BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Definisi Administrasi Publik

Banyak para ahli memberikan definisi atau pengertian pada Administrasi Publik, antara lain sebagai berikut :

- 1. Menurut Nigro bersaudara yang dikutip oleh Inu Kencana (2006:24) mengemukakan :
- a) Administrasi publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintah
- b) Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
- c) Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijasanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses-proses politik.
- d) Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.
- 2. Secara singkat menurut Dwight Waldo yang dikutip oleh Inu Kencana (2006:25) Administasi Publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.
- 3. Berbeda dengan Erdward H. Litchfield yang dikutip oleh Inu Kencana (2006:25) mengemukakan administrasi publik adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.

Berdasarkan beberapa pengertian administrasi publik yang di kemukakan oleh beberapa ahli dapat di ambil kesimpulan bahwa pada intinya administrasi publik adalah kegiatan yang di laksanakan oleh sekelompok orang (masyarakat)

atau lembaga pemerintah yang ada pada sebuah negara yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakatnya dan memecahkan masalah-masalah yang ada di dalam masyarakat dengan cara melakukan kebijakan publik atau membuat program yang efektif, efesien, dan ekonomis serta dapat di rasakan manfaatnya oleh masyarakat.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah *policy* di Indonesia sendiri dapat diartikan menjadi kebijakan ataupun kebijaksan. Dua istilah ini sering digunakan bergantian ataupun biasanya penulis memilih salah satu dari istilah tersebut. Hal ini dikarenakan masih belum ada istilah valid untuk mengartikan *policy*. Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan yang dikutip oleh Islamy (2007:15) memberikan arti kebijakan sebagai *a projected program of goals, values and practices* (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik yang terarah). James E.Anderson (1978) yang dikutip oleh Abdul Wahab (2004:2) merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi, pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Carl J. Frederick mendefinisikan Kebijakan sebagai berikut:

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. (Abdul Wahab, 2004:3)

Sedangkan kebijakan menurut *United Nations* (1975) yang dikutip oleh Abdul Wahab (2004:2) merupakan suatu deklarasi mengenai suatu pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-

aktivitas tertentu suatu rencana. Dengan cara yang berbeda J.K.Friend dan kawan-kawannya yang dikutip oleh Abdul Wahab (2008:40) menawarkan konsep kebijakan yang sedikit kabur yaitu, policy is essentially a stance which, once articulated, contributes to the context within which a ssuccession of future decision will be made (kebijakan pada hakekatnya adalah suatu bentuk penyikapan tertentu yang sekali dinyatakan, akan dipengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat). Menurut Parker (1975) yang dikutip oleh Abdul Wahab (2008:51) kebijakan publik itu adalah suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau sebagai respon terhadap keadaan yang krisis. Edwards dan Sharansky (1978:2) yang dikutip oleh Abdul Wahab (2008:51-52) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah "apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukann adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program-program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan".

Nakamura dan Small Wood yang dikutip oleh Abdul Wahab (2008:52), memandang kebijakan publik dalam tiga aspek, yakni perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dalam hubungan ini mereka berpendapat bahwa kebijakan publik ialah serentetan instruksi/ perintah dari para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijakanyang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Dari banyaknya pengertian mengenai kebijakan publik tersebut menurut Islamy

(2007:20-21) ada implikasi dari pengertian kebijakan publik yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah
- 2) Bahwa Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan akan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- 3) Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu
- 4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

1. Karakteristik Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Agustino (2006:8) mempunyai karakteristik sebagai berikut :

- a) Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkait.

 Kebijakan publik merupakan rangkaian atau terdiri atas banyak keputusan. Hal ini disebabkan kebijakan yang dibuat selalu diikuti oleh petunjuk pelaksanaanya yang juga merupakan kebijakan publik, dan kebijakan tersebut harus saling terkait satu sama lain.
- b) Kebijakan publik merupakan konsep, asas atau pedoman untuk berbuat atau tidak berbuat terhadap sesuatu hal tertentu. Kebijakan publik dipakai sebagai dasar dan pedoman dalam menjalankan 1 (satu) kegiatan tertentu, misalnya Keputusan Menteri Keuangan tentang Tata

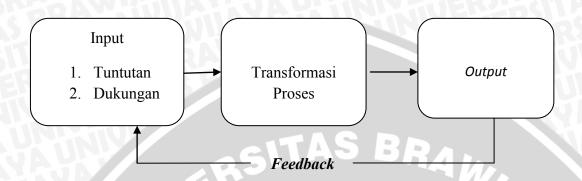
Cara Pemeriksaan di bidang Perpajakan merupakan pedoman bagi Petugas Pemeriksaan dalam melakukan pemeriksaan lapangan.

- c) Kebijakan publik merupakan satu kegiatan yang dinamis, Kebijakan publik selalu berkembang mengikuti kondisi dan situasi yang terjadi dalam kurun waktu tertentu, sehingga kebijakan tersebut tidak statis.
- d) Kebijakan publik dibuat dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pada dasarnya digunakan oleh pemerintah sebagai landasan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan.

Dalam permasalahan penelitian ini mengenai judul IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN BERSAMA MASYARAKAT (Study di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabupaten Rembang), akan menerapkan model sistem. Model sistem ini sebenaranya merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton. Dimana menurutnya bahwa suatu kebijakan tidak mungkin berwujud dalam ruang tetapi ia menjadi suatu kebijakan oleh karena interaksinya dengan lingkungan sekitar. Oleh karena itu, kebijakan yang ditawarkan oleh model ini ialah model formulasi kebijakan yang berangkat *output* suatu lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung. Dalam pendekatan ini dikenal lima instrumen penting untuk memahami proses pengambilan keputusan sebuah kebijakan: input, proses/ transformasi, *feedback*, dan lingkungan itu sendiri. Perlu dipahami pula di sini bahwa input kebijakan publik dalam konteks model sistem tidak hanya berupa tuntunan dan dukungan tetapi

juga pengaruh lingkungan sekitar yang menekannya. Selain itu, umpan balik (feedback) menjadi hal penting lain selain ketiga komponen tersebut dimuka.

