

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to administer*, yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi (Damai, 2009:4). Sedangkan Waldo dalam Prijono (2010:104) mendefinisikan administrasi adalah “usaha bersama (kerjasama) dengan rasionalitas yang tinggi.” Usaha bersama (*cooperative human effort*) menunjukkan bahwa administrasi berorientasi mencapai tujuan-tujuan yang tidak dapat dilakukan oleh satu individu. Derajat rasionalitas yang tinggi (*high degree of rationality*) menunjukkan bahwa administrasi menaruh perhatian pada kerjasama yang dilakukan harus didasarkan juga pada pertimbangan efisiensi alokasi sumber daya.

Ilmu administrasi publik menurut Ali Mufiz dalam Damai (2009:8) adalah :

Ilmu yang mempelajari kegiatan kerjasama dalam bidang-bidang yang bersifat publik. Oleh karena itu, administrasi publik merupakan cabang dari ilmu administrasi. Dengan demikian, semua teori, konsep, dan analisis yang berlaku dalam ilmu administrasi juga berlaku bagi ilmu administrasi publik.

Chandler dan Plano dalam Keban (2008: 3) mengatakan bahwa “administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.” Chandler dan Plano juga menjelaskan bahwa “administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and*

science) yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan.”

Dalam arti luas, administrasi publik menurut Nicholas Henry dalam Damai (2009: 106) adalah satu kombinasi teori dan praktek. Tujuannya adalah untuk memajukan satu pemahaman tentang pemerintah dan hubungannya dengan rakyatnya, yang pada gilirannya akan memajukan kebijakan-kebijakan publik yang lebih responsif terhadap tuntutan-tuntutan sosial dan untuk menetapkan praktek-praktek manajemen yang efisien, efektif dan lebih manusiawi.

Sedangkan definisi administrasi publik menurut John M. Pfiffner dalam Riyadi (2006:1) menjelaskan bahwa:

Administrasi publik adalah suatu proses yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan publik, pengarahan kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah besar orang.

Pandangan lain tentang administrasi publik juga dikemukakan oleh Nigro dalam Riyadi (2006:2) yang mendefinisikan administrasi publik adalah :

- a. Suatu usaha kelompok yang bersifat kooperatif dalam lingkungan pemerintah;
- b. Meliputi seluruh ketiga cabang pemerintah, eksekutif, yudikatif dan legislatif serta pertalian diantara ketiganya;
- c. Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijaksanaan publik dan merupakan bagian dari proses politik;
- d. Amat berbeda dengan administrasi privat;
- e. Berhubungan erat dengan berbagai macam kelompok. Kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Fungsi-Fungsi Administrasi Publik

Ada prinsip-prinsip administrasi menurut Damai (2009:112-113) yang berlaku secara universal, yakni tujuh prinsip POSDCoRB sebagaimana diajukan oleh Luther/Gullick dan Lyndall Urwick (1937). POSDCoRB adalah satu akronim

yang dikembangkan Luther H. Gullick untuk menggambarkan aktivitas manajer yang pada umumnya ditemui pada semua organisasi. POSDCoRB adalah singkatan dari *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Staffing* (penstafan), *Directing* (pengarahan), *Coordinating* (koordinasi), *Reporting* (pelaporan), dan *Budgeting* (penganggaran).

Planning adalah teknik-teknik / metode-metode penetapan tujuan yang diterapkan oleh eksekutif sebagai alat menyiapkan serangkaian tindakan organisasional di masa akan datang.

Organizing adalah mengatur struktur dan proses-proses organisasional dengan cara pantas dan penting untuk mencapai tujuan-tujuan akhir.

Staffing adalah merekrut dan memperkerjakan personalia untuk melaksanakan pekerjaan agen yang penting.

Directing adalah mengawasi proses-proses aktual dalam melakukan tugas-tugas.

Coordinating adalah mengintegrasikan berbagai elemen detail dari tugas-tugas di dalam kerjasama dengan unit-unit lain dan orang-orang di dalam pemerintah.

