

**EFEKTIVITAS KELEMBAGAAN DAN KEBIJAKAN HUTAN RAKYAT  
DI KABUPATEN BANJARNEGARA DAN BANYUMAS**

***THE EFFECTIVENESS OF PRIVATE FOREST INSTITUTIONAL AND POLICY  
IN BANJARNEGARA AND BANYUMAS REGENCY***

**Eva Fauziyah dan Sanudin**

Balai Penelitian dan Pengembangan Teknologi Agroforestri  
Jl. Raya Ciamis-Banjar Km. 4 Ciamis 46201  
Telp. (0265) 771352, Fax. (0265) 775866  
Email: fauziyah\_eva@yahoo.com

Diterima: 12 Juni 2017; direvisi: 31 Juli 2017; disetujui: 7 Desember 2017

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas kelembagaan dan kebijakan hutan rakyat. Penelitian dilakukan di Kabupaten Banjarnegara dan Kabupaten Banyumas pada bulan Agustus 2012 sampai dengan Mei 2013. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur, wawancara terbuka serta *Focus Group Discussion* (FGD). Penilaian terhadap efektivitas kelembagaan dilakukan terhadap kelembagaan pemerintah, kelembagaan pemasaran, dan kelembagaan kelompok tani dengan menggunakan indikator yang direkomendasikan yaitu: 1) prinsip batas, 2) distribusi manfaat, 3) pengaturan pilihan kolektif, 4) kegiatan bersifat memonitor, 5) pemberian sanksi atas pelanggaran, 6) mekanisme penyelesaian konflik, dan 7) pengorganisasian hak kepemilikan. Sementara efektivitas kebijakan, diukur dengan menggunakan empat sudut pandang yakni ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana kebijakan, ketepatan target kebijakan, dan ketepatan lingkungan kebijakan. Data yang dikumpulkan diolah dengan menggunakan skala likert dan dianalisis secara deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas kelembagaan di Kabupaten Banjarnegara maupun Kabupaten Banyumas dalam kondisi sedang (cukup efektif). Kebijakan di Kabupaten Banjarnegara dinilai efektif dilihat dari sudut pandang ketepatan kebijakan dan ketepatan lingkungan, sedangkan kebijakan di Kabupaten Banyumas dinilai efektif dilihat dari sudut ketepatan target dan ketepatan lingkungan. Perbedaan penilaian ini disebabkan oleh perbedaan kebijakan atau program di setiap lokasi sesuai dengan kondisi dan keinginan masyarakat. Kata kunci: efektivitas, hutan rakyat, kelembagaan, kebijakan

**ABSTRACT**

*This research aimed to analyze the effectiveness of institutional and policy on private forest. The research was conducted in Banjarnegara and Banyumas Regency in August 2012 - May 2013. The methods used in this study are structured interview, open interview and Focus Group Discussion (FGD). Assessment of institutional effectiveness was done to government institutional, marketing institutional, and farmer institutional using recommended indicator namely: 1) user and resource boundaries, 2) appropriation and provision, 3) collective-choice arrangements, 4) monitoring, 5) graduated sanctions, 6) conflict-resolution mechanisms, and 7) recognition of appropriators' rights to organize. The collected data were processed using likert scale and analyzed descriptively. The results showed that effectiveness of institutional in Kabupaten Banjarnegara and Banyumas Regency was moderate condition (quite effective). The effectiveness of private forest policy is seen from four policy viewpoints: policy accuracy, policy implementation, target accuracy, and environmental accuracy. Private forest policy in Kabupaten Banjarnegara is effective based on policy accuracy and environmental accuracy, while private forest policy in Banyumas Regency is effective based on target accuracy and environmental accuracy. This difference in assessment is due to the different of policy or program at the location according to the condition and the desire of community.*  
*Keywords: effectiveness, private forest, institutional, policy*

**PENDAHULUAN**

Perkembangan pembangunan hutan rakyat di

Pulau Jawa dan Madura sangat menakjubkan, pada tahun 2008 mempunyai luas  $\pm$  2,58 juta ha dengan

potensi kayu ± 74,76 juta m<sup>3</sup> (BPKH Wilayah XI & MFPII, 2009) dan peningkatan luas rata-rata 200.000 ha/tahun pada periode 2003 - 2010 (Nugroho, 2010). Kayu hutan rakyat di Pulau Jawa memasok bahan baku kayu industri sebanyak 83 %, sedangkan kayu dari hutan alam hanya 17% saja dari total kebutuhan bahan baku kayu sebesar 11,9 juta m<sup>3</sup> (Ditjen RLPS, 2010).

Hutan rakyat sudah berjalan selama puluhan tahun, tetapi masih menyisakan permasalahan dalam pengelolaannya, sehingga perlu upaya peningkatan kinerja melalui pembenahan setiap subsistemnya. Penelitian terhadap tiga subsistem (produksi, pengolahan dan pemasaran) telah banyak dilakukan, sementara penelitian terhadap subsistem kelembagaan belum banyak dilakukan (Hardjanto & Trison, 2010). Permasalahan yang ada dalam subsistem produksi, pemasaran, dan pengolahan sangat berhubungan dengan persoalan penataan kelembagaan yang memerlukan penelitian yang seksama dan aplikatif (Hardjanto, Hero, & Trison, 2012). Pada dasarnya, kelembagaan dibangun untuk mencegah peluang terjadinya perilaku oportunistik, menekan perilaku *rent seeking* dan *free riding behaviour* serta meningkatkan pertukaran informasi antar pihak yang berhubungan sehingga menekan biaya koordinasi (Eggertson, 1990) dalam Nugroho and Tiryana (2013). Pada tiga dekade terakhir, hutan rakyat menjadi prioritas utama dalam penyusunan kebijakan kehutanan Gauld (2000) dalam Maryudi *et al.* (2012). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas kelembagaan dan kebijakan hutan rakyat.

#### METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan di 4 desa yakni Desa Bondolharjo dan Desa Kebutuh Duwur di Kabupaten Banjarnegara serta Desa Baseh dan Desa Kemawi di Kabupaten Banyumas Provinsi Jawa Tengah. Kedua kabupaten ini dipilih karena memiliki luas hutan rakyat cukup besar dibanding kabupaten lainnya di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini dilakukan pada bulan Agustus 2012 sampai bulan Mei 2013.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran data sekunder, wawancara terstruktur, wawancara terbuka serta FGD (*Focus Group Discussion*). Pemilihan responden dilakukan dengan teknik *purposive sampling* (cara pengambilan contoh secara bertujuan). Peserta FGD adalah anggota kelompok tani pada masing-masing desa yang sudah diwawancara sebelumnya sebanyak 15 orang di setiap desa.

Data primer yang diambil terutama terkait

dengan pengukuran efektivitas kelembagaan yang mendukung pengelolaan hutan rakyat yakni kelembagaan pemerintah, kelembagaan pemasaran, dan kelembagaan kelompok tani. Penilaian terhadap efektivitas kelembagaan tersebut dapat dinilai secara terpisah maupun secara keseluruhan. Pengukuran efektivitas kelembagaan didasari oleh teori dilema pengelolaan sumberdaya alam yang dikemukakan oleh Ostrom (2002). Menurut Ostrom (2002) dan Tajerin, Martosuyono, and Kurniawan (2012) agar kelembagaan tersebut dapat berfungsi untuk mencapai tujuan, maka dalam kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam harus terdapat beberapa prinsip yang harus terkandung didalamnya, yaitu:

1. Prinsip batas yang dapat ditentukan dengan jelas untuk dapat menentukan kepemilikan seseorang atau terhadap sumberdaya tersebut.
2. Distribusi manfaat dari aturan yang tepat guna proporsional dengan pembiayaannya, kemudian aturan yang tepat guna juga terkait dengan waktu, tempat, teknologi, dan kuantitas unit sumberdaya terkait dengan kondisi lokal.
3. Pengaturan pilihan kolektif yaitu hampir semua individu dipengaruhi oleh aturan operasional yang dapat merubah partisipasinya dalam pelaksanaan pengaturan.
4. Adanya kegiatan yang bersifat memonitor kondisi sumberdaya dan perilaku penggunaanya yang akuntabel.
5. Pemberian sanksi kepada pengguna yang melanggar aturan yang diterapkan sesuai dengan tingkatan kesalahan dan konteks kejadian pengguna tersebut dari petugas yang akuntabel atau dari pengguna lainnya atau keduanya.
6. Ada mekanisme penyelesaian konflik diantara pengguna dan antara pengguna dan petugas yang dapat diakses secara cepat, biaya rendah dan tersedia secara lokal.
7. Ada pengorganisasian hak kepemilikan yang diakui bagi para pengguna atau kelembagaannya yang tidak dapat dikuasai atau dicampurtangani oleh pemerintah.

Ketujuh indikator tersebut akan dinilai dengan sejumlah atribut (pertanyaan) yang sesuai dengan pemberian nilai 1–5. Pembobotan/skorings diperoleh dari perhitungan indikator yang telah ditentukan menggunakan skala likert. Skala likert disebut juga skala opini atau skala pendapat, yaitu skala yang dibuat untuk melakukan rating terhadap pendapat responden terhadap suatu objek yang mereka jumpai Levis (2013) dalam Fauziyah (2015). Penilaian secara keseluruhan efektivitas kelembagaan dalam

pengelolaan hutan rakyat dilihat berdasarkan penilaian responden terhadap kelembagaan tersebut dengan pengkategorian. Demikian pula dengan efektivitas kebijakan yang diukur dengan menggunakan empat sudut pandang yakni ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana kebijakan, ketepatan target kebijakan, dan ketepatan lingkungan kebijakan (Dwidjowijoto, 2006). Pembobotan dilakukan dengan pemberian nilai 0 – 10 berdasarkan pendapat dari responden (peserta FGD). Analisis kebijakan naratif tidak dapat

dipisahkan dengan kelembagaan karena analisis harus memperhatikan tatanan atau konteks kebijakan (*policy setting or context*) dengan mengidentifikasi fakta dan struktur peraturan (Shanahan, Jones, & McBeth, 2011).

Pengkategorian skor efektifitas kelembagaan dan kebijakan disajikan pada Tabel 1. Adapun perhitungan skoring efektivitas kelembagaan dan kebijakan disajikan sebagai berikut:

$$\text{Rata-rata skor dimensi aturan main} = \frac{\sum \text{skoring setiap pernyataan}}{\sum \text{pernyataan}}$$

$$\text{Rata-rata skor efektivitas kelembagaan} = \frac{\sum \text{rata-rata skoring tiap dimensi aturan main}}{\sum \text{dimensi aturan main}}$$

$$\text{Rata-rata skor efektivitas kebijakan} = \frac{\sum \text{rata-rata skoring pendapat responden}}{\sum \text{responden}}$$

**Tabel 1.** Kategori skor efektifitas kelembagaan dan kebijakan

No.	Nilai skor kelembagaan	Nilai skor kebijakan	Kategori
1.	0 - 1,67	0 - 3,3	Lemah/Tidak efektif
2.	>1,67 - 3,34	>3,3 - 6,7	Sedang/Cukup efektif
3.	>3,34 - 5,00	>6,7 - 10	Efektif

Sumber: Fauziyah (2015); Levis (2013), dimodifikasi

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Efektivitas Kelembagaan

Kelembagaan merupakan aturan yang berlaku dalam masyarakat (arena) yang menentukan siapa yang berhak membuat keputusan, tindakan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, aturan apa yang berlaku umum di masyarakat, prosedur apa yang harus diikuti, informasi apa yang mesti atau tidak boleh disediakan dan keuntungan apa yang individu akan terima sebagai buah dari tindakan yang dilakukannya (Ostrom, 2002). Dalam penelitian ini, kelembagaan dalam pengelolaan hutan rakyat dibedakan menjadi kelembagaan petani, kelembagaan pemerintah, dan kelembagaan pemasaran.

