Kabupaten Pinrang, Sulawesi Selatan.

Kabupaten Pinrang dalam Peraturan Daerah No. 14 tahun 2012 tentang RTRW Pinrang tercatat 71.605 Ha yang termasuk dalam kawasan hutan atau 36,50 % dari luas area 196.177 Ha di Kabupaten Pinrang. Hal ini menunjukkan bahwa kawasan hutan di Kabupaten Pinrang cukup luas.

**Tabel 1.1****Luas Kawasan Hutan Kab. Pinrang**

No.	Kecamatan (Ha)	Luas Area (Ha)	Hutan Lindung (Ha)	Hutan Produksi Terbatas (Ha)	Luas Kasawan	Persentase
1.	Suppa	7.420	-	1.129	1.129	15.22
2.	Mattiro Sompe	9.699	-	-	-	-
3.	Lanrisang	7.301				
4.	Mattiro Bulu	13.249	-	1.324	1.324	9.99
5.	Watang Sawitto	5.897	-	-	-	-
6.	Paleteang	3.729	-	-	-	-
7.	Tiroang	7.773	-	-	-	-
8.	Patampanua	13.685	646	-	646	4.72
9.	Cempa	9.030	-	-	-	-
10.	Duampanua	29.186	1.542	5.574	7.116	24.38
11.	Batulappa	15.899	8.627	2.121	10.748	67.60
12.	Lembang	73.309	34.353	16.289	50.605	69.08
	Pinrang	196.177	45.168	26.437	71.605	36.50

*Sumber Data: RPJMD Kabupaten Pinrang Tahun 2014-2019*

Berdasarkan tabel di atas persentase luas kawasan hutan yang terbesar adalah Kecamatan Lembang dengan luas 50.642 Ha diikuti oleh Kecamatan Batulappa seluas 10.748 Ha. Dari data tersebut di atas terlihat pula bahwa Kawasan Hutan Lindung ini merupakan 23,02% dari luas wilayah Kabupaten Pinrang, sedangkan Hutan Produksi Terbatas 13,48% dari luas wilayah Kabupaten Pinrang.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pinrang No. 14 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, Kecamatan Lembang memiliki kawasan hutan terluas dengan kondisi topografi yang berada di kemiringan >45%. Hal ini berarti wilayah Kecamatan Lembang merupakan

permukaan curam yang bergunung-gunung yang berarti wilayah seperti ini rawan terjadi bencana tanah longsor. Berdasarkan dokumentasi dari monitoring Humas Pemerintah Kecamatan Lembang, terdapat tiga kelurahan/desa yang seringkali mengalami bencana tanah longsor akibat dari pengalihfungsian lahan yang tinggi. Kelurahan/desa yang dimaksud adalah Kelurahan Betteng, Desa Ulu Sadding, dan Desa Bakaru. Pengalihfungsian lahan yang dimaksud adalah perubahan fungsi lahan hutan menjadi lahan perkebunan secara besar-besaran tanpa memperhatikan kondisi lingkungan.

Data lain yang dirilis oleh UPT KPH Sawitto tentang perambahan/perusakan hutan di Kecamatan Lembang Bulan Januari sampai dengan Desember 2020 yaitu sebesar 10,40 Ha dengan salah satu contoh kasus adanya penemuan areal dan perambahan pohon dalam kawasan hutan lindung di dusun buttu bola desa Ulu sadding yang diduga untuk ditanami tanaman perkebunan dan hortikultura seluas 3 Ha. Berdasarkan penjelasan diatas, maka judul penelitian ini adalah

**“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelestarian Hutan di Kabupaten Pinrang (Studi Kasus Alih Fungsi Hutan Di Kecamatan Lembang)”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan strategi Pelestarian Hutan di Kecamatan Lembang?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi alih fungsi hutan di Kecamatan Lembang?

## **1.3. Tujuan penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan bagaimana pelaksanaan strategi pelestarian hutan dalam mewujudkan kelestarian fungsi lingkungan hidup di Kecamatan Lembang.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi alih fungsi hutan di Kecamatan Lembang.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Dari segi akademis, penelitian ini akan mampu menambah perspektif civitas akademika departemen Ilmu Pemerintahan, sebagai bahan kajian dalam proses pembelajaran terkait pengambilan dan pengimplementasian kebijakan yang tepat, khususnya dalam kebijakan pelestarian hutan serta alih fungsi hutan. Dengan demikian, penelitian ini memberikan sumbangan akademis yang komprehensif untuk mengaplikasikan serta menjembatani antara kajian teoritis dalam studi implementasi dengan fenomena empiris di lapangan.

2. Dari segi metodologis, dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu menjadi salah satu acuan untuk memahami pelestarian hutan dan dampak dari alih fungsi hutan secara tepat di suatu daerah.
3. Dari segi praktis, hasil dari penelitian ini sendiri diharapkan mampu menjadi referensi bagi pemerintah, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyusunan program pelestarian hutan dan alih fungsi hutan secara tepat.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Untuk memudahkan penulis dalam menyusun penelitian ini, maka dibutuhkan teori-teori sebagai pedoman kerangka berpikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroti masalah yang dipilih. Pedoman tersebut disebut kerangka teori. Kerangka teori merupakan bagian dari penelitian, tempat peneliti memberikan penjelasan tentang hal-hal yang berhubungan dengan variabel pokok, subvariabel atau masalah pokok yang ada dalam penelitian (Arikunto, 2002: 92).

Berdasarkan rumusan diatas, maka penulis akan mengemukakan teori, konsep, pendapat, gagasan yang akan dijadikan titik tolak landasan berfikir dalam penelitian ini.

#### **2.1. Implementasi**

Pengertian implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pelaksanaan penerapan. Implementasi diartikan sebagai sebuah pelaksanaan atau penerapan suatu program ataupun kebijakan yang telah dirancang atau didesain dan dijalankan secara keseluruhan. Secara singkat, implementasi dapat diartikan sebagai penerapan, pelaksanaan, perwujudan dalam tindak nyata adapun makna implementasi menurut A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Abdul Wahab (2008: 65) mengatakan bahwa *“Implementasi adalah apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah*

*disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".* Pengertian implementasi dalam pengertian luas adalah pelaksanaan dan melakukan suatu program kebijaksanaan. Dijelaskan bahwa suatu proses interaksi diantara merancang dan menentukan sasaran yang diinginkan.