Reporting adalah menelusuri dan mengomunikasikan kemajuan kerja di dalam organisasi.

Budgeting adalah aktivitas-aktivitas fiskal dan keuangan yang penting untuk mendukung secara ekonomi penyelesaian program-program, layanan-layanan, atau aktivitas-aktivitas.

Secara khusus, kegiatan administrasi publik difokuskan pada aspek manajemen sebagai pelaksanaan dari kebijakan publik. Artinya administrasi

publik lebih berkenaan dengan kegiatan pengelolaan pelayanan publik dan penyediaan barang-barang publik.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Pada dasarnya istilah kebijakan dan kebijaksanaan Negara sebagaimana penyebutan kebijakan publik, kebijakan Negara, kebijaksanaan pemerintah sebenarnya tidak memiliki arti yang berbeda. Laswell dan Caplan dalam Islamy (2009:15-17) mengemukakan bahwa kebijakan adalah “*a project program of a goal, values, and practices* (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah)”. Selanjutnya, Frederich dalam Abdul Wahab (2012:9) mendefinisikan kebijakan adalah sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Thomas R. Dye dalam Abdul Wahab (2012:14) menyatakan bahwa kebijakan publik ialah “*whatever governments choose to do or not to do*” (pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah). George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Islamy (2009:18-19) sependapat dengan Thomas R. Dye, yang menyatakan bahwa kebijaksanaan negara sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Di sisi lain, Anderson dalam Islamy (2009:19) mendefinisikan kebijakan negara sebagai

kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sebagai implikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson tersebut diantaranya :

- a. Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- d. Bahwa kebijaksanaan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya-tidaknya dalam arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

Selanjutnya menurut Nugroho (2008:55-56) kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik juga diartikan sebagai strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang telah dicita-citakan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak hanya bersifat positif, tetapi juga kadang bersifat negatif. Dalam artian pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Dengan kata lain, pemahaman ini mengacu pada pendapat Dye dalam Nugroho (2008:56) bahwa kebijakan adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah.

Kebijaksanaan Publik oleh Chief J.O. Udoji (1981) dalam Abdul Wahab (2012:15) diartikan sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah kepada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga

masyarakat. Kebijakan sebenarnya mengacu pada tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu dan berkesinambungan sepanjang waktu. Menurut Dan Amara Raksasataya dalam Islamy, (2009:17-18) kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- b. Taktik/strategi dari beberapa langkah untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Menurut Winarno (2012:33) kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun 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 tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita didalam mengkaji kebijakan publik.

2. Formulasi Kebijakan Publik

Raymond Bauer, dalam tulisannya yang berjudul “ *The Study Of Policy Formation*” dalam Abdul Wahab (2012:72) merumuskan pembuatan kebijakan publik sebagai proses tranformasi atau pengubahan *input* politik menjadi *output* politik. Ahli lain, Chief J.O Udoji dalam Abdul Wahab (2012:73) merumuskan secara terperinci pembuatan kebijakan publik sebagai berikut:

“the whole process of articulating and defining problem, formulating possible solution into political demands, channeling those demands into the political system, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation, and implemtarion, monitoring and review (feedback)”.

Perumusan kebijakan publik merupakan inti dari kebijakan publik karena dalam perumusan kebijakan publik dijelaskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Dari sini dapat dipahami bahwa perumusan kebijakan merupakan serangkaian proses yang kompleks untuk mendefinisikan permasalahan yang berupa isu-isu yang berkembang di masyarakat hingga menjadi agenda kebijakan, pemilihan alternatif-alternatif kebijakan hingga menjadi sebuah kebijakan setelah melalui sistem politik yang berlaku.