LINGKUNGAN



Gambar 1: Formulasi Kebijakan Publik yang Bermodel Sistem
Sumber: Agustino (2008:132) "Dasar-Dasar Kebijakan Publik"

Model ini bisa menjadi tolak ukur bagi penelitian ini dimana Pemerintah daerah Kabupaten Rembang khususnya bagi Dinas Kehutanan dapat bekerjasama hutan membantu Perhutani untuk mewujudkan pengelolaan kemasyarakatan di KPH kebonharjo Kabupaten Rembang lebih maksimal, dan itupun juga harus di dukung oleh lingkungan sekitar khususnya masyarakat seluruh Kecamatan Sale Kabupaten Rembang. Dari beberapa uraian di atas kita dapat melihat bahwa kebijakan adalah suatu proses yang sangat kompleks. Tetapi kita dapat menarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian proses kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang memiliki tujuan tertentu untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang ada dalam masyarakat. Efektivitas suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi serta evaluasi. Ketiga aktivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausalitas serta berpola siklikal atau bersiklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik atau tujuan tertentu tercapai.

Formulasi Kebijakan dimana pada tahapan ini intinya masalah yang telah masuk agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Berikutnya tahap Evaluasi Kebijakan Publik yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

Formulasi Kebijakan dimana pada tahapan ini intinya masalah yang telah masuk agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Berikutnya tahap Evaluasi Kebijakan Publik yang telah dijalankan akan dinilai

BRAWIJAYA

atau di evaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

2. Implementasi Kebijakan

a. Konsep Implementasi Kebjakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (public policy process) sekaligus studi yang sangat penting. Bersifat penting karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, bila menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direcanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi diimplemntasikan dengan perencanaan dan startegi yang matang.

Wahab (1991) dalam Widodo (2006:86) implementasi diartikan sebagai "to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); to give practical effects to (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu)". Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatukebijakan dan dapat menimbulkan dampak ataupun akibat terhadap sesuatu.

Jones mengartikan implementasi sebagai *Getting the job done "and"* doing it. Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana. Akan tetapi, dengan kesederhanaan pemahaman seperti itu tidak berarti implementasi kebijaksanaan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah, menurut jones pelaksanaan suatu implementasi kebijakan menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*. Oleh karena itu, lebih jauh Jones merumuskan batasan implementasi sebagai "a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done".

Dalam hal ini implementasi merupakan proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang telah dikemukakan Jones tentang implementasi tersebut tidak kurang dari suatu tahap kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan. *Pertama*, merumuskan tindakan yang akan dilakukan, *kedua*, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan sebelumnya.

Menurut Donald S. Van Mater dan Carl E. Va (1974) dalam dalam Widodo (2006:86) juga menguraikan batasan implmentasi kebijakan sebagai:

"policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This include both one time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandate by policy decisions".

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang

diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya.

Pada suatu saat suatu tindakan-tindakan yang telah ditetapkan, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Widodo (2006:87) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

"To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantive impacts on people and events".

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencangkup usaha-usaha untukmengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Widodo (2006:87) lebih lanjut mengemukakan bahwa :

"This definision encompasses not only the behavior of the administrative body which has responsibility for the program and the compliance of target groups, but also the web of direct and indirect political, economic, and social forces that bear intended and unintended of the program"

Maksudnya adalah bahwa definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan adminstratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan

program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran,tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirnya berdampak pada yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari suatu program.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan dengan lebih detail bahwa proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai secara tegas, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagaimana dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Berdasarkan pendapat tersebut diatas, maka dapat diambil suatu kesimpulan pengertian bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu dan kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (output), serta dampak (outcomes), dan manfaat (benefit), serta dampak (impacts) yang dapat dinikamati oleh kelompok sasaran (target groups).

Selanjutnya muncul pertanyaan, aktivitas-aktivitasapakah yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut? Menurut Darwin (1998) dalam Widodo (2006:89), persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Jones dalam Gaffar (1997) dalam Widodo (2006:89) aktivitas implemntasi kebijakan terdapat tiga macam, antara lain sebagai berikut:

- a. Organisasi; the establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect.
- b. Interpretation; The translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.
- c. Application; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.

Aktivitas pengorganisasian (organization) merupakan suatu upaya untuk menetapkan dan menata kembali sumber daya (resources), unit-unit (units), dan metode-metode (methods) mengarah pada upaya mewujudkan yang (merealisasikan) kebijakan menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Aktivitas interpretasi (Interpretasion) merupakan aktivitas interpretasi (Penjelasan) substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami sehingga dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas aplikasi (application) merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang ada (routine provision of service, payment, other agree upon objectives or instruments).

Berdasarkan kedua pendapat tersebut diatas maka yang perlu mendapat perhatian dan persiapan dalam proses implementasi kebijakan interpretasi, organisasi, penyediaan risorsis, dan manajemen program, serta penyediaan layanan dan manfaat pada publik. Atas dasar hal tersebut, maka masalah implementasi semakin lebih jelas dan luas. Implementasi itu merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi.

Dibawah ini akan dijabarkan lebih operasional mengenai proses implementasi suatu kebijakan publik yang meliputi tahap interpretasi (interpretation), tahap pengorganisasian (to organized), dan tahap aplikasi (application).

1) Tahap Interpretasi (interpretation)

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis (strategic policy) akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial (managerial policy) dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional (operational policy). Kebijakan umum atau kebijakan strategis diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah (perda) yang dibuat bersama sama anatara lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga eksekutif (pemerintah daerah). Kebijakan manajerial diwujudkan dalam bentuk keputusan-keputusan kepala daerah (bupati atau walikota) dan kebijakan teknis operasional diwujudkan dalam bentuk kebijakan kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor sebagai unsur pelaksana teknis pemerintah daerah.

Aktivitas interpretasi kebijakan tadi tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam kebijakan yang bersifat lebih operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialalisasi) agar seluruh masyarakat (stakeholder) dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran (kelompok sasaran) kebijakan yang ditetapkan. Kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikanagar mereka yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tersebut. Tidak saja merekamenjadi mengetahui dan memahami tentang apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran

kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima, mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tersebut.