Program kebijakan merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program kebijakan akan menunjang implementasi, karena dalam program tersebut telah dimuat dalam berbagai aspek antara lain :

1. Adanya tujuan yang ingin dicapai.
2. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang harus diambil dalam mencapai tujuan itu.
3. Adanya aturan-aturan yang harus di pegang dan prosedur yang harus di lalui.
4. Adanya strategi dalam pelaksanaan.

## **2.2. Konsep Kebijakan**

Konsep kebijakan atau dalam bahasa inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Agustino dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik Mengutip pendapat Carl Friedric mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan – hambatan (kesulitan – kesulitan)

dan kesempatan – kesempatan (tantangan) terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Friedrich dalam Agustino, 2012:7). Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah. Kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh Pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh Pemerintah.

Kebijakan atau policy berkaitan dengan perencanaan kepurusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi ‘terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan. Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas kebawah, dengan cara memberi rewards dan sanctions. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.<sup>5</sup>

Dari pandangan ahli yang telah dijelaskan, kebijakan pada dasarnya suatu tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan

---

<sup>5</sup> Marzali Amri. 2012. *Antropologi & Kebijakan Publik*. Jakarta: Kencana Preneda Media Group Hlm.19

mencakup seluruh bagian aturan – aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik.

### **2.3. Kebijakan Publik**

Lingkup studi dari kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang seperti ekonomi, politik, sosial, hukum, dan sebagainya. Menurut Dye yang dikutip Young dan Quinn (2002:5) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah.

Pengertian konsep publik dan kebijakan diatas, dijelaskan bahwa kebijakan publik adalah tindakan maupun keputusan yang Pemerintah lakukan atau tidak dengan tujuan untuk mengatur masyarakat di suatu wilayah. Untuk keperluan analisis ada beberapa batasan kebijakan publik yang dapat digunakan salah satunya menurut Robert Eyestone, ia mengatakan kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit Pemerintah dengan lingkungannya.

Konsep kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (Budi Winarno, 2002:102) ini mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh Pemerintah, bukan swasta dan kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak untuk dilakukan oleh badan Pemerintah. Batasan lain juga disebutkan oleh James Anderson, ia mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan publik ini kemudian

mempunyai beberapa implikasi yakni ; *Pertama*, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan sendiri. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh Pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh Pemerintah. Keempat, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan Pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat Pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang melibatkan Pemerintah.

Menurut Charles O. Jones (Tangkilisan, 2003) kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen sebagai berikut:

1. *Goals* atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau rancangan yang spesifik untuk mencapai tujuan,
3. *Program* yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decision* atau keputusan yaitu tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program, dan
5. *Effect* yaitu dampak dari program baik disengaja maupun tidak dan primer maupun sekunder.

Lokus Pemerintahan, menurut Hoogerwerf kebijakan harus dipahami sebagai kebijakan Pemerintah yang dapat diartikan sebagai suatu pernyataan kehendak yang dilakukan oleh Pemerintah atas dasar kekuasaan yang dimilikinya. Pemerintah adalah kekuasaan, tanpa kekuasaan maka Pemerintah tidak punya arti apa – apa. Sementara substansi dari kebijakan Pemerintah adalah membuat/melakukan pengambilan keputusan untuk kemudian melakukan tindakan oleh Pemerintah secara bersama – sama dengan pihak rakyat yang dikuasi dan diatur dan atau secara sepihak oleh Pemerintah terhadap rakyat.

Integritas seorang pemimpin atau pimpinan, pengakuan atas kekuasaan yang dimiliki akan melahirkan kewenangan untuk dapat berbuat. Demikian pula dengan kemampuan penciptaan tujuan yang sama dengan cara berpikir yang sama. Kekuasaan melahirkan kewenangan bagi Pemerintah untuk bisa mengeluarkan suatu kebijakan. Berbicara tentang kekuasaan, maka substansi yang harus diperhatikan adalah *influencing* atau sejauhmana kita mampu mempengaruhi publik memberikan dukungan terhadap kehendak yang diinginkan. Disinilah faktor kepemimpinan sebagai hal strategis.

Konsep “kewenangan”, substansi yang harus diperhatikan adalah *the willingness to serve* atau sejauhmana kemampuan dalam menciptakan kesediaan publik untuk membantu. Maka dari itu diperlukan kemampuan yang dapat menciptakan 3 (tiga) faktor utama, yaitu: (1) *intergrity* (kejujuran), (2) *Common purpose* (tujuan yang sama), (3) *Common method of thinking* (metode berpikir yang sama).

Setiap kehendak yang dinyatakan, pada hakikatnya adalah merupakan hasil pilihan dari sejumlah alternatif yang ada dan atau tersedia guna melakukan sesuatu atau untuk tidak melakukan sejalan dengan konsep kebijakan yang dikemukakan oleh Dye (Tangkilisan, 2003).

#### **2.4. Bentuk dan Macam Kebijakan**

Keputusan yang dihasilkan oleh aktor kebijakan tersebut diturunkan dalam berbagai bentuk variasi (AG Subarsono, 2005). Adapun bentuk-bentuk kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

Bentuk kebijakan ditinjau berdasarkan pembuatnya:

1. Pusat: dibuat oleh Pemerintah atau lembaga Pemerintahan yang berkedudukan di pusat dan digunakan untuk mengatur seluruh warga negara dan wilayah Indonesia.
2. Daerah: dibuat oleh Pemerintah atau lembaga Pemerintahan yang berkedudukan di daerah dan digunakan untuk mengatur daerahnya masing-masing.

Bentuk kebijakan ditinjau berdasarkan tujuannya:

1. *Law Order* adalah Kebijakan mengenai hukum dan tatanan hukum. Adapun bentuk kebijakan ini umumnya berupa undang-undang atau peraturan-peraturan yang diumumkan oleh Pemerintah.
2. *Distributive Order* adalah kebijakan yang bersifat mengarahkan penguasa dalam mendistribusikan sumber daya yang dimilikinya dalam rangka pencapaian tujuan yang diinginkan oleh negara. Misalnya

perijinan usaha, kekuasaan kepada kepolisian, kejaksaan, dan lain-lain.

3. *Re-Distributive Order* adalah kebijakan yang bersifat mengarahkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi terhadap pelaksanaan tata Pemerintahan dalam rangka pencapaian tujuan negara secara umum. Bentuk kebijakan ini umumnya berupa kewajiban pembayaran pajak bagi warga negara.