Tabel 5
Tahap-tahap Proses Pembuatan Kebijakan menurut Dunn

No.	Fase	Karakteristik	Ilustrasi
1.	Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah yang tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu yang lama.	<i>Legislator</i> Negara dan kosponsornya menyiapkan rancangan undang-undang dan mengirimkan ke Komisi Kesehatan dan Kesejahteraan untuk dipelajari dan disetujui. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.
2.	Formulasi Kebijakan	Pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.	Peradilan Negara bagian mempertimbangkan pelarangan penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.
3.	Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.	Dalam keputusan Mahkamah Agung pada kasus <i>Roe V. Wade</i> tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
4.	Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.	Bagian Keuangan Kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
5.	Penilaian Kebijakan	Unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (AFDC) untuk menentukan luasnya penyimpangan/korupsi.

Sumber : Dunn (1999:24-25)

3. Implementasi Kebijakan Publik

Denial A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Abdul Wahab (2012:135-136) menyatakan bahwa implementasi adalah :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik, yang menyangkut baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Menurut Nugroho (2008:432) implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplemetasikannya, setidaknya ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Pengertian implementasi menurut Kamus Webster dalam Abdul Wahab (2012:135) adalah,

“istilah *to implement* (mengimplementasikan) itu berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Pada dasarnya implementasi kebijakan merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya dengan sarana-sarana tertentu dan dalam kurun waktu tertentu. Lester dan Stewart dalam Winarno, (2002:101-102) menyatakan bahwa, “implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”.

Hal ini sesuai dengan pandangan bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*). Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*publik policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan.

4. Dampak Kebijakan

Dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan, akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran (baik akibat yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan), dan akibat tersebut mampu menimbulkan pola perilaku baru pada kelompok sasaran (*impact*). Menurut Agustino (2006:193), dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi, yaitu :

- a. Pengaruhnya terhadap masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat.
- b. Kebijakan dapat menyebabkan dampak pada situasi dan kelompok lain.
- c. Kebijakan dapat mempunyai pengaruh dimasa mendatang seperti pengaruhnya pada kondisi yang ada saat ini.
- d. Kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota diantaranya. Seperti biaya sering tidak dipertimbangkan dalam pemuatan evaluasi kebijakan, setidaknya sebagian ada yang menentang perhitungannya.

Evaluasi dampak menurut Suzetta (2008:89) adalah jenis evaluasi yang berusaha mengungkapkan siapa sebenarnya yang memperoleh manfaat dari

program dan seberapa besar manfaatnya. Dengan kata lain, sejauh mana hasil atau manfaat dan dampak yang telah diharapkan dapat tercapai. Evaluasi dampak memberikan perhatian besar pada *output* dan dampak kebijakan. Evaluasi yang dilakukan untuk melihat berbagai hal antara lain, yaitu :

- a. Menentukan apakah program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga dan lembaga.
- b. Menilai apakah dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program.
- c. Menjabarkan akibat yang tidak diperkirakan baik positif maupun negatifnya.
- d. Permasalahan yang disoroti pada bagaimana program mempengaruhi peserta program dan apakah perbaikan kondisi peserta program betul-betul disebabkan oleh program ataukah faktor lain.

Abdul Wahab (2001:38) menyebutkan bahwa :

Evaluasi dampak berusaha menilai apakah realisasi tujuan (*objective*) memberikan kontribusi terhadap tujuan yang lebih tinggi (*goal*). Dalam kepustakaan evaluasi dampak juga dipergunakan untuk menunjukkan relevansi atau signifikansi dari sebuah proyek/program. Oleh karena itu, logis jika dikatakan bahwa hanya akan ada dampak jika sebuah proyek yang telah membuahkan akibat-akibat tertentu baik yang dikehendaki atau yang tidak.

Dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat dari suatu aktifitas. Aktivitas tersebut dapat bersifat alamiah, baik kimia, fisik, maupun biologi. Selain disebabkan oleh alam, aktivitas dapat pula dilakukan oleh manusia, misalnya pembangunan gedung dan penyemprotan pestisida pada tanaman (Soemarwoto, 1992:43).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dampak kebijakan merupakan proses yang dilakukan untuk mengukur sejauh mana suatu kebijakan dapat

mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengukuran ini didasarkan pada tercapainya peningkatan masalah lingkungan dan sosial.