2) Tahap Pengorganisasian (to Organized)

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan (penentuan lembaga organisasi) mana yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya); penetapan anggaran (beberapa besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan, dan mempertanggungjawabkan); penetapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

a. Pelaksana Kebijakan (policy Implementor)

Pelaksana kebijakan (*policy implementor*) sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun stidaknya dapat diidentifikasi sebagi berikut:

- 1. Dinas, badan, kantor, unit pelaksana teknis (UPT) di lingkungan pemerintah daerah.
- 2. Sektor swasta (private sector).
- 3. Lembaga swadaya masyarakat (LSM).
- 4. Komponen masyarakat.

Penetapan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang melaksanakan, tetapi juga menetapkan

tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku kebijakan tersebut.

b. Standar Prosedur Operasi (Standard Operating Procedure)

Setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan *standard operating procedure (*SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntunan, dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilakukan, siapa sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, SOP dapat pula digunakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat mereka melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang dibuat perlu dibuat prosedur tetap (Protap) atau prosedur baku berupa standar prosedur operasi dan atau standar pelayanan minimal (SPM).

c. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan standar prosedur operasi (SOP), langkah berikutnya perlu ditetapkan berapa besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi, serta peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tertentu sangat tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Namun sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari

BRAWIJAYA

pemerintah pusat (APBN), APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat, dan lain-lain.

Demikian pula macam, jenis, dan besar kecilnya peralatan yang diperlukan sangat bervariasi dan tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Meskipun demikian, yang lebih penting untuk diketahui dan ditegaskan adalah untuk melaksanakan kebijakan perlu didukung oleh peralatan yang memadai. Tanpa peralatan yang cukup dan memadai akan dapat mempengaruhi efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kebijakan.

d. Penetapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga (pelaku kebijakan) maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan, apakah menggunakan pola kolegial, atau ada salah satu lembaga yang ditunjuk sebagai Koordinator. Bila ditunjuk salah satu di antara pelaku kebijakan untuk menjadi koordinator biasanya lembaga yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan yang diberi tugas sebagai *leading sector* bertindak sebagai koordinator dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

e. Penetapan Jadwal Kegiatan

Agar kinerja pelaksanaan kebijakan menjadi baik setidaknya dari "dimensi proses pelaksanaan kebijakan ", maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan tadi harus diikuti dan dipatuhi secara konsisten oleh para pelaku kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi sekaligus dapat dijadikan standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan kebijakan perlu ditegaskan dan disusun jadwal pelaksanaan kebijakan.

f. Tahap Aplikasi (application)

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahap yang telah disebutkan sebelumnya.

b. Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan serta mengetahui kelebihan dan kekurangan dalam kajian teoritis. Dua pendekatan tersebut yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*.

1) Model pendekatan Top Down

Teori Edward III (1980) dalam Widodo (2006:96) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor *communication*, *resources*, *dispositions*, dan *bureaucratic structure*.

a) Faktor Komunikasi (Communication)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi kominikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementator*).

Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan secara signifikan.

Komunikasi kebijakan mempunyai beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transformission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tadi.

Oleh karena itu, dimensi komunikasi mencangkup transformasi kebijakan, kejelasan, dan konsistensi. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lainyang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, dan pihak

lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Jelas tidak jelas mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

b) Sumber Daya (Resources)

Sumber daya adalah salah satu bagian elemen terpenting pula dalam model implementasi sebuah kebijakan. Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) menegaskan bahwa

"Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturanaturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara lebih efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif".

Disisi lain Van Horn & Van Matter (1974) dalam Widodo (2006:98) juga menyatakan bahwa "new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program". Sumber daya sebagaimana telah disebutkan diatas meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya peralatan (gedung, peralatan, tanah, dan suku cadang lain) yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

1. Sumber Daya Manusia

Dalam hal ini Sumber daya (*resources*) manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) menegaskan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*". Sumber daya manusia (*staff*), harus cukup (jumlah) dan cakap (keahlian). Edward III (1980) dalam Widodo (2006:98) pada bagian sebelumnya menegaskan bahwa:

"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack resources to do an effective job, implementation will not effective".

Jika sudah demikian, efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Sekalipun aturan main pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun manakala sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan efektif. Sekalipun demikian, agar diperoleh efektivitas pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya sumber daya manusia, tetapi harus memiliki keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Hal itu ditegaskan oleh Edward III (1980) dalam Widodo (2006:99) menyatakan bahwa: "it is not enough for there to be an adequate number of implementors to carry out a policy. Implementors must possess the skill necessary for the job at hand".

Selain itu, sumber daya manusia tersebut harus mengetahui apa yang harus dilakukan (*knowing what to do*). Oleh karena itu, sumber daya manusia pelaku kebijakan (*implementor*) tersebut juga membutuhkan informasi yang cukup tidak saja berkaitan dengan bagaimana cara melaksanakan kebijakan, tetapi juga mengetahui arti penting (esensi) data mengenai kepatuhan pihak lain yang terlibat terhadap peraturan dan pengaturan (*rules and regulations*) berlaku.

Sumber daya manusia pelaku kebijakan (*implementors*) juga harus mengetahui orang-orang lain yang terlibatdalam pelaksanaan kebijakan. Di samping itu, sumber daya manusia pelaku kebijakan juga harus memiliki kewenangan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Tidak cukupnya sumber daya berarti peraturan (*law*) tidak akan bisa ditegakkan (*enforced*), pelayanan tidak disediakan, dan peraturan yang digunakan tidak bisa dikembangkan.

Dengan demikian, sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

2. Sumber Daya Anggaran

Sumber daya yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan, selain sumber daya manusia adalah dana (anggaran) dan peralatan yang diperlukan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan.

Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Hal tersebut ditegaskan oleh Edward III (1980) sebagaimana yang terdapat dalam Widodo (2006:100) dalam kesimpulan studinya yakni "Budgetary limitations, and citizens opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of the service that implementors can be provide to the public".

Kondisi tersebut juga menyebabkan para pelaku kebijakan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan mereka tidak mendapatkan *incentive* sesuai dengan yang diharapkan sehingga menyebabkan gagalnya pelaksanaan program. Berkaitan dengan itu,Van Horn & Van Matter (1974) dalam Widodo (2006:100) menyatakan "new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program".