Kelembagaan dapat berupa organisasi dan aturan. Sebagai organisasi, petani hutan rakyat tergabung dalam kelompok tani dan beberapa kelompok tani dalam lingkup dusun (bagian dari desa) tergabung menjadi Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan). Kelompok tani di lokasi penelitian memiliki kegiatan di bidang pertanian lahan kering maupun lahan basah (sawah). Namun karena kepemilikan lahan di empat lokasi tersebut didominasi oleh lahan kering, maka kegiatan yang dilakukan banyak yang berkaitan dengan pertanian lahan kering.

Pembentukan awal kelompok tani didasari oleh

beberapa motivasi seperti adanya keinginan beberapa petani yang ingin membentuk kelompok tani, adanya inisiatif pribadi yang kemudian menjadi ketua/pengurus kelompok tani, serta dibentuk oleh pemerintah ketika ada bantuan/proyek. Kelembagaan yang terbentuk karena keinginan dari para anggotanya biasanya akan lebih bertahan lama dibandingkan dengan bentukan dari pihak luar (Diniyati, 2004). Biasanya kelompok tani bentukan proyek tidak mengakar di masyarakat dan ketika proyek selesai kelompokpun bubar. Demikian halnya dengan kelompok masyarakat yang bertujuan mendapatkan bantuan pihak luar, jika bantuan tak kunjung datang maka kelompok pun berangsur surut dan akhirnya bubar (Awang, Wiyono, & Sadiyo, 2007; Diniyati, Fauziyah, & Achmad, 2014).

Kelompok tani yang ada masih mempunyai keterbatasan dan memerlukan dorongan untuk meningkatkan kapasitasnya sebagai wadah perkumpulan petani. Secara umum tidak ada aturan main secara tertulis untuk menjamin keberlangsungan kelompok tani. Keanggotaan dan kegiatan yang dilakukan bersama dicatat secara sederhana melalui kesepakatan-kesepakatan tidak tertulis. Kegiatan yang dilakukan antar individu dalam kelompok tani lebih mengandalkan pada rasa saling percaya. Terlebih

biasanya dalam kelompok tani, anggotanya merupakan kerabat atau tetangga dekat yang sudah saling mengenal satu dengan yang lainnya dalam waktu yang lama. Seperti pendapat Shanin (1990) dalam Syahyuti (2016) yang menyebutkan bahwa pada eksistensi “*ekonomi peasant*”, solidaritas keluarga menyediakan kerangka dasar untuk saling membantu, saling mengontrol, dan sosialisasi.

Kelembagaan pemerintah yang berkaitan dengan hutan rakyat adalah lembaga pemerintah pusat dan pemerintah daerah (kabupaten dan provinsi) beserta aturan/kebijakannya. Lembaga pemerintah yang memiliki perhatian terhadap hutan rakyat baik di Kabupaten Banjarnegara maupun Kabupaten Banyumas diantaranya adalah Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Bappeda, Balai Penyuluhan Pertanian Perikanan Peternakan dan Kehutanan (BP4K), dan Badan Lingkungan Hidup (BLH). Beberapa lembaga juga memiliki program berupa bantuan bagi kelompok tani, tetapi belum terlihat ada koordinasi atau kerjasama antar lembaga dalam pelaksanaan kegiatan. Program yang kemungkinan dapat dilaksanakan dengan berkolaborasi masih dijalankan secara terpisah, sehingga ada kemungkinan terjadinya tumpang tindih antara satu program dengan program lainnya.

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah

sebagai lembaga yang terkait dengan hutan rakyat, belum secara khusus menerbitkan kebijakan hutan rakyat. Namun secara tidak langsung sudah banyak kebijakan berupa kegiatan/program yang mendukung perkembangan hutan rakyat. Peraturan yang terkait dengan hutan rakyat yang baru diterbitkan adalah Peraturan Menteri Kehutanan No P.30/Menhut-II/2012 tentang Penatausahaan Hasil Hutan yang Berasal dari Hutan Hak.

Beberapa lembaga terkait dengan kelembagaan pemasaran dalam pengelolaan hutan rakyat di Kabupaten Banyumas dan Banjarnegara terdiri dari petani, pengumpul, pedagang lokal maupun industri. Hubungan antar lembaga pemasaran berjalan dengan baik dan terjadi keseimbangan. Keberadaan kelembagaan petani, kelembagaan pemerintah maupun kelembagaan pemasaran yang ada dapat memberi pengaruh terhadap perkembangan hutan rakyat. Namun sejauh mana efektifitas ketiga kelembagaan dalam pengelolaan hutan rakyat tersebut juga dapat dipengaruhi oleh banyak faktor sehingga tingkat efektivitasnya akan berlainan. Hasil penilaian setiap jenis dan keseluruhan kelembagaan menurut sebaran kategori efektivitas dan dimensi aturan utamanya (Ostrom, 2002) di Kabupaten Banjarnegara dan Kabupaten Banyumas masing-masing disajikan pada Tabel 2 dan Tabel 3.