## **2.5. Tahapan Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses dan variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahapan. Seperti tahapan-tahapan kebijakan publik yang dikemukakan oleh William N. Dunn (1998) berikut ini.:

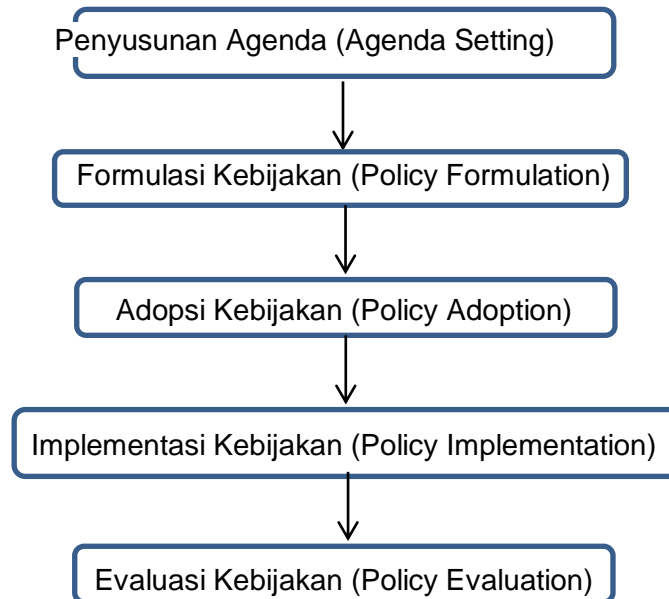
### **1. Tahap Penyusunan Agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.



**Gambar 2.1**

**Tahapan kebijakan Publik**



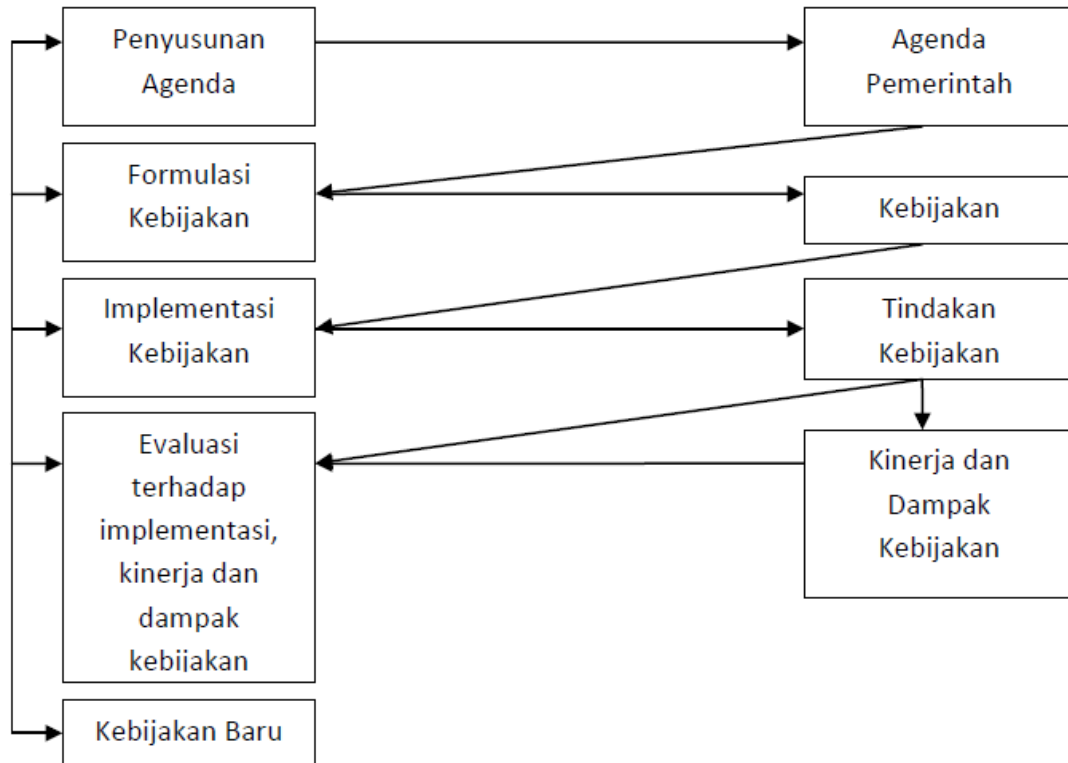
**2. Tahap Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif kebijakan. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan 'bermain' untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahapan kebijakan publik juga dapat kita lihat dari pandangan Ripley (1985) berikut ini : (AG Subarsono, 2005)

Gambar 2.2

Tahapan kebijakan Publik Menurut Ripley



3. Tahap adopsi kebijakan

Alternatif kebijakan yang banyak ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsesus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen Pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah

diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

#### 5. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

### **2.6. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial dalam proses kebijakan publik. Jika suatu kebijakan telah ditetapkan, kebijakan tersebut tidak akan berhasil dan terwujud bilamana tidak diimplementasikan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dalam arti luas dapat diartikan sebagai alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2002: 102) menyebutkan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) Pemerintah

maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan yang besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program pada tujuan kebijakan yang diinginkan.

Menurut Jones (Tangkilisan, 2003:17) terdapat tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi, yaitu:

1. Penafsiran: yaitu kegiatan yang menerjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi: merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan: berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah dan lainnya.

## **2.7. Model-Model Implementasi Kebijakan**

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Kita akan melihat beberapa teori implementasi kebijakan sebagai berikut :

## **1. Model George C. Edward III (1980)**

Menurut George C. Edwards III (1980:1), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (a) komunikasi, (b) sumberdaya, (c) disposisi dan (d) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

### **a) Komunikasi**

Syarat pertama dalam pelaksanaan kebijakan yang efektif adalah bahwa yang melaksanakan tugas tersebut mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Jadi, ada suatu kejelasan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selanjutnya dalam komunikasi perlu adanya konsistensi dari aspek komunikasi yaitu bagaimana penetralisiran tugas dan fungsi tertentu yang akan dilakukan. Agar implementasi menjadi efektif maka mereka yang mempunyai tanggung jawab untuk mengimplementasikan sebuah keputusan mesti tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Sukses tidaknya implementasi yang dilihat dari aspek komunikasi adalah bagaimanaa pentransmisian tugas atau fungsi tertentu yang akan dilakukan.

### **b) Sumber daya**

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, serta sumber daya finansial.