Wibawa (1994:29) menjelaskan bahwa evaluasi dampak kebijakan memberikan perhatian yang lebih besar kepada *output* dan dampak kebijakan dibanding dengan proses pelaksanaannya. Dalam kaitannya dengan dampak, yaitu dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak yang diharapkan mengandung pengertian bahwa kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja yang akan terjadi. Diantara dampak-dampak yang diduga akan terjadi tersebut, ada dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan. Dalam penelitian ini difokuskan pada dampak lingkungan.

C. Kebijakan Kehutanan

1. Pentingnya Hak Atas Tanah/Lahan

a. Pertumbuhan Ekonomi

Di daerah pedesaan, petani yang hanya memiliki hak atas tanah/lahan atau jangka pendek tidak mungkin untuk melakukan upaya penuh dalam pengelolannya, untuk melakukan perbaikan jangka panjang bisa menukarnya dengan orang lain yang mungkin dapat mengelolanya dengan baik. Jika tanah/lahan yang belum pasti digunakan untuk apa dan tidak bisa dikelola dengan biaya rendah, maka tanah/lahan tersebut tidak bisa dimanaatkan dengan maksimal. Tanah/lahan yang dimanfaatkan dengan baik akan meningkatkan peluang petani untuk lapangan kerja dan berkontribusi terhadap inovasi dan pengembangan sistem keuangan untuk pertumbuhan ekonomi.

b. Penanggulangan Kemiskinan

Untuk sebagian besar masyarakat miskin di negara-negara berkembang, tanah/lahan adalah sarana utama untuk menghasilkan mata pencaharian dan kendaraan utama untuk berinvestasi dan mengumpulkan kekayaan. Tanah juga merupakan elemen kunci dari kekayaan rumah tangga. Misalnya, di Uganda tanah antara 50-60 persen merupakan aset abadi untuk rumah tangga miskin. Meningkatkan administrasi pertanahan dapat berkontribusi untuk reformasi pelayanan publik.

c. Kesadaran Akan Pentingnya Kebijakan Pertanahan dalam Pengembangan Masyarakat

Para pembuat kebijakan di seluruh dunia semakin sadar bahwa kurangnya hukum yang sesuai dan dasar administrasi untuk administrasi pertanahan, dapat memberikan hambatan serius untuk jangka panjang dan berkelanjutan dalam pembangunan ekonomi. Bank Dunia pada tahun 2003 telah menerbitkan sebuah Kebijakan Laporan Penelitian tentang kebijakan lahan untuk pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan (Klaus Deininger 1-4)

Land Policies For Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead (Klaus Deininger).

2. Potensi Pembangunan Sosial dan Ekonomi

a. Potensi Pembangunan Sosial

Variabel penting lainnya yang mengatur keberhasilan hutan kemasyarakatan adalah seberapa jauh masyarakat masih tergantung pada hutan.

Petani di daerah-daerah terpencil tetap siap melakukan sebagian besar kegiatan di hutan, dan mempunyai upaya besar untuk memperkuat kelompok dan memastikan partisipasi anggota masyarakat.

b. Potensi Pengembangan Ekonomi

Small and Medium Forest Enterprises (SMFEs) memiliki potensi pembangunan ekonomi yang signifikan, terutama dalam hal kesempatan kerja. Contohnya SMFEs di Cina mampu mengambil keuntungan dari perdagangan hasil hutan seperti kayu, yang diharapkan dapat menciptakan sejumlah besar pekerjaan di daerah pedesaan (FAO 2009, iv). Selanjutnya, SMFEs diharapkan memainkan peran besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di pedesaan Cina, terutama di daerah di mana hutan sudah memainkan peran besar dalam ekonomi local.