Terbatasnya insentif tersebut tidak akan mampu mengubah sikap dan perilaku (disposisi) para pelaku kebijakan. Oleh karena itu, agar para pelaku kebijakan memiliki disposisi (sikap dan perilaku) tinggi dalam melaksanakan kebijakan diperlukan insentif yang cukup. Berkaitan dengan hal tersebut, Edward (1980) dalam Widodo (2006:100) menegaskan bahwa:

"Changing the personnel ingovernment bureaucracies is difficult and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementors disposition is to alter the disposition of existing implementors through the manipulation of existing implementors through the manipulation of incentives by high-level policy makers may influence their action".

Besar kecilnya insentif tersebut dapat mempengaruhi sikap dan perilaku (disposisi) pelaku kebijakan. Insentif tersebut bisa diwujudkandalam bentuk "rewards and punishment". Meskipun dalam pelaksanaannya diakui sulit seperti

yang ditegaskan oleh Edwards III (1980) dalam Widodo (2006:101) menyatakan bahwa :

"Rewards are the other side of the incentive coin, but they are even more difficult for executives to administer than penalties. In all levels of the executives and judicial branch of government, individual performance is difficult to reward with pay increases".

Bahkan insentif tersebut dapat mengarah pada terjadinya "goal displacement" para pelaku kebijakan, sebagaimana digambarkan oleh Edwards III (1980) dalam Widodo (2006:101) bahwa:

"incentives can be to goal displacement. Bureaucrats who are provided incentive to implement policies may begin to pursue goals others that those intended by their superior. Vague and diverse goal, poor measure of performance, and obscure implementation directives make it difficult to evaluate the success of many policies. When a criterion of success is developed for a policy, bureaucrats may attempt to beat the system by emphasizing most whatever is being measured by their superiors, independent of wetter or not their action advance the policy goal".

Dalam kondisi seperti yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya keuangan (anggaran), akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan.Di samping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, agar dapat mengubah perilaku (disposisi) pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu ditetapkan atau disertakan suatu sistem insentif dalam sistem akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus menyertakan atau menyediakan sistem insentif bagi para petugas pelayanan, manajer program dan mungkin juga masyarakat yang dilayani.

3. Sumber Daya Peralatan (Facility)

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan (Edward III, 1980) dalam Widodo (2006:102).

Pernyataan yang muncul adalah bagaimana pengaruh terbatasnya fasilitas dan peralatan dalam pelaksanaan kebijakan. Edwards III (1980) dalam Widodo (2006:102) menegaskan bahwa:

"Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementator may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won't succeed".

Dengan demikian, terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan, menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan. Mengapa demikian, karena dengan terbatasnya fasilitas (apalagi yang sudah lama atau kuno terutama teknologi informasi) sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Terbatasnya fasilitas yang tersedia, kurang menunjang efisiensi dan tidak mendorong motivasi para pelaku dalam melaksanakan kebijakan.

4. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan.

Sebagaimana telah dikemukakan diatas bahwa sumber daya informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Terutama, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Selain itu, informasi tentang kerelaan atau

kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal itu dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Selain itu, informasi tentang kerelaan atau kesangupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal itu dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara implementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Di samaping itu, informasi ini penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasikan agar di antara mereka memiliki kemauan untuk melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereke kehendaki.

George E. Edward III (1980) dalam Widodo (2006:103) menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting kehadirannya ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Apabila lembaga tersebut tidak diberi kewenangan untuk membuat keputusan sendiri dalam memecahkan masalah yang dihadapinya, bukan saja wibawa lembaga akan merosot di mata masyarakat yangh

dilayani, tetapi jauh lebih dari itu masalah yang mengemuka tidaka akan segera dipecahkan,bahkan cenderung terus mengalami tumbuh kembang di hadapannya. Selain itu,bisa jadi pemecahan masalah yang ada di hadapannya kurang sesuai atau tepat, karena yang membuat keputusan bukan lembaga yang lebih dekat dan lebih tahu masalahnya dan apa penyebabnya. Jika demikian, lembaga yang paling dekat dengan yang dilayani, bahkan pelaku utama kebijakan harus diberi kewenangan yang cukup membuat keputusan sendiri dalam bingkai melaksanakan kebijakan yang menjadi bidang kewenangannya.

Sumber daya sebagaimana telah disebutkan diatas, merupakan sarana yang digunakan untuk mengoperasionalisasikan implementasi suatu kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan atau aturan-aturan (*laws*) tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan, dan pengaturan-pengaturan (*regulation*) yang beralasan tidak akan dikembangkan.

c. Disposisi (Disposition)

Sebagaiman ditegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini akan muncul di antara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak

hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Mereka akan tahu bahwa kebijakan akan menguntungkan organisasi dan dirinya, manakala mereka cukup pengetahuan (cognitive) dan mereka sangat mendalami dan memahaminya (Comprehension and understanding). Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan ini akan menimbulkan sikap menerima (acceptance), tidak peduli (neutrality), dan menolak (rejection) terhadap kebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan. Disposisi yang tinggi menurut Edward III (1980) dan Van Horn & Van Matter (1974) Sebagaimana yang dikutip dalam Widodo (2006:104) berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksana kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para pelaksana (implementors) untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut. Tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut sebagaimana yang telah diungkapkan Edward III (1980) dalam Widodo (2006:105).

Terdapat tiga macam elemen respons yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemauan untuk melaksanakan suatu kebijakan, sebagimana yang dikatakan Van Mater & Van Horn (1974). Dalam Widodo (2006:105) antara lain: terdiri atas pengetahuan (cognition), pemahaman dan pendalaman (comprehension and understanding) terhadap kebijakan; arah respons mereka apakah menerima, netral atau menolak (acceptance, neutrality, and rejection); intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standard an tujuan kebijakan adalah penting karena bagaimanapun juga, implementasi kebijakan yang berhasil bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (officials) tidak sepenuhnya menyadari terhadap standard an tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standard an tujuan kebijakan juga merupakan hal yang *crucial*. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan karena mereka menolak apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan, Van Mater & Van Horn (1974) dalam Widodo (2006:105). Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan di antara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan hal ini dikatakan oleh Van Mater & Van Horn, (1974) dalam Widodo (2006:105).