Tabel 2. Skor dan kategorisasi kelembagaan pengelolaan hutan rakyat di Kabupaten Banjarnegara menurut jenis dan aturan utamanya

No.	Dimensi Aturan Main	Skor dan Kategorisasi Kelembagaan		
		Pelaku Utama	Pemerintah	Pemasaran
1.	Prinsip batas	Kuat 3,19	Lemah 1,19	Lemah 1,63
2.	Distribusi manfaat	Kuat 3,14	Sedang 2,45	Sedang 2,11
3.	Pilihan kolektif	Sedang 2,93	Lemah 1,97	Sedang 2,02
4.	Kegiatan memonitor	Sedang 2,97	Sedang 2,01	Lemah 1,93
5.	Pemberian sanksi	Sedang 2,66	Lemah 1,69	Sedang 2,10
6.	Penyelesaian konflik	Sedang 2,63	Sedang 2,53	Lemah 1,84
7.	Hak kepemilikan	Kuat 3,36	Lemah 1,41	Sedang 2,01
	Rata-rata	Sedang/ Cukup efektif 2,98	Sedang/ Cukup efektif 1,89	Sedang/ Cukup efektif 1,95

Sumber: Data primer diolah, 2013

Tabel 3. Skor dan kategorisasi kelembagaan pengelolaan hutan rakyat di Kabupaten Banyumas menurut jenis dan aturan mainnya

No.	Dimensi Aturan Main	Skor dan Kategorisasi Kelembagaan		
		Pelaku Utama	Pemerintah	Pemasaran
1.	Prinsip batas	Sedang 2,91	Lemah 1,67	Lemah 1,61
2.	Distribusi manfaat	Sedang 2,97	Sedang 2,19	Lemah 1,89
3.	Pilihan kolektif	Sedang 2,99	Lemah 1,79	Lemah 1,82
4.	Kegiatan memonitor	Sedang 2,99	Sedang 2,39	Lemah 1,87
5.	Pemberian sanksi	Sedang 2,27	Lemah 1,85	Lemah 1,89
6.	Penyelesaian konflik	Sedang 2,45	Lemah 1,87	Lemah 1,55
7.	Hak kepemilikan	Kuat 3,62	Lemah 1,79	Sedang 2,34
	Rata-rata	Sedang/ Cukup efektif 2,89	Sedang/ Cukup efektif 1,94	Sedang/ Cukup efektif 1,85

Sumber: Data primer diolah, 2013

Pada Tabel 2 dan Tabel 3 terlihat bahwa semua kelembagaan baik di Kabupaten Banjarnegara maupun Kabupaten Banyumas berada dalam kondisi sedang (cukup efektif). Kondisi ini dimungkinkan karena semua lokasi penelitian (empat desa) tersebut memiliki karakteristik biofisik yang hampir sama dimana sebagian besar wilayahnya adalah lahan kering sehingga kegiatan petani dan kelompok tani di lokasi penelitian juga relatif hampir sama yaitu mengolah lahan kering/hutan rakyat.

Setiap dimensi aturan main dari masing-masing kelembagaan berperan dalam menentukan kondisi dari kelembagaan-kelembagaan tersebut. Kelembagaan pelaku utama di Kabupaten Banjarnegara termasuk dalam kondisi sedang (cukup efektif). Hal ini didukung oleh tiga dimensi aturan main yang termasuk dalam kategori kuat yakni prinsip batas, distribusi manfaat, dan hak kepemilikan. Prinsip batas dan hak kepemilikan termasuk dalam kategori kuat karena kepemilikan petani terhadap sumberdaya berupa lahan hutan rakyat dapat ditentukan dengan jelas dan ada pengorganisasian hak kepemilikan yang diakui sehingga tidak dapat diganggu oleh pihak luar termasuk pemerintah. Meskipun tidak ada batas berupa patok/pal batas, namun tiap petani mengetahui batas lahan masing-masing sehingga dapat menghilangkan konflik antar petani. Distribusi manfaat yang sesuai/proporsional dengan aturan penetapan biaya menjadi salah satu kondisi yang memfasilitasi masyarakat untuk melakukan

pengelolaan hutan rakyat di Kabupaten Banjarnegara. Aturan yang disepakati bersama berjalan dengan baik dan ditaati oleh seluruh petani.

Kelembagaan pemerintah berdasarkan dimensi aturan mainnya termasuk dalam kondisi sedang (cukup efektif). Ada empat dimensi aturan main yang harus mendapatkan prioritas penguatan yakni prinsip batas, pilihan kolektif, pemberian sanksi, dan hak kepemilikan. Kelembagaan pemerintah lemah dalam prinsip batas dan hak kepemilikan karena sumberdaya lahan hutan rakyat adalah milik petani, sehingga pemerintah tidak dapat mengatur lebih jauh terkait pengelolaannya. Demikian halnya dengan dimensi pengaturan pilihan kolektif yang termasuk lemah, hal ini bisa dilihat dari masih sulitnya pemerintah melibatkan masyarakat secara partisipatif dalam program di hutan rakyat. Pemerintah tidak dapat serta merta memberikan sanksi terhadap para pelaku di hutan rakyat. Syahadat and Effendi (2007) menyebutkan bahwa kayu rakyat adalah hasil hutan yang diperoleh dari lahan milik sendiri, maka pengolahan dan pemanfaatan hasil hutan sepenuhnya menjadi hak milik mereka, sedangkan fungsi pemerintah dalam hal ini hanya melakukan pembinaan untuk menjamin kelestarian hutan. Hal ini sejalan dengan Nugroho and Tir yana (2013) yang menyatakan bahwa hutan rakyat kepemilikannya bersifat pribadi milik rakyat atau masyarakat, sehingga hak pengelolaannya juga menjadi domain pemilikinya secara utuh. Sementara kelembagaan pemasaran

berdasarkan dimensi aturan mainnya termasuk dalam kondisi sedang (cukup efektif). Meskipun ada tiga dimensi aturan yang termasuk lemah yaitu prinsip batas, kegiatan memonitor dan penyelesaian konflik. Kelembagaan pemasaran biasanya terbentuk secara alami dan informal mengikuti mekanisme pasar sehingga tidak bisa ditemukan batas jelas terhadap sumberdaya hutan rakyat, demikian pula pada kegiatan memonitor dan penyelesaian konflik tidak terlihat adanya prinsip ini.