c. Potensi Pembangunan Sosial dan Ekonomi Kelompok Marjinal

Dalam mempertimbangkan potensi pembangunan sosial dan ekonomi, penting untuk mempertimbangkan distribusi manfaat dan kekuatan, terutama untuk kelompok-kelompok sosial. Memang, tema untuk UNFF9 adalah “hutan untuk rakyat, mata pencaharian dan pengentasan kemiskinan,” dan banyak dari fokus MDGs pada kelompok-kelompok terpinggirkan, misalnya perempuan, orang yang sangat miskin, dan mereka yang dinyatakan secara sosial dan ekonomi terpinggirkan. Dalam hal pengembangan sosial adalah apakah kelompok-kelompok ini mampu mencapai: (1) hak atas sumber daya yang aman, (2) pemberdayaan, dan (3) penguatan kapasitas dan belajar. Dalam hal pengembangan ekonomi dan juga mata pencaharian menggunakan hal berikut

sebagai indikator , yaitu pendapatan dari penjualan sumber daya hutan, atau pekerjaan yang berhubungan dengan kegiatan kehutanan masyarakat. (Thida Sam, 27-28).

Community Forest Management

Background Paper for:

The United Nations Forum on Forests Secretariat

UNFF9: “Forests for People, Livelihoods and Poverty Eradication”

Thida Sam, Research Assistant and Gill Shepherd, IUCN.

3. Alasan Rasional di Balik Keterlibatan Komunitas dalam Pengelolaan Hutan

PENDEKATAN: Para penduduk lokal merupakan penjaga langsung dari hutan.

Mereka adalah *stakeholder* yang berhubungan erat dengan hutan. Oleh karena itu mereka berada di tempat terbaik untuk memastikan kegiatan kehutanan efektif.

DAMPAK: kegiatan mata pencaharian mereka juga memiliki efek yang sangat langsung terhadap kondisi hutan, dengan demikian keterlibatan mereka dalam manajemen hutan akan melihatkan hasilnya.

KEADILAN: Ada pertimbangan penting dalam pemerataan dan keadilan sosial dalam eksploitasi hutan. Pengelolaan hutan berbasis masyarakat diharapkan untuk meningkatkan sumber daya yang mengalir ke masyarakat pedesaan, dan menyebabkan efek yang penting pada pengentasan kemiskinan dan distribusi pendapatan.

MATA PENCAHARIAN: Kebutuhan dan kepentingan lokal juga tidak boleh diabaikan, terutama pada hasil hutan yang memberikan elemen kunci dari mata pencaharian. Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan, di mana hutan memainkan peran penting dalam kehidupan pedesaan, kemungkinan akan menyebabkan perubahan yang signifikan dalam cara mengelola hutan.

KAPASITAS: Dalam beberapa tahun terakhir, kapasitas pengelolaan oleh penghuni hutan sangat dipromosikan dalam literatur ilmu sosial, sedangkan pemerintah semakin dipertanyakan. Peran masyarakat dalam pengelolaan hutan telah didokumentasikan dengan baik di masa lalu, ada bukti dari pengalaman bahwa sekarang ini keterlibatan masyarakat bisa secara substansial meningkatkan kualitas dan kondisi hutan, dan juga mampu membangun secara mandiri.

KEANEKARAGAMAN HAYATI: Karena kepentingan mereka di multiplepurpose manajemen, pengguna lokal cenderung pelestari yang jauh lebih baik. Keanekaragaman hayati mungkin akan diperkaya, bukannya berkurang karena adanya kegiatan yang dilakukan oleh penghuni hutan.

EFEKTIVITAS HARGA: Sehubungan dengan pertimbangan efisiensi, mungkin ada beberapa alternatif untuk melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Dalam banyak kasus di negara berkembang, ada kemampuan yang sangat terbatas untuk melakukan manajemen yang efektif dari sumber daya hutan oleh sektor publik.

ADAPTASI: Tumbuhnya keragaman budaya dan mata pencaharian mendorong pendekatan yang berpusat pada partisipasi lokal dan adaptasi kontekstual.