### c) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan maka menjadi tidak efektif.

### d) Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (standart operating procedures atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor yang bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

## **2. Model Mazmanian dan Sabatier (1983)**

Model ini disebut sebagai model kerangka analisis implementasi. Mazmanian dan Sabatier (Arpansiregar-wordpress) mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu:

1. Karakteristik dari masalah (tractability of the problems) sering disebut dengan variabel independen. Indikatornya adalah:
  - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

- b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.
  - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.
  - d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
2. Karakteristik kebijakan/ undang-undang (ability of statute to structure implementation) sering disebut dengan istilah variabel intervening, indikatornya adalah:
- a) Kejelasan isi kebijakan
  - b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.
  - c) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut.
  - d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.
  - e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
  - f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
  - g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
3. Variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation) sering disebut dengan istilah dependen. Indikatornya adalah:
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
  - b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.
  - c. Sikap dari kelompok pemilih (constituency groups).
  - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

### **3. Model Van Meter dan Van Horn (1975)**

Teori ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan

dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2002) menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja kebijakan. Mereka menegaskan bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah:

- a. Hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi.
- b. Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur, masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah dalam organisasi yang bersangkutan.
- c. Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi (masalah kepatuhan).

Dari pandangan tersebut maka Van Meter dan Van Horn membuat tipologi kebijakan menurut:

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan terjadi.
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Alasan dikemukakannya hal ini adalah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi akan berhasil apabila perubahan yang



dikehendaki relatif sedikit sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari para implementor dolapangan relatif tinggi. Hal lain yang dikemukakan mereka bahwa yang menghubungkan kebijakan dan kinerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel bebas itu adalah:

#### 1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen implementasi.

#### 2. Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia seperti dana yang digunakan untuk mendukung implementasi kebijakan.

#### 3. Komunikasi dan Penguatan Aktivitas

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

#### 4. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semua hal tersebut akan mempengaruhi implementasi suatu program.

#### 5. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana

kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yakni menolak atau mendukung, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

#### 6. Disposisi Implementor

Ini mencakup tiga hal, yakni: (a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) kognisi, pemahaman para agen pelaksana terhadap kebijakan, dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

#### **4. Model Merilee S. Grindle (1980)**

Model ini menjelaskan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi dan konteks implementasinya. Kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak pada masyarakat individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Indikator isi kebijakan menurut Grindle adalah (1) Kepentingan yang dipengaruhi; (2) Tipe manfaat; (3) Derajat perubahan yang diharapkan; (4) Letak pengambilan keputusan; (5) Pelaksanaan program; (6) Sumber daya yang dilibatkan. Sedangkan konteks implementasi indikator – indikatornya adalah: (1) Kekuasaan, strategi aktor yang terlibat; (2) Karakteristik lembaga penguasa; (3) Kepatutan daya tanggap (Winarno,2002).

Dari beberapa penjelasan model implementasi kebijakan yang telah dipaparkan di atas, Implementasi yang sesuai dengan penelitian ini adalah sebagaimana yang dimaksudkan teori model George C. Edward III (1980) dengan menggunakan 4 variable yang mempunyai korelasi antara objek penelitian yakni para pelaksana kebijakan dengan penyandang disabilitas perempuan dan anak itu sendiri.

## **2.8. Faktor- faktor dalam Implementasi Kebijakan**

Faktor – faktor yang mempengaruhi kebijakan menurut George C. Edwards III (2009:58) adalah sebagai berikut :

### **1. Faktor Komunikasi**

Dalam implementasi, menurut George C Edwards III (2009:58) , komunikasi ini memiliki peranan penting, tidak hanya bagi para implementor, tapi juga bagi *policy maker*. Karena bagaimanapun juga dalam implementasi yang efektif, para *policy maker* dalam meminta para pelaksana (*implementor*) tidak sekedar dengan suatu petunjuk yang jelas, tetapi yang penting adalah adanya konsisten komunikasi dari atas ke bawah, dalam arti arus komunikasi yang terjadi harus jelas dan tegas.

### **2. Faktor Sumber Daya**

Faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimana pun jelas dan konsisten ketentuan -ketentuan atau aturan-aturan serta bagaimana pun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan-ketentuan tentang suatu kebijakan, jika personil yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang

mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

### 3. Faktor Kecenderungan (*Disposisi*)

Disposisi ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

### 4. Faktor Struktur Birokrasi

Dalam pengimplementasian sebuah kebijakan harus juga memperhatikan faktor struktur organisasi ini, dimana struktur organisasi birokrasi juga mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan program.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau Negara, sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan Pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

## 2.9. Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>6</sup>

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>7</sup> Sedangkan menurut C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar dari pada suatu badan atau kelompok.<sup>8</sup>

Peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah didaerah otonom yaitu melakukan:

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>7</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm 44

<sup>8</sup> Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia: Bandung, 2012, hlm 28.

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintah konkuren dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintah konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Adapun urusan pemerintahan pilihan, yaitu salah satunya sektor kehutanan dimana pemerintah daerah harus melakukan perlindungan hutan. Menurut peraturan pemerintah nomor 60 tahun 2009 pengertian perlindungan hutan adalah usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, dan penyakit, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Dalam pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa urusan pengelolaan kehutanan sebagai berikut:

- A. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi.
- B. Urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Urusan Pengelolaan hutan pemerintah daerah yang di maksud ialah pemerintah daerah provinsi, meliputi:

- a. Pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).

- b. Pelaksanaan rencana pengelolaan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).
- c. Pelaksanaan pemanfaatan hutan dikawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi:
  - 1. pemanfaatan kawasan hutan
  - 2. pemanfaatan hasil hutan bukan kayu
  - 3. pemungutan hasil hutan
  - 4. pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon.
- d. Pelaksanaan rehabilitasi diluar kawasan hutan negara.
- e. Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung, dan hutan produksi.
- f. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu
- g. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi <6000m<sup>3</sup>
- h. Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk kepentingan religi.

## **2.10. Pelestarian Hutan**

Hutan merupakan kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Pelestarian hutan merupakan upaya untuk melindungi hutan dari kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama,



serta penyakit. Selain itu pelestarian hutan dimaksudkan untuk menjaga hak- hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.<sup>13</sup>

Upaya pelestarian hutan dapat dilakukan melalui upaya Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan. Rehabilitasi dimaksudkan untuk memulihkan, mempertahankan, dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktifitas, dan dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga. Upaya rehabilitasi hutan diselenggarakan melalui kegiatan reboisasi, penghijauan, pemeliharaan, pengayaan tanaman, atau penerapan teknik konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis dan tidak produktif. Kegiatan rehabilitasi dilakukan di semua hutan dan kawasan hutan kecuali cagar alam dan zona inti taman nasional dan dilaksanakan berdasarkan kondisi spesifik biofisik. Sedangkan reklamasi merupakan usaha untuk memperbaiki atau memulihkan kembali lahan dan vegetasi hutan yang rusak agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya. Kegiatan reklamasi meliputi inventarisasi lokasi, penetapan lokasi, perencanaan, dan pelaksanaan reklamasi.