Pada akhirnya intensitas disposisi para pelaku (implementor) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan. d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya. Namun menurut Edward III (1980) sebagaimana yang dikutip dalam Widodo (2006:106), implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya ketidak efisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencangkup aspek-

aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unitunit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi (bureaucratic structure) mencangkup dimensi fragmentasi (fragmentation) dan standar prosedur operasi (standar operating procedure) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Dimensi fragmentasi (*fragmentation*) menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar berita atau instruksi nya akan terdistorsi. Fragmentasi birokrasi ini akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya langka.

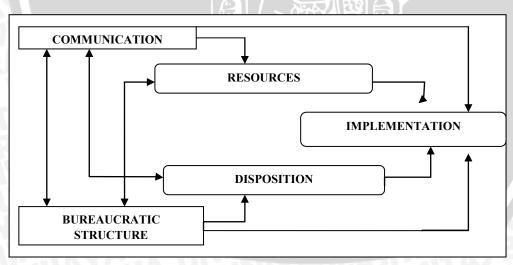
Dengan kata lain organisasi pelaksana yang terfragmentasi (terpecahpecah atau tersebar) akan menjadi distorsi dalam pelaksana kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang insentif. Hal ini berpeluang terjadi distorsi komunikasi yang akan menjadi penyebab gagalnya pelaksana suatu kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan yang menyeluruh, perlu adanya kerjasama yang baik dari banyak orang. Oleh karena itu, fragmentasi organisasi (organisasi yang terpecah-pecah) dapat merintangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat

memboroskan sumber-sumber langka. Adanya perubahan yang tidak diinginkan (perubahan-perubahan tidak seperti biasanya) menciptakan kegaduhan, kebingungan, yang semua itu akan mengarah pada pelaksaan kebijakn yang menyimpang dari tujuan semula yang telah ditetapkan sebelumnya.

Demikian pula tidak jelasnya *standard operating procedure*, baik menyangkut mekanisme sistem dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab di antara organisasi pelaksana satu dengan lainny, ikut pula menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Faktor tujuan dan sasaran, komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana telah disebutkan akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik. Secara skematis model proses implementasi kebijakan publik dapat dilihat pada gambar 2 dibawah ini:



Gambar 2: Dampak Langsung dan Tidak Langsung terhadap Implementasi Sumber: George E. Edward III, *Implementing Public Policy*, (1980) dalam Widodo (2006:107).

Komunikasi merupakan proses transformasi kebijakan tidak saja kepada para pelaku kebijakan (*policy implementators*), tetapi juga kepada kelompok sasaran (*target groups*) dan lembaga sosial masyarakat (LSM) yang konsentrasi pada masalah kebijakan. Melalui proses komunikasi tersebut, para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi jelas (*clarity*) apa yang menjadi substansi kebijakan, mencangkup apa yang menjadi tujuan, sasaran, dan arah kebijakan.

Dengan diketahui dan dipahami substansi kebijakan akan lebih mudah dalam menyusun *standard operating procedure* (SOP) sebagai dimensi dari struktur birokrasi. Kejelasan substansi kebijakan dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan.

Melalui komunikasi ini pula, sumber daya (*resources*) apa saja dan berapa banyak yang diperlukan juga semakin mudah ditentukan untuk melaksanakan kebijakan. Baik sumber daya manusia, informasi, keuangan, sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan ini sangat membutuhkan sosok atau figure pimpinan organisasi publik yang memiliki kapabilitas dan profesionalitas dalam memainkan peran mereka selama proses pelaksanaan kebijakan berlangsung.

Struktur birokrasi merupakan variabel kedua yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi sebagaimana telah dikemukakan diatas meliputi aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, dimensi struktur birokrasi ini dibedakan menjadi dua macam, yakni dimensi fragmentasi dan dimensi *standard operating procedure* (SOP). Struktur birokrasi ini mempengaruhi tingkat intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan.

Semakin terfragmentasi struktur birokrasi juga semakin membutuhkan koordinasi yang intensif dan hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi. Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi sangat berpeluang di antara para aktor kebijakan kurang bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya, peluang terjadinya kegagalan pelaksanaan kebijakan juga semakin besar. Demikian pula semakin jelas SOP (*standard operating procedure*), semakin mudah pula menentukan risorsis, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

Ketepatan dalam menentukan risorsis yang diperlukan bagi para pelaku kebijakan, niscaya akan memberi peluang keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, kurang cukup atau terbatasnya risorsis yang tersedia dan diperlukan para pelaku kebijakan, niscaya memberi peluang terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

Struktur birokrasi juga berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi pelaku kebijakan, semakin besar menimbulkan konflik di antara mereka. Akibatnya, hubungan di antara mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis di antara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi di antara mereka dalam melaksanakan kebijakan.

Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang terjadi kegagalan. SOP juga akan mempengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksanaan kebijakan, semakin memudahkan para pelaku kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut tujuan, arah, kelompok sasaran, dan hasil apa yang dapat dicapai atau dinikamati baik oleh para pelaku kebijakan maupun organisasi pelaku kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam melaksanakan kebijakan. Manakala manfaat dan keuntungan kebijakan ini diketahui sejak dini oleh para pelaku kebijakan dan oraganisasi, sehingga disposisi para pelaku dan organisasi pelaksana kebijakan ini akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan uraian diatas, semakin jelas bahwa variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan tidak terkecuali di dalam implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat di LMDH Giri Wana Sakti Desa Tahunan Kecamatan Sale Kabupaten Rembang sebagi bagain dari penerapan

BRAWIJAYA

suatu proses kebijakan untuk keberhasilan suatu kebijakan artinya memang harus ada integrasi diantara ke empat variabel tersebut.

Teori Merille S. Grindle (1980) dalam Subarsono (2005:93), mengatakan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan *(content of policy)* dan lingkungan implementasi *(context of implementation)*.

Variabel Isi Kebijakan Mencakup:

- Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- ➤ Jenis Manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
- > Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
- Apakah letak sebuah program sudah tepat;
- > Apakah sebuah program telah menyebutkan implementornya dengan rinci;
- > Apakah sumber dayanya telah memadai.