PEMERINTAHAN: Melibatkan masyarakat dan lembaga masyarakat dalam pengelolaan hutan (*good governance*) dapat membantu menerapkan disiplin dalam pengelolaan sektor pada pelayanan publik jika tidak diatur. Beberapa penulis telah menekankan pentingnya peran organisasi masyarakat sipil yang bisa bermain dalam menambah publik 'suara' dan bertindak sebagai 'pengganti suara'; karena cara sektor kehutanan mengenai pada banyak aspek kehidupan lokal, mungkin menjadi arena penting bagi pelaksanaan suara publik.

PENGEMBANGAN FILSAFAT: manajemen Hutan Masyarakat/rakyat kemungkinan akan cocok dengan pengembangan strategi bantuan masyarakat internasional yang lebih luas. Ini memberikan prioritas tinggi untuk prinsip-prinsip partisipasi lokal, desentralisasi dan 'subsidiaritas' (pandangan bahwa keputusan harus diambil sedekat mungkin untuk warga yang terkena dampak), serta ke promosi masyarakat sipil, yang mempunyai manfaat potensial dalam pengelolaan hutan yang dilakukan oleh masyarakat. (Brown, 1999).

The Rationale Behind Community Involvement in Forest Management (2001:21), Chapter 1: Historical Overview, Part One: People and Forests.

D. Pemberdayaan Masyarakat

Chamber (1995) dalam Kartasamita (1996:142) mengatakan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni bersifat *people centered, participatory, empowering and sustainable*. Menurut Kartasamita (1996:144) memberdayakan mengandung pengertian sebagai berikut :

Upaya memperkuat unsur-unsur kebudayaan untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi tidak mampu, hanya dengan mengandalkan kekuatan diri sendiri untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Jadi memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat. Dalam kerangka pikiran itu, upaya memberdayakan masyarakat haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena, kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Masih menurut Kartasamita (1996:144), keberdayaan dalam konteks masyarakat itu sendiri adalah kemampuan individu yang bersenyawa dengan individu-individu lainnya dalam masyarakat dan membangun unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan dan dalam pengertian yang dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Dari penjelasan tersebut, pemberdayaan berusaha menumbuhkan semangat untuk bangkit dan membangun diri sendiri secara mandiri yang tidak hanya ditujukan sebatas memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yakni sandang, pangan dan papan saja, namun lebih

dari itu pemberdayaan lebih menekankan pada *output* yang mampu menumbuhkembangkan semangat dan membenahi diri secara terus-menerus.

Berkenaan dengan konsep pemberdayaan, Paul dalam Sedarmayanti (2000:78) menyatakan bahwa pemberdayaan merupakan pembagian kekuasaan yang adil (*eguitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan. Makna lain dari pemberdayaan menurut pandangan Webster, dalam Sedarmayanti (2000:79) terdapat dua pengertian. Yang pertama diartikan sebagai member kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas kepada pihak lain. Sedangkan dalam pengertian kedua, diartikan sebagai upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan.

Apabila dikaitkan dengan penelitian ini maka pengertian pemberdayaan masyarakat lebih mengarah pada suatu upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat masyarakat yang selama ini hanya menjadi obyek pembangunan. Sehingga dengan adanya kebijakan GN-RHL, maka diharapkan masyarakat sasaran GN-RHL akan menjadi berdaya yang otomatis kualitas SDM-nya juga menjadi lebih baik pula.

1. Upaya Pemberdayaan Masyarakat

Kartasmita (1996:159) mengungkap setidaknya ada 3 cara dalam upaya pemberdayaan masyarakat, yaitu

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa

setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena, kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong (*encourage*), memotivasi dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang membuat masyarakat akan semakin berdaya.
3. Memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, dalam konsep pemberdayaan masyarakat, perlindungan dan pernikahan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya.

Berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat, menurut Kartasamita (1996:165) ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, antara lain sebagai berikut :

- Sikap birokrasi mengenai hakikat tugas dan tanggungjawabnya, serta sifat hubungannya dengan masyarakat. Hal ini teramat penting, karena sifat birokrasi yang tradisional adalah paternalistis bahkan feodalistis. Dalam pandangan birokrasi yang demikian, birokrasi berada diatas rakyat dan bukan ditengah-tengah rakyat. Rakyat adalah “urusan”, dan diperlakukan sebagai objek. Pandangan birokrasi baru harus dilandasi pemikiran bahwa rakyat mampu memperbaiki kehidupannya, asal diberi kepercayaan, peluang dan kesempatan. Rakyat bukan *kawula*, tetapi mitra dalam pembangunan. Kata kuncinya adalah membantu memperkuat potensi yang dimiliki rakyat.
- Pelayanan birokrasi harus makin didekatkan kepada rakyat yang dilayani. Dalam rangka ini, prinsip desentralisasi dan otonomi sangat relevan.
- Perlu pendelegasian lebih banyak kewenangan penggunaan dana-dana pembangunan ke daerah, terutama yang ditujukan untuk pemberdayaan masyarakat.

2. Pemberdayaan Masyarakat Petani

Masyarakat petani sebagai kelompok sosial yang mempunyai kebudayaan tertentu dan sebagian besar individu yang berada di dalamnya bermata

pencapaian di bidang agraris. Barnes dalam Wiradi (2000:8) mengatakan bahwa, “Masyarakat petani tidak seharusnya dipahami sebagai sistem yang utuh dalam dirinya sendiri yang mandiri dalam memenuhi kebutuhannya”, sehingga masyarakat petani merupakan masyarakat yang keluar dari masyarakat lokal namun tetap mengakui adanya sistem hubungan kekerabatan.

Pemberdayaan masyarakat petani dalam konteks struktur masyarakat petani berarti menekankan adanya upaya memampukan seluruh potensi masyarakat yang mempunyai mata pencarian pokok di bidang pertanian, sehingga dalam memberdayakan masyarakat petani, Wiradi (2000:173) mengatakan “Hendaknya menempatkan petani sebagai satu kekuatan masyarakat yakni masyarakat petani yang memiliki daya dan potensi untuk mengembangkan diri melalui Sistem Ekonomi Kerakyatan”.

Penguatan basis intelektual bagi masyarakat juga merupakan salah satu sarana dalam memberdayakan masyarakat petani yang cukup dibutuhkan, mengingat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sedemikian pesat. Soetomo (2000:84) mengatakan bahwa :

“Orientasi pembelajaran yang diberikan sebagai materi khusus adalah mempersiapkan petani yang terampil di lapangan dengan bekal persiapan teoritis dan teknologi pertanian. Pendidikan dilakukan dengan memperhatikan cara, sistem dan praksisnya tampak dalam gaya belajar sambil praktek, selain itu petani dibawa pada kondisi dialog yang diskursif dengan tantangan-tantangan yang sedang dihadapi”.

Pendidikan ini membawa petani untuk memahami segala persoalan yang dihadapi dengan berbagai realitas yang konkret sehingga akan tercipta proses adopsi dan adaptasi secara manusiawi, karena informasi tidak langsung ditelan secara mekanistik begitu saja, tetapi petani diberi kemungkinan untuk