Kondisi kelembagaan petani di Kabupaten Banyumas termasuk dalam kondisi sedang (cukup efektif). Hal ini didukung oleh semua (tujuh) dimensi aturan main kelembagaan dan dimensi yang paling kuat adalah hak kepemilikan. Hutan rakyat pada umumnya adalah hutan milik dengan batas kepemilikan yang jelas, hanya saja masih jarang petani yang memiliki sertifikat untuk lahan yang dimilikinya. Kelembagaan yang dikembangkan oleh petani di desa studi merupakan kelembagaan yang menerapkan sistem penanaman agroforestri dimana pola penanaman tanamannya terdiri dari tanaman hutan atau tanaman kayu dan tanaman pangan misalnya tanaman semusim. Widiarti and Prajadinata (2008) menyatakan bahwa kebun campuran (agroforestri) dinilai lebih memenuhi asas kelestarian dan asas kelayakan usaha dibandingkan hutan rakyat dengan pola murni, karena kebun campuran menghasilkan produksi kayu yang cukup tinggi dan mampu meningkatkan pendapatan petani pemilikinya. Menurut Sukwika (2016), pemilihan sistem agroforestri tersebut sudah tidak asing bagi petani hutan rakyat. Adapun permasalahan yang dominan di hutan rakyat adalah pola pengelolaan yang masih sederhana, teknologi yang rendah dan harga pasar yang murah.

Secara keseluruhan kelembagaan pemerintah termasuk dalam kondisi sedang (cukup efektif), tetapi ada lima dimensi aturan main kelembagaan yang harus mendapatkan prioritas penguatan yang sangat tinggi yakni: a) prinsip batas, b) pilihan kolektif, c) pemberian sanksi, d) penyelesaian konflik, dan e) hak kepemilikan. Kelembagaan pemerintah di Kabupaten Banyumas terlihat baik pada distribusi manfaat dan kegiatan memonitor. Kesiapan pemerintah kabupaten untuk melakukan monitoring terkait dengan upaya mempertahankan kelestarian hutan rakyat agar hutan rakyat tidak hanya memberikan manfaat dari sisi ekonomi tapi juga dari sisi sosial dan lingkungan (ekologi). Sementara kelembagaan pemasaran termasuk dalam kondisi sedang (cukup efektif), dimana ada enam dimensi aturan main kelembagaan

yang harus mendapatkan prioritas penguatan yang sangat tinggi yakni: a) prinsip batas, b) distribusi manfaat, c) pilihan kolektif, d) kegiatan memonitor, e) pemberian sanksi, dan f) penyelesaian konflik. Kelembagaan pemasaran di Banyumas terlihat cukup baik pada hak kepemilikan karena adanya mekanisme pasar yang tidak dapat dikuasai atau dicampurtangani oleh pemerintah.

Perbedaan kondisi tersebut mengindikasikan bahwa untuk lebih meningkatkan efektivitas kelembagaan maka penguatan dimensi aturan main yang lemah perlu ditingkatkan. Penguatan kelembagaan dapat dilakukan melalui berbagai cara, diantaranya melalui program pemberdayaan kelompok tani. Namun demikian dalam kelembagaan kelompok tani khususnya, yang terpenting bukan hanya mapan atau tidaknya kondisi kelompok tani sebagai organisasi formal tetapi lebih pada upaya menjalankan tindakan kolektif dalam kelompok tani. Hal itu karena dengan menjalankan tindakan kolektif kegiatan yang dilakukan dinilai akan lebih murah dan lebih efektif (Syahyuti, 2016). Hal ini sejalan dengan Purbawiyatna, Kartodihardjo, Alikodra, and Prasetyo (2011) yang menyatakan bahwa dalam rangka mendorong pengelolaan hutan rakyat berkelanjutan, kelembagaan pengelolaan hutan perlu dikembangkan pada pengelolaan kolektif sehingga keputusan atas sumberdaya hutan tidak didasarkan pada pertimbangan ekonomis pemilik semata, melainkan juga mempertimbangkan fungsi lingkungannya yang dapat melampaui batas-batas wilayah kepemilikan lahannya. Efektivitas kelembagaan ditentukan oleh beberapa faktor seperti interaksi sosial (Ribot & Peluso, 2003), ketergantungan terhadap sumberdaya (Nurlaila, Murtalaksana, & Nugroho, 2014), dan dukungan kebijakan negara, teknologi, dan pasar, serta karakteristik masyarakat dan sumberdaya (Nursidah, Nugroho, Darusman, Rusdiana, & Rasyid, 2012).

### **Efektivitas Kebijakan**

Kebijakan yang terkait dengan hutan rakyat dapat berupa peraturan dan program/kegiatan. Secara khusus baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah belum menerbitkan kebijakan yang berupa peraturan. Program-program yang berkaitan dengan pengembangan hutan rakyat seperti disajikan pada Tabel 4 dan Tabel 5, sementara efektivitas kebijakan disajikan pada Tabel 6. Program-program yang ada dinilai penting bagi perkembangan hutan rakyat, namun sejauhmana efektivitasnya belum diketahui. Tidak semua responden mengetahui secara jelas

mengenai peraturan dan program yang berkaitan dengan hutan rakyat meskipun mereka menjadi pelaku dan terlibat dalam kegiatan kelompok.

Tabel 4. Program-program yang mendorong perkembangan hutan rakyat di Kabupaten Banjarnegara

No.	Desa Bondolharjo		Desa Kebutuh Duwur	
	Program	Pelaksana/Target	Program	Pelaksana/Target
1.	- Gerhan	Dishutbun	- Penyuluhan budidaya kopi	Dishutbun
2.	- Pelatihan pasca panen SLGAP (Sekolah lapang <i>Good Agricultural Practice</i> )	Dishutbun	- Penyuluhan tentang pengembangan produk olahan salak	UNSOED
3.	- Pelatihan pengendalian hama penyakit sengon	Dishutbun dan Distannak	-	-

Sumber: Fauziyah, Ruhimat, Sanudin, and Mulyati (2012)

Tabel 5. Program-program yang mendorong perkembangan hutan rakyat di Kabupaten Banyumas