Keberadaan hutan penting dipahami sebagai bagian tidak terpisahkan dari kehidupan manusia dan keberlangsungan lingkungan. Interaksi antara manusia dengan lingkungannya membentuk hubungan saling membutuhkan dimana manusia membutuhkan lingkungan yang sehat, lestari, indah dan nyaman, untuk mempertahankan

keberlangsungan hidup yang berkualitas dan produktif tetapi kelestarian lingkungan juga sangat tergantung dari kepedulian manusia dalam memelihara, menjaga agar lingkungan termasuk hutan tetap lestari.

Program lingkungan perserikatan bangsa-bangsa (PBB) yang dikutip dari jeffries (2006:173) meringkaskan perlunya kebutuhan tentang hal ini, yaitu untuk:

- 1.) Mengintegrasikan pendekatan-pendekatan yang berbeda dalam upaya menjamin kemungkinan secara luas pelestarian berbagai keanekaragaman hayati
- 2.) Mengenal bahwa pelestarian sangat di pengaruhi oleh faktor sosial, budaya, ekonomi, dan politik.
- 3.) Mendorong kerja sama dan koordinasi dari kebijakan dan kelembagaan.

Strategi konservasi dunia yang dikutip dari jeffries (2006:174) telah membagi 3 unsur dari pada strategi pelestarian, yaitu: perlindungan (*protection*), menggunakan secara berkelanjutan (*sustainable use*), dan membagi bersama manfaat penggunaannya (*sharing the benefits*). Pasal1 perjanjian Rio biodiversity telah mempertegas mengenai pelestarian keanekaragaman hayati termasuk hutan, menggunakan secara berkelanjutan, unsur strategi dan membaginya secara adil dan layak manfaat keanekaragaman hayati tersebut. Perlindungan terhadap keanekaragaman hayati saat ini dikaitkan dengan eksploitasi yang berkelanjutan.

Perubahan budaya mengenai pelestarian telah memberikan dampak yang berarti sehingga banyak negara memberikan perhatian pada masalah ini dengan merespon pasal 1 perjanjian Rio Biodiversity, tentang upaya untuk menggabungkan prinsip-prinsip ekologi dengan ekonomi dan keberlanjutan. Di Inggris pekerjaan pendahuluan digerakkan oleh kerjasama antara dewan konservasi alam dan departemen lingkungan yang mengidentifikasi empat (4) masalah yaitu: perlindungan dan pembentukan manajemen area; penggunaan secara berkelanjutan; keterlibatan masyarakat; serta pengumpulan data dan informasi. Menurut Indrawan et al (2007: 288), penentuan kawasan yang dilindungi dapat dilakukan dengan berbagai cara yaitu:

1. Kebijakan pemerintah. Umumnya kebijakan ini dihasilkan pada tingkat nasional, misalnya peraturan pemerintah. Di samping itu, kebijakan dapat dilakukan pada tingkat regional atau lokal, peraturan daerah atau peraturan desa.
2. Pembelian lahan yang dilakukan oleh perseorangan maupun organisasi konservasi.
3. Mendukung budaya dan adat masyarakat setempat.
4. Pendirian stasiun penelitian lapangan (yang menggabungkan perlindungan hayati dan penelitian dengan pendidikan konservasi) oleh universitas maupun instansi penelitian lainnya.

Kerjasama antar pihak terkait merupakan cara baru untuk mendukung kawasan yang dilindungi. Kerjasama ini dapat meliputi berbagai hal termasuk pendanaan, pelatihan, bantuan ilmiah, dan

keahlian pengelolaan. Partisipasi masyarakat terhadap perlindungan kawasan tetap ada jika pengelola kawasan tetap melindungi dan melestarikan tempat dan penghidupan mereka. Menurut Johnson (1995:23) terdapat 3 pertanyaan yang perlu dijawab yang dijadikan dasar untuk menentukan prioritas konservasi terhadap suatu sumber daya, yaitu: Apa yang perlu dilindungi, di mana wilayah yang perlu dilindungi dan bagaimana cara melindunginya. Selanjutnya Indrawan et al (2007: 301) mengemukakan bahwa terdapat tiga kriteria yang dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas yaitu:

1. Kekhasan. Suatu komunitas hayati diberi prioritas yang lebih tinggi bagi konservasi bila memiliki lebih banyak spesies langka dan endemic. Sebaliknya komunitas yang terdiri atas spesies yang umum serta tersebar luas pada umumnya tidak mendapat prioritas yang tinggi. Suatu spesies dapat bernilai lebih tinggi bila secara taksonomi bersifat unik.
2. Keterancamannya. Spesies yang menghadapi ancaman kepunahan membutuhkan penanganan lebih dibandingkan dengan spesies yang tidak terancam.
3. Kegunaan. Spesies yang memiliki kegunaan nyata atau berpotensi bagi manusia perlu diberikan prioritas konservasi yang lebih tinggi dibandingkan spesies yang tidak memiliki kegunaan langsung bagi manusia. Komunitas hayati dengan nilai ekonomi yang tinggi juga diberikan perhatian yang khusus.

Menggunakan ketiga kriteria tersebut, pengembangan sistem prioritas dengan sasaran spesies maupun komunitas dapat dilakukan pada tingkat nasional maupun internasional, pendekatan tersebut biasanya saling melengkapi. Pendekatan spesies diterapkan dalam membuat prioritas konservasi adalah dengan melindungi spesies tertentu. Melindungi spesies berarti juga melindungi seluruh komunitas hayatinya. Kawasan konservasi seringkali didirikan untuk melindungi spesies langka. Pendekatan spesies dilakukan berdasarkan pedoman rencana penyelamatan (*survival plan*) yang dirancang oleh pemerintah maupun organisasi non pemerintah bagi spesies tertentu. Disamping menginformasikan spesies yang membutuhkan perlindungan, pedoman penyelamatan juga memberikan mengenai wilayah dengan prioritas konservasi yang tinggi. Para ahli bertugas mengevaluasi, memberikan rekomendasi, dan menyusun rencana kerja. Seringkali untuk menentukan batas kawasan, serta menentukan spesies dan komunitas yang harus diprioritaskan, keputusan harus dilakukan dengan cepat. Pendekatan lain yang digunakan adalah pendekatan ekosistem dan komunitas. Sasaran utama bagi upaya konservasi adalah komunitas dan ekosistem, sedangkankan spesies hanya menjadi sasaran kedua. Ekosistem akan memberi manfaat banyak bagi masyarakat karena berfungsi banyak, termasuk mengendalikan banjir, tanah longsor dan menyediakan makanan bagi hewan ternak atau untuk rekreasi.