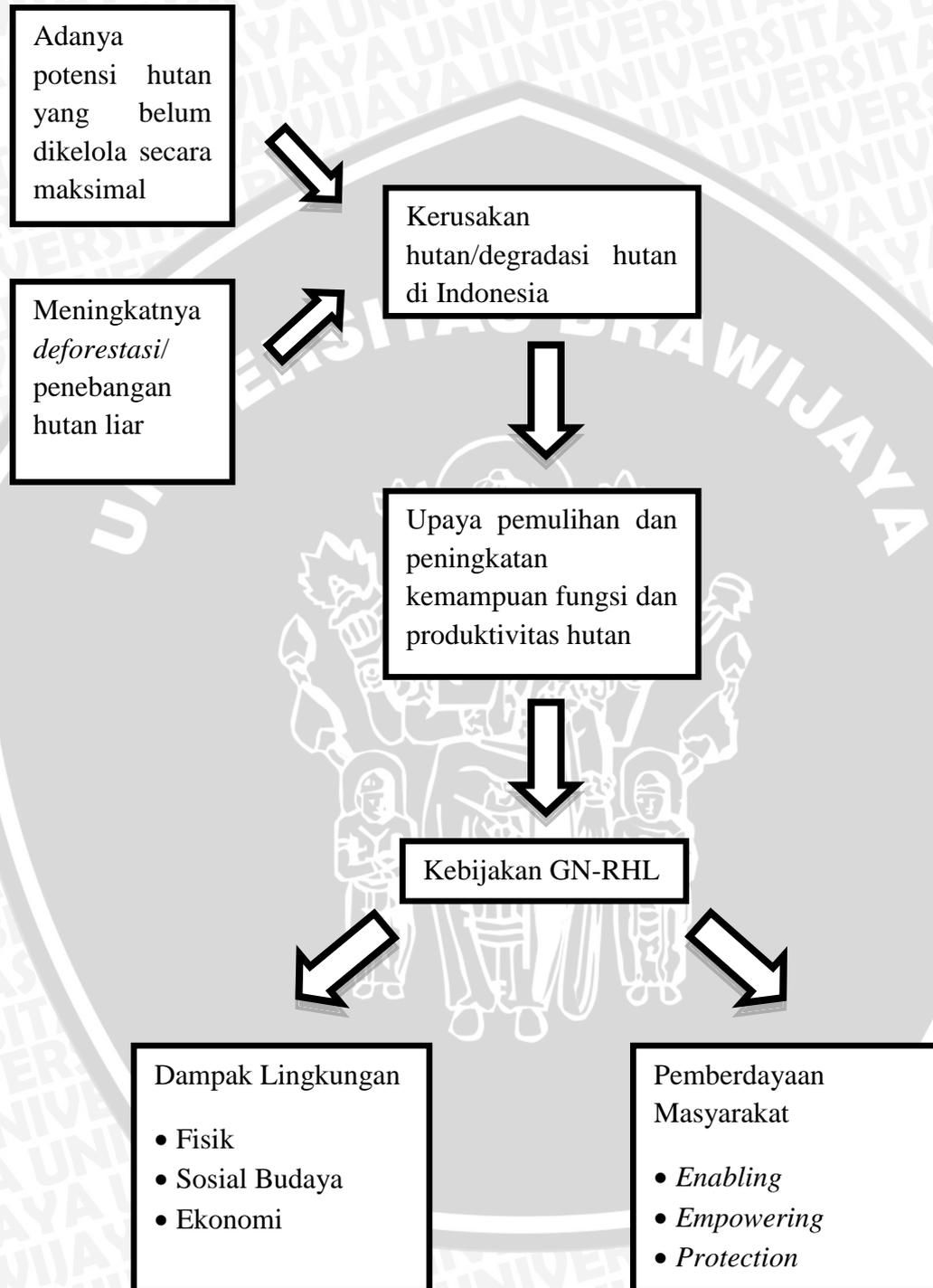
mempertanyakan segala sesuatu tentang permasalahan pertanian yang dihadapinya.

Kemudian Soetomo (2000:85) menambahkan bahwa pendidikan ini harus memperhatikan beberapa hal, yakni :

- Setiap usaha harus direncanakan dengan cukup masak, anggaran keuangan diperhitungkan dengan cukup jelas dan realistis, disertai dengan antisipasi berbagi kemungkinan yang akan terjadi.
- Langkah demi langkah dari setiap latihan dilaksanakan secara sistematis, berurutan, mencari langkah yang efektif dan efisien sehingga mampu memperoleh hasil yang optimal.
- Adanya evaluasi secara terus menerus sehingga sistem yang dibuat memudahkan untuk dievaluasi.



E. Bagan Alur Pemikiran



Gambar 1. Bagan Alur Pemikiran
 Sumber : Hasil Olahan Peneliti