No	Desa Baseh		Desa Kemawi	
	Program	Pelaksana/Target	Kemawi	Pelaksana/Target
1.	- Gerhan	Distanhutbun	- Gerhan	Distanhutbun
2.	- Proyek pembibitan tanaman kayu	Bank Panin (CSR)	- Bantuan bibit pala, manggis, durian dan sengon	Distanhutbun
3.	- Pengembangan perkebunan terpadu ternak sapi, cengkeh, kopi robusta, kakao, kelapa dan lada	Disnakkan	- Bantuan alat penyulingan pala (Kecamatan Somagede)	Disperindag
4	-	-	Pelatihan pengolahan daging pala dan gula merah	UNSOED

Sumber: Fauziyah *et al.* (2012) dan Data primer (2013)

Tabel 6. Efektivitas kebijakan berdasarkan pandangan petani di Kabupaten Banjarnegara dan Kabupaten Banyumas

No.	Sudut pandang kebijakan	Kabupaten Banjarnegara	Keterangan	Kabupaten Banyumas	Keterangan
1.	Ketepatan kebijakan	7,25	Efektif	6,5	Sedang/cukup efektif
2.	Ketepatan pelaksana kebijakan	4,5	Sedang/cukup efektif	6,5	Sedang/cukup efektif
3.	Ketepatan target	4,75	Sedang/cukup efektif	6,75	Efektif
4.	Ketepatan lingkungan	7,5	Efektif	7	Efektif

Sumber: Data primer, 2013

Pada Tabel 6 diketahui bahwa terdapat penilaian yang berbeda terkait pandangan petani, dimana kebijakan di Kabupaten Banjarnegara dinilai efektif

untuk ketepatan kebijakan dan ketepatan lingkungan, sementara kebijakan di Kabupaten Banyumas dinilai efektif dilihat dari sudut ketepatan target dan

ketepatan lingkungan. Penilaian yang berbeda ini sangat mungkin terjadi, karena program yang ada di tiap kabupaten berlainan. Program yang ada seperti bantuan bibit, alat maupun penyuluhan/pelatihan biasanya disesuaikan dengan potensi yang ada dan keinginan petani di lokasi penelitian. Sebagai contoh di Kabupaten Banjarnegara khususnya di lokasi penelitian terdapat program Sekolah Lapang *Good Agriculture Practices* (SL-GAP) karena banyak petani yang membudidayakan salak di kebunnya, sementara di Kabupaten Banyumas terdapat program bantuan bibit dan pengolahan pala karena pala banyak dikembangkan oleh petani.

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan adalah tingkat kesesuaian (*relevance or appropriateness*) antara kebijakan yang dikembangkan dengan situasi kelompok sasaran (Varone, Rihoux, & Marx, 2006). Efektivitas kebijakan dinilai oleh petani mulai dari sosialisasi sampai pelaksanaan kegiatan. Dilihat dari empat sudut pandang penilaian, efektivitas kebijakan diuraikan sebagai berikut:

### 1. Ketepatan kebijakan

Peraturan terkait dengan hutan rakyat yang terbaru adalah Permenhut No P.30/2012 tentang Penatausahaan Hasil Hutan yang Berasal dari Hutan Hak. Permenhut ini diterbitkan sebagai upaya untuk mempermudah proses pemanfaatan kayu dari hutan hak, namun demikian dalam proses sosialisasi dan pelaksanaannya dalam beberapa hal masih dinilai belum sesuai dan bahkan dapat menimbulkan permasalahan baru (Fauziyah, Ruhimat, & Sanudin, 2015). Persoalan yang muncul dalam pelaksanaan penatausahaan dan pemasaran kayu rakyat selama ini menurut Syahadat and Sianturi (2006) adalah terkait dengan penatausahaan hasil hutan (PUHH) di era otonomi daerah dimana kebijakan penatausahaan hasil hutan tidak memiliki petunjuk teknis pelaksanaan, sehingga dalam pelaksanaannya antar daerah kabupaten/kota dapat berbeda.

Ketepatan kebijakan di Kabupaten Banjarnegara termasuk kategori efektif dilihat dari pelaksanaan program pemerintah seperti penyuluhan, pelatihan dan pembinaan salak dan produknya dari beberapa instansi dan juga Perguruan Tinggi di Desa Bondolharjo maupun Desa Kebutuh Duwur (Kabupaten Banjarnegara) dinilai sudah sesuai dengan kebutuhan petani. Hal itu karena salak merupakan tanaman yang banyak dikembangkan oleh petani baik karena faktor warisan maupun faktor kesesuaian lahan/syarat tumbuh.

Kebijakan pemerintah seperti program Gerhan (Distanhutbun) Kabupaten Banyumas, pembibitan tanaman kayu (CSR Bank Panin) dan juga pengembangan perkebunan terpadu ternak sapi, cengkeh, kopi robusta, kakao, kelapa dan lada merupakan kebijakan yang sesuai dengan kondisi setempat. Dengan demikian dilihat dari ketepatan kebijakannya termasuk sedang/cukup efektif. Hasil wawancara dengan Distanhutbun Kabupaten Banyumas diketahui bahwa jenis tanaman yang diberikan merupakan pilihan dan keinginan dari petani. Demikian halnya dengan program yang ada di Desa Kemawi, program yang ada diarahkan untuk mendukung pengembangan agroforestri di hutan rakyat seperti bantuan bibit tanaman buah yang dapat membantu petani dalam upaya meningkatkan pendapatan.

### 2. Ketepatan pelaksana kebijakan

Pelaksanaan Permenhut No P.30/2012 di lapangan saat ini tidak lagi melibatkan penyuluh, tetapi hanya aparat desa dan petani itu sendiri. Kondisi ini menimbulkan dampak baik positif maupun negatif, dampak positif berupa petani yang menebang dan menjual pohon diharapkan mempunyai kesadaran untuk melapor/mengurus administrasi, namun dampak negatif yang mungkin akan muncul terkait dengan kesulitan mengetahui produksi kayu dari desa setempat.