Sedangkan variabel Lingkungan Implementasi mencakup:

- > Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimilikioleh para aktor yangterlibat dalam implementasi kebijakan;
- Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dalam Subarsono, (2005:94). Mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga variabel didalamnya, yaitu karakteristik dari masalah

(tractability of the problems), karakteristik kebijakan/ undang-undang (ability of statue to structure implementation) dan variable lingkungan (nonstatutory variables effecting implementation).

b) Model Pendekatan Bottom-Up

Model implementasi dengan pendekatan bottom up muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (top down). Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model bottom up adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan consensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan bottom up menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan. Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam persfektif bottom up adalah Adam Smith. Menurut Smith (1973) yang dikutip oleh Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari persfektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Menurut Smith yang dikutip oleh Islamy (2001), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu:

1. *Idealized policy*: yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group untuk melaksanakannya*

- 2. *Target groups*: yaitu bagian dari policy stake holders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakukan dengan kebijakan yang telah dirumuskan
- 3. *Implementing organization*: yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- 4. *Environmental factors*: unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Pendekatan *Bottom-Up* ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (*promise land*), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor-aktor yang terlibat dalam "service delivery" di dalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan "kontak" sebagai sarana untuk mengembangkan teknik network guna mengidentifikasikan aktor-aktor lokal, regional, dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan, dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari street level bureaucrats (the bottom) sampai pada pembuatan keputusan tertinggi (the top) disektor publik maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui bargaining (eksplisit atau implicit) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka.

Dalam pendekatan *Bottom-Up* pun masih menemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam menerima kesulitan empiris sebagai *statemen normative* maupun satu-satunya basis analisis atau komplek masalah organisasi dan politik. Selain itu petugas lapangan tentu

pula melakukan kekeliruannya. Karena itu berbahaya untuk menerima realitas deskriptif yang menunjukkan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya ke dalam suatu deskripsi tindakan.

(http://elib.unikom.ac.id/download.php?id=94233).

Dari berbagai macam teori diatas, melalui penelitian ini peneliti tidak akan menggunakan semua model teori kebijakan yang ada melainkan akan menggunakan salah satu diantara berbagai model tersebut. Hal ini disesuaikan dengan permasalahan serta analisis dari kebijakan ini. Oleh karena itu peneliti lebih condong kepada model analisis kebijakan dari Edward III, dengan menggunakan analisis ini peneliti akan mendapatkan hasil yang komprehensip dari sisi kesimpulan baik itu ditinjau dari sisi kelebihan kebijakan ini maupun kelemahan dari kebijakan ini.

c. Faktor Penghambat Dan Pendorong Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan wujud nyata dalam proses mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan kedalam suatu tindakan nyata yang telah dipilih dan ditetapkan menjadi kenyataan. Namun, dalam proses tersebut pasti akan terdapat suatu keadaan dimana program tidak berjalan dengan semestinya. Keadaan ini menurut Dunsir yang dikutip oleh Abdul Wahab (2008) dinamakan *Implementation gap*, sebagai keadaan dimana proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang sebenarnya terjadi di lapangan (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Kebijakan publik memiliki banyak faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan tersebut tidak berjalan semestinya, namun ada faktor-

faktor lain yang dapat mendorong suatu kebijakan berhasil. Menurut Ulfa yang dikutip oleh Agustino (2008:160-161), menyebutkan beberapa faktor yang mempengaruhi terlaksanakannya suatu kebijakan publik, antara lain:

a) Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah;

SBRAWI

- b) Adanya kesadarn untuk menerima kebijakan,
- c) Adanya sanksi hukum
- d) Adanya kepentingan publik
- e) Adanya kepentingan pribadi
- f) Masalah waktu

Solichin Abdul Wahab (2004), lebih lanjut mengatakan bahwa derajat keberhasilan implementasi dapat disebabkan oleh beberapa hal:

- a. Sebagai akibat kondisi kebijaksanaan kurang terumuskan secara baik
- b. Akibat dari sistem administrasi pelaksanaannya yang kurang baik
- c. Akibat kondisi lingkungan yang kurang baik

Dari teori implementasi kebijakan publik diatas menunjukkan bahwa adanya suatu proses sehingga kebijakan dapat dilaksanakan dengan sebagai mana mestinya.

C. Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat [PHBM]

1. Pengertian PHBM

Berdasarkan Keputusan Kepala Perum Perhutani Unit I Jawa Tengah No: 2142/KPTS/I/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat (PSDHBM) di Unit I Jawa Tengah. Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat adalah sistem pengelolaan sumberdaya hutan dengan pola kolaborasi yang bersinergi antara Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan atau para pihak yang berkepentingan dalam upaya mencapai keberlanjutan fungsi dan manfaat sumberdaya hutan yang optimal dan peningkatan IPM yang bersifat fleksibel, partisipatif dan akomodatif.

2. Maksud dan Tujuan

PHBM dimaksudkan untuk memberikan arah pengelolaan sumberdaya hutan dengan memadukan aspek ekonomi, ekologi dan sosial secara proporsional dan profesional. PHBM bertujuan untuk meningkatkan peran dan tanggung jawab Perum Perhutani, masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan terhadap keberlanjutan fungsi dan manfaat sumberdaya hutan, melalui pengelolaan sumberdaya hutan dengan model kemitraan. Pada dasarnya program Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) bertujuan untuk :

a. Meningkatkan kesejahteraan, kualitas hidup, kemampuan dan kapasitas ekonomi dan sosial masyarakat.

- Meningkatkan peran dan tanggung jawab Perhutani, masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan sumberdaya hutan.
- c. Meningkatkan mutu sumberdaya hutan, produktifitas dan keamanan hutan.
- d. Mendorong dan menyelaraskan pengelolaan sumberdaya hutan sesuai dengan kegiatan pembangunan wilayah dan sesuai kondisi dinamika sosial masyarakat desa hutan.
- e. Menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesempatan berusaha dan meningkatkan pendapatan masyarakat dan negara.

Dari kelima tujuan yang ingin dicapai dalam program Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat tersebut, faktor penduduk sekitar hutan sangat diperhatikan. Hal ini di sadari karena hutan dipandang sebagai suatu ekosistem dengan lingkungannya. Hutan merupakan aset nasional yang harus dimanfaatkan secara efektif dan efesien, dengan memperhatikan keseimbangan lingkungannya. Hilangnya keserasian antara hutan dengan lingkungannya akan menimbulkan kesenjangan, salah satu elemen ekosistem yang bertempat tinggal di sekitar kawasan hutan.