Konservasi ekosistem tidak hanya melindungi spesies, namun juga melindungi ekosistem untuk menjalankan fungsinya dan jasa-jasa

lingkungan terkait. Menurut Berkes dan Folke (2000:156), Wilayah yang tidak dilindungi, termasuk yang bertetangga dengan kawasan yang dilindungi merupakan elemen penting bagi strategi konservasi, mengingat lebih dari 85 % lahan dunia yang berada di luar kawasan konservasi, strategi perlu dirancang untuk pelestarian di luar kawasan konservasi. Tidaklah efektif bila melindungi spesies tertentu hanya dalam kawasan yang dilindungi. Pendekatan tersebut akan menimbulkan paradox. Di satu sisi, spesies dan habitat yang berada dalam kawasan yang dilindungi akan terlindungi, namun spesies dan habitat yang berada di luar kawasan tidak terlindungi, sehingga selanjutnya menyebabkan turunnya populasi spesies di dalam kawasan. Pada kawasan yang tidak dilindungi lainnya, spesies tertentu dapat bertahan karena kepadatan manusia dan tingkat pemanfaatannya relatif rendah. Upaya mendorong serta membantu pemilik lahan perorangan maupun pengelola lahan pemerintah untuk melindungi spesies langka dan komunitas tentunya penting untuk meningkatkan keberlangsungan hidup spesies tertentu.

Menurut Brooks et al (2003:1639), di banyak Negara pemerintah berusaha menginformasikan keberadaan dan lokasi spesies langka serta komunitas yang terancam kepada pengembang infrastruktur untuk membantu pihak terkait untuk menyesuaikan rencana mereka agar kerusakan lingkungan dapat dihindari. Program pendidikan kepada masyarakat dan bantuan dana juga dibutuhkan dalam mengembangkan upaya konservasi. Salah satu hal yang juga penting berkaitan dengan

upaya keberhasilan pelestarian hutan adalah pentingnya perhatian terhadap pengelolaan ekosistem.

Konsep yang dipakai mengacu kepada konsep yang digunakan oleh Grumbine (1994:35), yaitu : Pengelolaan ekosistem memadukan pengetahuan ilmiah mengenai berbagai hubungan ekologi, di dalam kerangka pemikiran sosial ekonomi dan nilai-nilai yang rinci serta mengarah pada tujuan umum berupa perlindungan keutuhan ekosistem alami dalam jangka waktu yang panjang. Praktik pengelolaan sumber daya alam, yang selama ini menekankan produksi maksimum, baik berupa barang (volume kayu yang dipanen), maupun jasa (jumlah pengunjung dalam kawasan) perlu diperkaya dengan sudut pandang yang lebih tepat dan meluas sehingga mencakup pelestarian hutan serta perlindungan ekosistem.

Pada mulanya suatu hutan dianggap dimanfaatkan secara lestari bila tebangan tahunan atau tebangan periodik tidak mengurangi kapasitas hasil dan bila setelah penebangan dilakukan diseluruh kawasan hutan, potensi tegakan dilapangan tidak berkurang dengan sebelum dilakukan penebangan (Simon, 2006 : 20). Konsep mengenai kelestarian hasil ini mengalami perubahan sebagaimana dikemukakan oleh Wiebecke dan Peters (1984: 68) bahwa: *The endeavor to facilitate the continuous and optimal provision of all tangible and intangible effects of the forest for the benefit of human being of present and future generations.*

Oleh karena itu konsep kelestarian hasil hutan sekarang pada umumnya dianggap mempunyai hubungan dengan lingkup yang lebih luas dari segi ekologi dan sosial ekonomi suatu wilayah. Sisi lain tentang konsep kelestarian hasil hutan dalam pengelolaan hutan adalah konsep hutan normal, konsep ini berhubungan erat dengan teknik silvikultur dan sistem pengaturan hasil yang dipakai (Simon, 2006: 22). Menurut Osmaton dalam Simon (2006: 91) hutan normal adalah hutan yang dapat mencapai dan menjaga derajat kesempurnaan hutan untuk memenuhi ketentuan sesuai dengan tujuan pengelolaan. Secara ideal hutan normal merupakan tegakan dengan persebaran kelas umur yang merata dan riap yang maksimal. Tebangan tahunan atau tebangan periodik pada hakikatnya harus sama dengan riap untuk jangka waktu yang bersangkutan. Dengan demikian hasil kayu yang maksimal dapat diperluas sepanjang waktu tanpa membahayakan hasil dimasa yang akan datang. dan oleh karena itu kelestarian hutan dapat dipertahankan. Karena kelestarian hasil dapat berarti tebangan hutan atau periodik sama dengan riap tahunan, maka besarnya tebangan dapat dihitung sama dengan riap tahunan pada saat sekarang (*current increment*). Pandangan ini merupakan landasan metoda pengaturan hasil berdasarkan riap saja. Masalahnya adalah bagaimana riap pada saat sekarang ditaksir atau diukur. Melalui cara ini penaksir hanya melihat pengaturan hasil berdasarkan jumlah pohon dan ukuran diameter. Dengan cara ini akan mudah diidentifikasi apakah pohon tersebut telah lestari. (Simon, 2006: 28).



Untuk tetap mempertahankan tingkat kelestarian hutan seperti yang diinginkan, *Forest Stewardship Council (FSC)* dan *European Forest Certification (PEFC)* yang merupakan organisasi yang mengembangkan standar pengelolaan hutan berkelanjutan, yang ditetapkan oleh masing-masing institusi (Sastroprawiro, 2008). Standar FSC menetapkan sepuluh prinsip sebagai prasyarat hutan kelas dunia yang baik, setiap prinsip memiliki kriteria dan indikator sebagai persyaratan pemenuhan pengelolaan hutan yang baik (hutan bersertifikasi), kesepuluh prinsip itu adalah:

1. *Compliance with law FSC principle*, yaitu mengarahkan pengelola untuk mematuhi semua peraturan hukum nasional dan internasional terkait dengan kegiatan usahanya serta prinsip FSC.
2. *Tenure and use rights and responsibilities*, yaitu mengarahkan pengelola hutan untuk bertanggung jawab terhadap hak penguasaan dan penggunaan lahannya.
3. *Indigenous peoples rights*, yaitu mengarahkan pengelola untuk menghargai hak masyarakat lokal disekitar area pengelolaan sehingga terjadi simbiosis mutual.
4. *Community relations and worker rights*, yaitu mengarahkan pengelolaan untuk berhubungan baik dan atau bekerja sama dengan masyarakat disekitarnya dan mematuhi hak karyawan sesuai peraturan.
5. *Benefit from the forest*, yaitu mengarahkan pengelola hutan

untuk mengidentifikasi dan mencatat semua manfaat dari hutan yang dikelola, termasuk manfaat untuk masyarakat sekitar.