Terkait dengan ketepatan pelaksana kebijakan, petani menilai sejauh ini sudah tepat baik di Kabupaten Banjarnegara maupun di Banyumas. Bantuan/program dalam pelaksanaannya melibatkan pemerintah desa, penyuluh, dan kelompok tani sehingga dapat terdistribusi secara adil dan pelaksanaannya dapat dimonitor, juga terkait dengan penyampaian informasi (sosialisasi) dan pelaksanaannya yang terbuka bagi semua anggota kelompok tani.

Implementasi kebijakan menggambarkan suatu proses perubahan yang kompleks dimana keputusan pemerintah ditransformasikan kedalam program, prosedur, regulasi, atau praktek yang ditujukan pada perbaikan sosial (DeGroff & Cargo, 2009). Pada tahap implementasi kebijakan, beberapa hal sering menjadi kendala sehingga suatu kebijakan tidak dapat diimplementasikan (Ritabulan, Basuni, Santoso, & Bismark, 2017).

### 3. Ketepatan target

Target kebijakan baik peraturan maupun program dari pemerintah sudah jelas yaitu para pelaku di hutan rakyat baik petani maupun para pelaku

pemasaran. Menurut responden targetnya sudah sesuai dengan tujuan, hanya saja dalam pelaksanaannya kadangkala tidak dapat berjalan sepenuhnya karena berbagai kendala. Syahadat and Subarudi (2014) menyatakan bahwa dalam penatausahaan kayu, pelaksanaan peraturan perundangan terkait masih memiliki persoalan baik di tingkat isi dan substansinya maupun di tingkat pelaksanaannya di lapangan. Keluarnya Permenhut No P.30/2012 sebagai dasar acuan dalam penatausahaan hasil hutan yang berasal dari hutan hak, telah berhasil mengubah penatausahaan kayu secara signifikan dalam hal definisi hutan rakyat, tujuan penatausahaan kayu, dan sebagainya.

Target peluncuran program pengembangan berbagai jenis tanaman baik berupa bibit maupun pasca panennya adalah kelompok tani sehingga diharapkan hasil yang diperoleh dari hutan rakyat dapat meningkat. Secara keseluruhan beberapa program/kegiatan dinilai oleh petani sudah tepat dan mencapai sasaran/target, namun dalam pelaksanaannya masih adapula petani yang tidak mengetahui dan tidak terlibat dalam kegiatan yang ada, meskipun yang bersangkutan adalah anggota kelompok tani.

#### 4. Ketepatan lingkungan

Pelaksanaan peraturan atau program pemerintah memerlukan dukungan dari lingkungan, baik lingkungan internal maupun eksternal. Lingkungan internal adalah pemerintah itu sendiri sebagai pembuat kebijakan, sementara lingkungan eksternal adalah persepsi para pelaku hutan rakyat dan lembaga-lembaga yang terkait dengan kegiatan di hutan rakyat. Dengan demikian kebijakan sudah efektif jika dilihat dari ketepatan lingkungan. Namun demikian dalam pelaksanaannya, diketahui bahwa sejauh ini di Kabupaten Banjarnegara maupun Kabupaten Banyumas Permenhut No P.30/2012 masih belum berjalan dengan baik. Kedua kabupaten tersebut masih memberlakukan aturan peredaran hasil hutan rakyat yang lama, hal ini diduga karena sosialisasi yang dilakukan terhadap pelaku hutan rakyat khususnya petani masih belum maksimal. Sementara program berupa bantuan, penyuluhan, pelatihan maupun pembinaan dinilai oleh petani sudah sesuai namun kurang intensif dan dalam pelaksanaannya masih terlihat adanya kurang koordinasi antar instansi pemberi bantuan/program. Ritabulan (2016) menyebutkan bahwa suatu kebijakan akan sulit dilaksanakan jika pada tahap implementasinya tidak cukup memperoleh dukungan untuk pelaksanaan

kebijakan tersebut. Struktur organisasi pelaksana dapat mengakibatkan masalah jika pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

#### KESIMPULAN

Kelembagaan hutan rakyat meliputi kelembagaan pemerintah, kelembagaan pemasaran, dan kelembagaan kelompok tani. Efektivitas kelembagaan di Kabupaten Banjarnegara maupun Kabupaten Banyumas dalam kondisi sedang (cukup efektif). Efektivitas kebijakan dilihat dari empat sudut pandang kebijakan yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana kebijakan, ketepatan target, dan ketepatan lingkungan. Kebijakan di Kabupaten Banjarnegara dinilai efektif dilihat dari sudut pandang ketepatan kebijakan dan ketepatan lingkungan, sedangkan kebijakan di Kabupaten Banyumas dinilai efektif dilihat dari sudut ketepatan target dan ketepatan lingkungan. Perbedaan penilaian ini disebabkan oleh adanya perbedaan kebijakan atau program yang diberikan pada setiap lokasi sesuai dengan kondisi dan keinginan masyarakat.

#### SARAN

Kelembagaan hutan rakyat yang efektif memerlukan dukungan kebijakan yang tepat dan sesuai. Oleh karena itu untuk mencapai kelembagaan yang efektif maka kebijakan yang diterbitkan juga harus efektif.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih disampaikan kepada Balai Penelitian dan Pengembangan Teknologi Agroforestry yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dan tim untuk melakukan kegiatan penelitian.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Awang, S. A., Wiyono, E. B., & Sadiyo, S. (2007). *Unit Manajemen Hutan Rakyat: Proses Konstruksi Pengetahuan Lokal*. Sleman: Banyumili Art Network.
- BPKH Wilayah XI, & MFPII. (2009). *Potensi kayu dan karbon hutan rakyat di Pulau Jawa tahun 1990-2008*. Jakarta: BPKH Wilayah IX dan Forest Governance and Multistkholder Forestry Program (MFP II).
- DeGroff, A., & Cargo, M. (2009). *Policy implementation: Implications for evaluation*. *New Directions for Evaluation*, 2009(124), 47 - 60.
- Diniyati, D. (2004). *Kajian kelembagaan hutan rakyat*. Paper presented at the Ekspose Terpadu Hasil Penelitian: Menuju Pembangunan Hutan Tanaman Produktivitas Tinggi dan Ramah Lingkungan, Yogyakarta.

- Diniyati, D., Fauziyah, E., & Achmad, B. (2014). Kajian Kelembagaan Pendukung Pengembangan Kapulaga di Hutan Rakyat. Paper presented at the Seminar Nasional Agroferstry ke-5, Ambon.
- Ditjen RLPS. (2010). *Profil Hutan Rakyat Kabupaten Wonosobo Tahun 2010*. Jakarta: Ditjen RLPS Kementerian Kehutanan.
- Dwidjowijoto, R. N. (2006). *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Fauziyah, E. (2015). Peran dan efektivitas kelembagaan hutan rakyat di Kabupaten Pacitan. Paper presented at the Seminar Nasional Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Semarang.
- Fauziyah, E., Ruhimat, I. S., & Sanudin. (2015). Kajian peraturan penatausahaan hasil hutan rakyat dan implementasinya di Jawa Tengah. Paper presented at the Workshop Nasional Pengembangan Mata Pencaharian Alternatif untuk Masyarakat Lokal dalam Upaya Adaptasi Perubahan Iklim, Bogor.
- Fauziyah, E., Ruhimat, I. S., Sanudin, & Mulyati, E. (2012). Analisis kelembagaan dan kebijakan pengelolaan hutan rakyat agroforestry. Ciamis: Balai Penelitian Teknologi Agroforestry.
- Hardjanto, Hero, Y., & Trison, S. (2012). Desain Kelembagaan Usaha Hutan Rakyat untuk Mewujudkan Kelestarian Hutan dan Kelestarian Usaha dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan Masyarakat Pedesaan *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia (JIPI)*, 17(2), 103 - 107.
- Hardjanto, & Trison, S. (2010). *Pengembangan Hutan Rakyat untuk Penyediaan Kayu Energi dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Levis, L. R. (2013). *Metode Penelitian Perilaku Petani*. Yogyakarta: Ledalero.
- Maryudi, A., Devkota, R. R., Schusser, C., Yufanyi, C., Salla, M., Aurenhammer, H., Krott, M. (2012). Back to basics: considerations in evaluating the outcomes of community forestry. *Forest Policy and Economics*, 14(1), 1 - 5.
- Nugroho, B., & Tiryana, T. (2013). Implications of the private property right to the community forest businesses formalization through the certification policy. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 19.
- Nurlaila, Murtalaksono, K., & Nugroho, B. (2014). Kelembagaan kemitraan hulu hilir untuk pasokan air DAS Cidanau, Provinsi Banten. *Jurnal Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan*, 11(2), 137 - 152.
- Nursidah, Nugroho, B., Darusman, D., Rusdiana, O., & Rasyid. (2012). Pengembangan institusi untuk membangun aksi kolektif lokal dalam pengelolaan hutan kawasan lindung SWPDAS Arau, Sumatera Barat. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, XVIII(1), 18 - 30.
- Ostrom, E. (2002). Common-pool resources and institutions: Toward a revised theory. *Handbook of agricultural economics*, 2, 1315-1339.
- Purbawiyatna, A., Kartodihardjo, H., Alikodra, H. S., & Prasetyo, L. B. (2011). Analisis kelestarian pengelolaan hutan rakyat di kawasan berfungsi lindung. *JPSL*, (1)2, 84 - 92.
- Ribot, J. C., & Peluso, N. L. (2003). A theory of access. *Rural sociology*, 68(2), 153 - 181.
- Ritabulan, R. (2016). *Model Kebijakan Pemanfaatan Mangrove Sebagai Bahan Baku Arang Oleh Masyarakat Di Batu Ampar, Kalimantan Barat*. Bogor: IPB (Bogor Agricultural University).
- Ritabulan, R., Basuni, S., Santoso, N., & Bismark, M. (2017). Hambatan implementasi kebijakan hutan tanaman rakyat di Batu Ampar, Provinsi Kalimantan Barat. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 13(2), 73 - 84.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535 - 561.
- Sukwika, T. (2016). *Evaluasi Model Kebijakan Pengelolaan Hutan Rakyat Berkelanjutan di Kabupaten Bogor*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Syahadat, E., & Effendi, R. (2007). Kajian pelaksanaan penatausahaan hasil hutan rakyat di Kabupaten Cilacap. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*, 4(1), 57 - 71.
- Syahadat, E., & Sianturi, A. (2006). Kajian penyempurnaan tata usaha dan tata niaga kayu rakyat (Kasus di Provinsi Jawa Barat). Paper presented at the Konsultasi Publik Project ITTO PD.
- Syahadat, E., & Subarudi. (2014). Kajian kebijakan penatausahaan kayu yang berasal dari hutan hak. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 11(2), 129 - 144.
- Syahyuti, S. (2016). Kelemahan konsep dan pendekatan dalam pengembangan organisasi petani: Analisis kritis terhadap Permentan No. 273 Tahun 2007. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 10(2), 119 - 142.
- Tajerin, Martosuyono, P., & Kurniawan, T. (2012). Pengukuran efektivitas kelembagaan dalam rangka keberlanjutan pemanfaatan dan pengelolaan perairan Waduk Malahayu, Jawa Tengah. Paper presented at the Prosiding Forum Nasional Pemacuan Sumber Daya Ikan III, Jakarta.
- Varone, F., Rihoux, B., & Marx, A. (2006). A New Method for Policy Evaluation? Innovative comparative methods for policy analysis, 213 - 236.
- Widiarti, A., & Prajadinata, S. (2008). Karakteristik Hutan Rakyat Pola Kebun Campuran. *Jurnal Penelitian Hutan dan Konservasi Alam*, V(2) : 145 - 156.