3. Manfaat program PHBM

a. Manfaat ekologi

Pola tanam yang sesuai dengan karakteristik wilayah akan bermanfaat bagi keberlanjutan fungsi dan manfaat sumberdaya hutan itu sendiri.

b. Manfaat ekonomi

Melalui pemanfaatan berbagi yang jelas akan memberikan manfaat langsung bagi masyarakat desa hutan melalui pembagian hasil hutan.

c. Manfaat sosial

Memberikan manfaat sosial khususnya dalam menciptakan lapangan kerja serta peningkatan teknologi bagi masyarakat.

4. Ruang Lingkup PHBM

PHBM dilaksanakan di dalam dan di luar kawasan hutan dengan mempertimbangkan skala prioritas berdasarkan perencanaan partisipatif. PHBM yang dilaksanakan di dalam kawasan hutan tidak bertujuan untuk mengubah status kawasan hutan, fungsi hutan dan status tanah negara.

5. Prinsip-prinsip PHBM

PHBM dilaksanakan dengan prinsip-prinsip:

- a. Perubahan pola pikir pada semua jajaran Perum Perhutani dari birokratis, sentralistik, kaku dan ditakuti menjadi fasilitator, fleksibel, akomodatif dan dicintai.
- b. Perencanaan partisipatif dan fleksibel sesuai dengan karakteristik wilayah.
- c. Fleksibel, akomodatif, partisipatif dan kesadaran akan tanggung jawab sosial.
- d. Keterbukaan, kebersamaan, saling memahami dan pembelajaran bersama.

- e. Bersinergi dan terintegrasi dengan program-program Pemerintah Daerah.
- f. Pendekatan dan kerjasama kelembagaan dengan hak dan kewajiban yang jelas.
- g. Peningkatan kesejahteraan masyarakat desa hutan.
- h. Pemberdayaan masyarakat desa hutan secara berkesinambungan.
- Mengembangkan dan meningkatkan usaha produktif menuju masyarakat mandiri dan hutan lestari.
- j. Supervisi, monitoring, evaluasi dan pelaporan bersama para pihak.

6. Organisasi-organisasi dalam PHBM

Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) merupakan suatu lembaga yang dibentuk oleh masyarakat desa hutan dalam rangka kerjasama pengelolaan sumberdaya hutan dengan sistem PHBM. LMDH merupakan lembaga yang berbadan hukum, mempunyai fungsi sebagai wadah bagi masyarakat desa hutan untuk menjalin kerjasama degan Perum Perhutani dalam PHBM dengan prinsip kemitraan. LMDH memiliki hak kelola di petak hutan pangkuan di wilayah desa dimana LMDH itu berada, bekerjasama dengan Perum Perhutani dan mendapat bagi hasil dari kerjasama tersebut. Dalam menjalankan kegiatan pengelolaan hutan, LMDH mempunyai aturan main yang dituangkan dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART).

Forum Komunikasi PHBM (FK PHBM) merupakan salah satu lembaga pendukung dalam pelaksanaan PHBM. FK PHBM dibentuk disetiap tingkat pemerintahan, mulai dari Pemerintah Desa, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Provinsi. Secara hukum FK bertanggung jawab kepada Pemerintah di tingkat mana FK tersebut dibentuk.

Tugas FK PHBM adalah:

- a. Mengkoordinasikan dan menjabarkan secara operasional kegiatan pengelolaan sumberdaya hutan bersama masyarakat.
- b. Melaksanakan bimbingan, pendampingan, memantau dan mengevaluasi hasil kegiatan dan perkembangan PHBM.
- c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan PHBM sesuai dengan tugas pokok dan fungsi instansi masingmasing.
- d. Menyampaikan hasil laporan kegiatan tersebut kepada semua pihak yang berkepentingan.

7. Pelaksanaan PHBM

Pelaksanaan PHBM di bidang pengelolaan hutan, meliputi programprogram sebagai berikut :

- a. Bidang Perencanaan
 - a) Penyusunan Perencanaan Petak Hutan Pangkuan secara partisipatif dengan melibatkan semua pihak terkait. Perencanaan meliputi: rencana kelola wilayah hutan, rencana sosial, rencana kelembagaan, peningkatan sumberdaya manusia, peningkatan usaha ekonomi produktif masyarakat sekitar hutan.
 - b) Perencanaan disusun oleh LMDH, Perum Perhutani dan para pihak yang berkepentingan dengan pendekatan desa melalui kajian sumberdaya yang ada di masing-masing desa.

- b. Bidang Pembinaan Sumberdaya Hutan
 - a) Persemaian, tanaman dan pemeliharaan dikerjasamakan dengan LMDH.
 - b) Pengkaderan mandor sebagai penyuluh PHBM PLUS.
 - c) Pembuatan pusat informasi dan komunikasi PHBM.
 - d) Pelatihan-pelatihan usaha produktif dan kewirausahaan untuk LMDH.
 - e) Pemberdayaan terhadap LMDH bersama dengan para pihak.
 - f) Mengaktifkan pola FGD (*Foccus Group Discussion* = Diskusi Kelompok Terarah).
 - g) Pembentukan site learning (lokasi pembelajaran) untuk PHBM.
- c. Bidang Produksi
 - a) Alokasi bagi hasil untuk produksi kayu dan non-kayu, wisata, galian C, sampah, air, dll.
 - b) Pertisipasi LMDH dalam pengamanan hasil tebangan dan pengangkutan kayu dari hutan ke Tempat Penimbunan Kayu (TPK).
- d. Bidang Pemasaran dan Industri
 - a) Pembentukan warung kayu untuk mempermudah masyarakat desa hutan dalam memperoleh kayu.
 - b) Membantu pasokan kayu untuk industri kecil yang dimiliki oleh LMDH.
 - c) Membantu teknologi bagi industri LMDH.
 - d) Membantu pengembangan pemasaran bagi industri LMDH.
- e. Bidang Keamanan
 - a) LMDH berperan aktif dalam menjaga keamanan hutan.