6. *Environmental impact*, yaitu mengarahkan pengelola agar menjalankan tata kelola dengan seminimal mungkin merusak lingkungan hidup. Management plan, yaitu mensyaratkan pengelola memiliki perencanaan kerja yang baik untuk aspek rencana produksi, sosial dan lingkungan dalam menjalankan kegiatannya.
7. *Monitoring and assesment*, yaitu mensyaratkan pengelola memantau secara sistimatis semua aktivitas kerja serta melakukan penilaian periodik guna melakukan perbaikan.
8. *Maintenance of high conservation value forest*, yaitu mengarahkan pengelola untuk menjaga dan memelihara area di dalam lingkup kerjanya yang terbukti memiliki nilai konservasi tinggi, misalnya sumber mata air utama, habitat satwa liar, dan cagar budaya.
9. *Plantation*, yaitu mengarahkan pengelola hutan tanaman memenuhi prinsip satu sampai sembilan dan kriteria konservasi yang ditetapkan FSC untuk hutan tanaman.

Dari berbagai konsep yang ada diatas dapat kita pahami bahwa hutan sangat penting untuk dilestarikan karena, hutan mempunyai banyak fungsi untuk ekosistem yang ada. Namun, disisi lain seiring berkembangnya zaman banyak pula tindakan-tindakan yang dilakukan

oleh manusia terhadap hutan salah satunya adalah alih fungsi hutan. Alih fungsi hutan merupakan kegiatan pengrusakan hutan sehingga prinsip-prinsip pelestarian hutan tidak tercapai.

Alih fungsi lahan hutan adalah perubahan fungsi pokok hutan menjadi kawasan non hutan seperti, pemukiman, areal pertanian dan perkebunan. Masalah ini bertambah berat dari waktu ke waktu sejalan dengan meningkatnya luas areal hutan yang dialih-fungsikan menjadi lahan usaha lain (Widianto et al, 2003).

Lestari (2009) mendefinisikan alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik. Hal ini sejalan dengan pendapat sajogyo pada buku ekologi pedesaan sebuah bunga rampai yang menyatakan bahwa “kalau penduduk suatu daerah sudah sampai harus mengelola tanah-tanah tepi, dalam hal ini berjalan terus beberapa lama sementara jumlah penduduk bertambah terus, maka lingkungan disitu akan rusak parah.(Sajogyo, 1980: 184).

Sajogyo menghubungkan kerusakan lingkungan dengan kondisi lahan dimana dengan bertambahnya penduduk maka kebutuhan lahan untuk bertahan hidup manusia akan semakin bertambah sehingga terus berkurangnya dan rusaknya ekosistem lingkungan. Hal ini didukung oleh pernyataan yang dikemukakan oleh Sumarwoto dalam *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan* sebagai berikut: Dengan berkurangnya tekanan penduduk terhadap lahan, kerusakan hutan untuk digunakan sebagai lahan pertanian juga berkurang. Dengan demikian hutan lebih mudah untuk dijaga keselamatannya. Apabila hutan rusak tidak terjamah, dalam kebanyakan hal hutan dapat pulih kembali dengan kekuatan sendiri karena adanya curah hujan yang cukup banyak di Indonesia. (Soemarwoto, 1997: 256).

Kawasan dengan tutupan hutan sangat bermanfaat bagi kelangsungan hidup di permukaan bumi ini. Manfaat itu dapat diambil karena adanya fungsi ekologi kawasan hutan. Salah satu fungsi ekologi hutan adalah hidrologi, yaitu pengaturan air tanah dan perlindungan tanah terhadap erosi. Tutupan hutan juga memiliki peran penting dalam menyerap karbondioksida dari atmosfer untuk melakukan proses fotosintesis yang menghasilkan oksigen. Kerusakan hutan berdampak pada rusaknya lingkungan diberbagai tempat di Indonesia, seperti longsor, banjir, dan efek rumah kaca yang mengakibatkan suhu meningkat. Kerusakan hutan cenderung disertai dengan menurunnya tutupan hutan akibat peralihan fungsi hutan (*deforestation*), baik untuk pemukiman penduduk maupun untuk perluasan areal pertanian dan

perkebunan (Jusmaliani, 2008).

## **2.11. Peraturan Daerah Kabupaten Pinrang Nomor 14 Tahun 2012**

### **Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pinrang**

Peraturan daerah Kabupaten Pinrang Nomor 14 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan peraturan daerah yang dibuat sebagai alat untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan antar wilayah dan kesinambungan pemanfaatan ruang di Kabupaten Pinrang.

Penataan ruang Kabupaten Pinrang pasal 6, bertujuan untuk mewujudkan tata ruang yang aman, nyaman, efisien dan produktif secara berkelanjutan dalam tatanan kawasan ekonomi terpadu nasional dan daerah yang didukung oleh kawasan agropolitan, minapolitan dan kawasan wisata dengan memadukan agribisnis, agroindustri dan agrowisata, serta peningkatan kualitas lingkungan dataran, pesisir pantai, perbukitan dan daerah irigasi secara sinergis antar sektor dan wilayah. Kebijakan penataan ruang kabupaten pasal 7, terdiri atas :

- a. Peningkatan akses pelayanan perkotaan, dan pusat pertumbuhan ekonomi wilayah yang merata dan berhirarki;
- b. Peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana transportasi, telekomunikasi, energi dan sumber daya air secara terpadu dan merata pada semua wilayah;
- c. Pengendalian, pemulihan dan perwujudan kelestarian fungsi lingkungan hidup;

- d. Pengembangan kawasan budidaya secara berkelanjutan dan pelestarian lingkungan dalam tatanan kondisi spasial geografis wilayah, termasuk wilayah kelautan dan pulau-pulau kecil;
- e. Peningkatan pengelolaan kawasan yang berpengaruh positif terhadap kegiatan ekonomi, sosial, budaya, pelestarian lingkungan hidup dan pengembangan ilmu pengetahuan: dan
- f. Peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara.

Dalam pasal 7 huruf c, diuraikan tentang strategi pelestarian lingkungan seperti pengendalian, pemulihan, dan perwujudan. Adapun strategi pengendalian, pemulihan dan perwujudan pelestarian fungsi lingkungan hidup, sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 huruf c, terdiri atas :

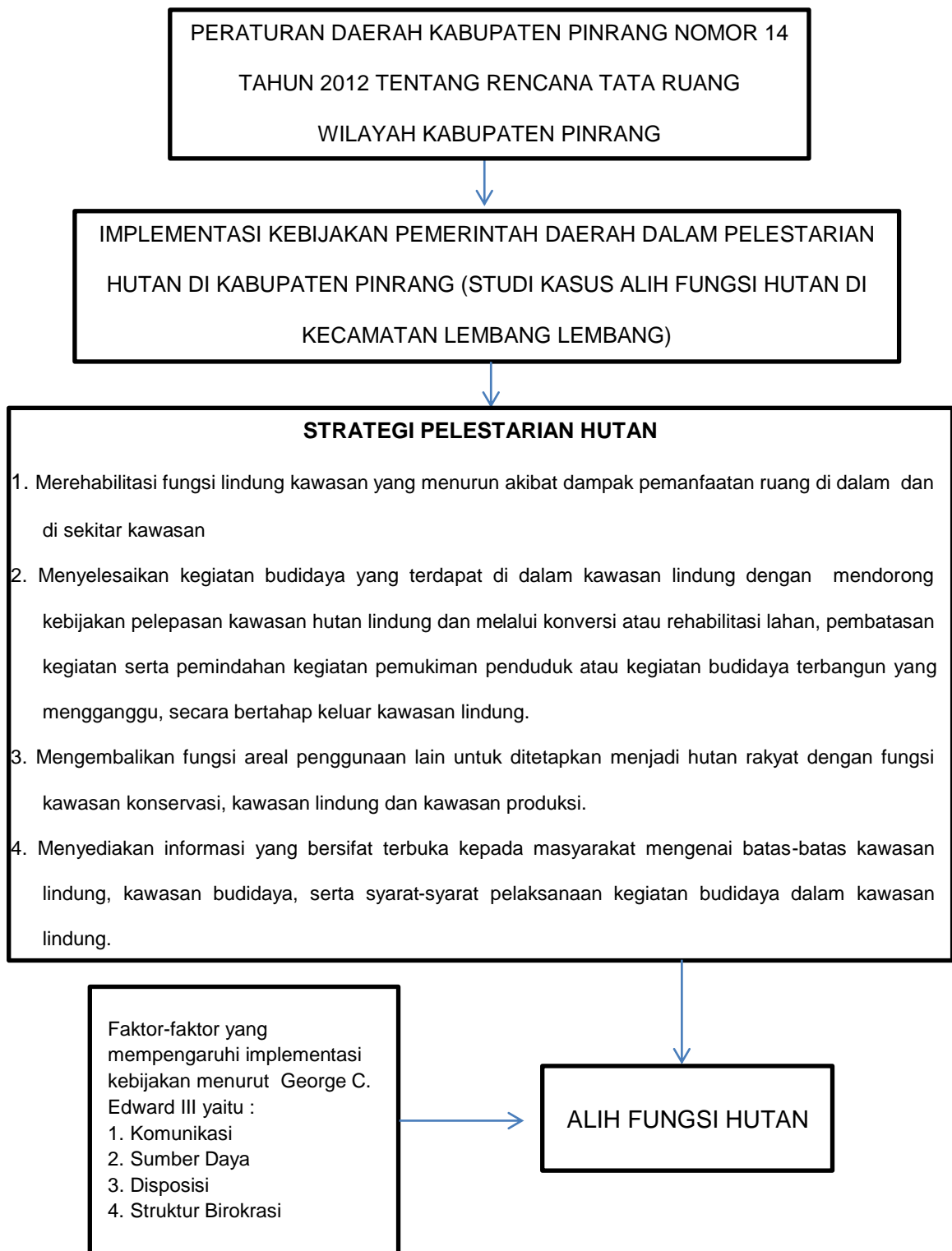
- a. mewujudkan kawasan berfungsi lindung, dalam wilayah kabupaten dengan luas paling sedikit 30% dari luas Daerah Aliran Sungai (DAS);
- b. merehabilitasi fungsi lindung kawasan yang menurun akibat dampak pemanfaatan ruang di dalam dan di sekitar kawasan;
- c. menyelesaikan kegiatan budidaya yang terdapat di dalam kawasan lindung dengan mendorong kebijakan pelepasan kawasan hutan lindung dan melalui konversi atau rehabilitasi lahan, pembatasan kegiatan serta pemindahan kegiatan pemukiman penduduk atau kegiatan budidaya terbangun yang mengganggu, secara bertahap ke luar kawasan lindung;

- d. mengembalikan fungsi areal penggunaan lain untuk ditetapkan menjadi hutan rakyat dengan fungsi kawasan konservasi, kawasan lindung dan kawasan produksi;
- e. mengembangkan ruang terbuka hijau, dengan luas paling sedikit 30% dari luas kawasan perkotaan; dan
- f. menyediakan informasi yang bersifat terbuka kepada masyarakat mengenai batas-batas kawasan lindung, kawasan budidaya, serta syarat-syarat pelaksanaan kegiatan budidaya dalam kawasan.

## **2.2. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual penelitian adalah suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Definisi konsep ini gunanya untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas. Definisi ini di dapatkan dari konsep ilmu/teori yang dipakai sebagai landasan penelitian yang didapatkan di bab tinjauan pustak

**Gambar 2.3**  
**Kerangka Konseptual**





## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan cara atau teknik yang digunakan dalam sebuah penelitian. Dalam hal ini peneliti melakukan penelitian tentang Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pelestarian Hutan Di Kabupaten Pinrang, Studi Kasus Alih Fungsi Hutan Di Kecamatan Lembang. Adapun komponen yang perlu diperhatikan dalam melakukan penelitian adalah sebagai berikut:

#### **3.1. Tipe Dasar Penelitian**

Tipe dasar penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan, mendeskripsikan serta untuk mengungkapkan kejadian, keadaan, dan fenomena pengalihfungsian hutan di Kabupaten Pinrang, sesuai dengan apa yang sebenarnya terjadi. Sedangkan dasar penelitian yaitu penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan, mempelajari, dan menyelidiki sebuah fenomena atau peristiwa tertentu secara mendalam dengan data serta ruang lingkup terkait fokus penelitian dengan sampel yang dianggap tepat.

#### **3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian tersebut dilaksanakan di Kabupaten Pinrang pada lingkup Lembaga/Dinas yang terkait dalam pelestarian hutan dan alih fungsi hutan dan dilakukan selama 3 bulan.