b) LMDH bersama Perhutani melaksanakan patroli harian untuk mengatasi keamanan dan pengamanan hutan.

f. Bidang Keuangan

- a) Biaya PHBM PLUS minimal 10 % dari Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan.
- b) Pendapatan perusahaan dari bagi hasil kegiatan PHBM di luar usaha pokok dikembalikan untuk mendukung kegiatan PHBM PLUS.
- c) Memfasilitasi LMDH dalam memperoleh sumber modal dari pihak ketiga.
- d) Memberikan bimbingan kepada LMDH dalam pengelolaan administrasi dan pemanfaatan keuangan.
- g. Bidang Sumberdaya Manusia (Perhutani)
 - a) Penyiapan petugas PHBM yang proporsional dengan kualitas yang memadai.
 - b) Pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) di tingkat Pusat, Unit dan KPH dengan melakukan pertemuan dan aktifitas yang intensif.
 - c) Pembangunan dan pengembangan *training centre* (pusat pelatihan)

 PHBM PLUS untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia Perum

 Perhutani dan masyarakat desa hutan dengan metode partisipatif yang berbasis *community development* (pembangunan masyarakat).

8. Keterlibatan Para Pihak dalam PHBM

Para pihak yang dimaksud dalam PHBM adalah pihak di luar Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan yang mempunyai perhatian dan berperan mendorong proses optimalisasi serta berkembangnya PHBM, yaitu: Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Lembaga Ekonomi Masyarakat, Lembaga Sosial Masyarakat, Usaha Swasta, Lembaga Pendidikan dan Lembaga Donor.

Pemeritah Daerah dilibatkan dalam sistem PHBM, sebagai pemegang kekuasaan atas wilayah administrasi dan tata kehidupan sosial masyarakat desa hutan. Peran Pemerintah Daerah adalah mensinergikan program pembangunan wilayah dengan pelaksanaan PHBM. Pemerintah Daerah yang terlibat dalam PHBM meliputi: Pemerintah Desa, Kecamatan, Kabupaten dan Provinsi.

Lembaga Swadaya Masyarakat, berperan dalam pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat mampu mengatasi segala persoalan dalam dirinya. LSM diharapkan bisa melakukan transfer pengetahuan dan teknologi pada masyarakat untuk mempercepat terjadinya perubahan sosial untuk mewujudkan kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat.

Lembaga Ekonomi Masyarakat, berperan dalam mengembangkan usaha untuk peningkatan ekonomi masyarakat. Persoalan ekonomi merupakan hal yang penting untuk diperhatikan, karena hal ini mempunyai pengaruh yang cukup kuat terhadap keberhasilan pengelolaan sumberdaya hutan.

Lembaga Sosial Masyarakat, berperan dalam menumbuhkan kesadaran dan mendukung kehidupan sosial masyarakat sekitar hutan menjadi lebih kualitas. Lembaga Sosial Masyarakat berupa perkumpulan sosial di masyarakat, baik yang terbentuk secara alami maupun terbentuk karena program dari pihak di luar masyarakat.

Usaha Swasta, berperan dalam menumbuhkan jiwa kewirausahaan, yang memiliki prinsip usaha untuk pemupukan modal. Keterlibatan pihak ini dalam PHBM akan mendukung kemajuan masyarakat dalam mengembangkan potensi alam dan potensi sumberdaya manusia untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat sekitar hutan.

Lembaga Pendidikan, memiliki peran dalam usaha pengembangan sumberdaya manusia, melakukan kajian dan transfer ilmu, pengetahuan dan teknologi pada masyarakat desa hutan, sehingga memiliki pengetahuan yang cukup dalam keterlibatannya pada PHBM.

Lembaga Donor, berperan untuk memberikan dukungan dana kepada masyarakat desa hutan dalam usaha keterlibatannya di PHBM. Kerjasama dengan Lembaga Donor akan menjadikan masyarakat dan Perum Perhutani memiliki kesempatan untuk mengoptimalkan berbagai potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang dimilikinya.

9. Bagi Hasil dalam PHBM

Kegiatan berbagi dalam PHBM ditujukan untuk meningkatkan nilai dan keberlanjutan fungsi serta manfaat sumberdaya hutan. Nilai dan proporsi berbagi dalam PHBM ditetapkan sesuai dengan nilai dan proporsi masukan faktor produksi yang dikontribusikan oleh masing-masing pihak (Perum Perhutani, masyarakat desa hutan, dan pihak yang berkepentingan).

Nilai dan proporsi berbagi ditetapkan oleh Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan atau Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan dengan pihak yang berkepentingan pada saat penyusunan rencana yang dilakukan secara partisipatif. Ketentuan mengenai nilai dan proporsi berbagi dituangkan dalam perjanjian PHBM antara Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan atau Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan dengan pihak yang berkepentingan.

10. Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan Evaluasi harus dilakukan secara konsisten sebagai tuntutan manajemen dalam rangka pelaksanaan PHBM. Monitoring dan evaluasi merupakan dasar bagi penilaian kinerja jajaran Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan dalam melaksanakan PHBM. Monitoring dalam pelaksanaan PHBM dilakukan dalam rangka pendampingan, pengawalan dan pengamatan atas pelaksanaan PHBM. Monitoring ini harus dilaksanakan secara terus menerus selama proses berjalan oleh Perum Perhutani, LMDH, LSM, dan para pihak yang berkepentingan.

Evaluasi dilaksanakan dengan maksud untuk mengetahui pencapaian hasil kinerja pelaksanaan PHBM. Evaluasi dilakukan dengan cara membandingkan antara hasil pelaksanaan dengan target yang telah ditetapkan dalam perencanaan PHBM pada masing-masing wilayah. Monitoring dan evaluasi dilaksanakan dengan menggunakan alat monitoring dan evaluasi yang dirumuskan bersama oleh semua pihak. Kesepakatan tentang alat monitoring dan evaluasi yang akan digunakan memberikan pengaruh terhadap keberhasilan proses, respon dan dampak terhadap monitoring dan evaluasi yang dilakukan. Untuk itu monitoring dan evaluasi harus dilakukan secara partisipatif mulai dari perumusan alat yang digunakan, pelaksanaan dan tindak lanjut dari hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan.