

# PRAKTIK DISKRESI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REHABILITASI HUTAN DI KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN LINDUNG RINJANI BARAT

## *The Practice of Discretion in Implementing Forest-Rehabilitation Policy in Forest Management Unit*

Adi D. Bahri<sup>a</sup>, Hariadi Kartodihardjo<sup>b</sup>, Sulistya Ekawati<sup>c</sup>

<sup>a</sup>Sajogyo Institute dan Pusat Studi Agraria (PSA IPB) –adibahri@apps.ipb.ac.id

<sup>b</sup>Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680

<sup>c</sup>Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

**Abstract.** Many of the policy objectives can not work because the policy is bad or unimplemented in the field. Many from the leader of the Forest Management Unit (FMU) are not brave to create an initiative and the creative policy and discretion. So that, the work and goals of the institution are not working. This study analyzed the implementation of discretion in forest and land rehabilitation policy (RHL) on street-level bureaucracy (SLB). The study conducted at Forest Management Unit (KPHL) Rinjani Barat, used Michael Lipsky's conception about street-level bureaucracy and discretion in the forest management. The result shows the history and forest tenure problem become a forest management framework for SLB. Because of that, forest management from top down system has changed to participatory between SLB and communities. The result of RHL policy is success story, good forest management and community welfare.

Keywords: Discretion, forest and land rehabilitation, forest management unit, street-level bureaucracy.

(Diterima: 08-08-2018; Disetujui: 01-08-2017)

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang

Pada tahun 1999 Cifor mengungkapkan faktor-faktor penyebab deforestasi di dunia. Faktor deforestasi yang ditemukan di Bolivia, Kamerun dan Indonesia, adalah 1) ekonomi politik-kebijakan pembangunan negara; 2) kemajuan teknologi di bidang pertanian; dan 3) desentralisasi (Cifor, 1999). Sedangkan, baru-baru ini Kartodihardjo *et al.* (2014) mengajukan sintesis tentang pendorong terjadinya konversi dan kerusakan hutan, yaitu persoalan empiris lapangan dan persoalan struktural. Kartodihardjo *et al.* (2014) lebih rinci menyebutkan persoalan empiris lapangan adalah sebagai problem *de facto* berkaitan dengan 1) adanya status hutan negara yang tidak legitimate; 2) penguasaan SDA oleh swasta; 3) terjadinya konversi hutan terencana; dan 4) diskursus ijin bukan sebagai alat pengendali. Pada ranah inilah kemudian secara nyata dilapangan terjadinya sebuah perubahan institusi dan tenurial dari sebuah sumberdaya hutan. Persoalan struktural atau problem *de jure* dilatari oleh adanya kelembagaan formal pemerintah baik pusat ataupun daerah yang buruk, hal ini berhubungan erat pada 1) peraturan-perun-

dangan; 2) struktur, fungsi dan tugas kementerian/lembaga negara dan pemerintah daerah; dan 3) terkait politik anggaran dan administrasi pembangunan. Kebijakan kehutanan hingga saat ini seolah tidak berjalan dengan baik, ini ditunjukkan dengan performa kehutanan yang dapat dilihat dari tingkat deforestasi 1.17an juta ha/tahun pada 2003-2006; 0.84an juta ha/th pada 2006-2009; dan 0.45an juta ha/tahun pada tahun 2009-2011 (Kemenhut, 2012). Angka deforestasi kembali naik menjadi 0.73an juta ha/tahun pada 2012-2013 dan menurun menjadi 0.17 ha/tahun pada 2013-2014 (KLHK, 2016) dan upaya perbaikan hutan. Perbaikan hutan melalui rehabilitasi hutan dan lahan masih tidak sebanding dengan kerusakan yang ada.<sup>1</sup>. Padahal kebijakan kehutanan sejak tahun 1980an telah diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan lahan kritis dan perbiakan pasokan kayu industri (Kartodihardjo, 2006). Perbaikan lahan kritis selama ini telah dilakukan melalui rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) (Kartodihardjo dan Supriono, 2000).

Luas lahan kritis dari tahun 2006, 2011, 2013 berurutan 30.2 juta ha, 27.3an juta ha, dan 24.2an juta ha (Dephut, 2008; Kemenhut, 2012; KLHK, 2016). Jumlah tersebut tidak sebanding dengan luasan usaha perbaikan lahan hutan yang dilakukan melalui rehabilitasi hutan dan lahan (Kartodihardjo, 2006; Barr *et al.*, 2010;

<sup>1</sup> Luas kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan dari tahun 2010 hingga 2015 secara berurutan adalah (dalam ha): 170.414; 556.677; 507.716; 664.067; 449.630; 214.150, atau

jika dijumlahkan selama 2003 hingga 2015 telah dilaksanakan RHL mencapai 5.4an juta ha. Data ini diolah dari Statistik Kehutanan, 2003 hingga 2015.

Barr dan Sayer, 2012; Damayanti *et al.*, 2013; Kartodihardjo *et al.*, 2014).

Kegagalan RHL ternyata lebih mengarah pada persoalan struktural dan institusi berupa pengelola di tingkat tapak, dibandingkan pada persoalan fisik seperti kondisi bibit dan lain sebagainya (Kartodihardjo, 2006). Lemahnya pengelolaan di tingkat tapak juga berimplikasi pada timbulnya konflik para pihak yang berkepentingan yang berdampak pada ketidakjelasan penyelenggara dan pengelolaan lahan RHL. Permasalahan seperti ini telah menjadi umum di lingkungan kehutanan (Kartodihardjo, 2014), di mana ketidakjelasan pengelolaan cenderung melahirkan masalah-masalah *open access*.

Terbitnya Permenhut, Peraturan Menteri Kehutanan No.P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan bertujuan mengatasi kekosongan institusi di tingkat tapak. Salah satu tugas pokok Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) adalah mengembalikan dan memperbaiki fungsi hutan melalui kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL). Kebijakan RHL diatur dalam PP No.76/2008 dan Permen-hut No.P.70/Menhut-II/2008. Selanjutnya, menjadi pertanyaan penting, bagaimana KPH menerapkan PP No.76/2008 dan Permenhut No.P.70/Menhut-II/2008 di dalam wilayah yang mempunyai sejarah panjang konflik tenurial?

Dalam kedua peraturan RHL di atas menjelaskan persoalan tenurial, pemberdayaan masyarakat, serta institusi penyelenggara/pengelola RHL. Hipotesa yang diajukan di dalam artikel ini adalah PP No.76/2008 dan Permenhut No.P.70/Menhut-II/2008 tidak dapat dijalankan sepenuhnya di lapangan. Adapun tujuan dari RHL akan terwujud jika KPH melakukan inovasi dan mengembangkan kebijakan dengan praktik diskresi, yaitu sebuah kebijakan yang diterapkan ketika belum ataupun peraturan yang ada tidak dapat mengakomodir kondisi lapangan (Dwiyana, 2008; Ridwan, 2009). Hal ini mengingat bahwa wilayah program RHL tidak sepenuhnya terbebas atau *clear and clean* dan cenderung memiliki sejarah panjang konflik tenurial. Artikel ini menjawab pertanyaan bagaimana KPH mengatasi persoalan empiris dan struktural dalam implementasi kebijakan RHL. Pertanyaan tersebut secara khusus dikembangkan menjadi dua pertanyaan, yaitu: 1) bagaimana kebijakan RHL bekerja dilapangan dan 2) sejauhmana institusi memanfaatkan ruang kebijaksanaan (diskresi) dan inovasi untuk menjalankan kebijakan dalam ranah pelayanan publik.

### 1.2. Diskresi dan Street-Level Bureaucracy: Sebuah Kerangka Teoritik

Diskresi oleh Astuti (2009) dan Permana (2009) diartikan sebagai putusan yang diambil ketika belum terdapat kebijakan yang mengatur atau kebijakan yang ada tidak mungkin untuk dijalankan. Sebaliknya, Dwiyana (2008) dan Wirassih (2005) menegaskan bahwa tujuan diskresi tidak lain untuk pelayanan publik guna kesejahteraan rakyat. Tetapi, diskresi juga bisa menjadi parameter sebuah peraturan-kebijakan yang telah ada baik

atau buruk. Ridwan (2009) menyatakan bahwa kebijakan yang baik mempunyai ruang diskresi yang sempit, sedangkan kebijakan dikatakan gagal jika ruang diskresinya lebar. Terminologi diskresi (*discretion*) biasanya dipergunakan dalam lingkup/bidang hukum, *ermessen* yang mempunyai arti menilai, menduga atau penilaian, mempertimbangkan, dan keputusan (Ridwan, 2014).

Ranah diskresi terjadi ketika peraturan-perundangan di atasnya tidak mengatur sebuah fenomena yang sedang dihadapi, sehingga aparatus birokrasi harus mengambil sebuah kebijakan untuk mengisi *status quo*. Praktik diskresi di sektor kehutanan disampaikan dalam dua contoh. **Pertama**, putusan alih fungsi hutan di Batam dan Tanjung Api-Api (Sumatera Selatan) (misal: Ridwan, 2009). Alih fungsi hutan di lokasi tersebut atas izin Menteri Kehutanan kepada pihak swasta untuk eksploitasi, yaitu tanpa persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Izin alih fungsi hutan dapat diterbitkan setelah persetujuan DPR, yaitu sesuai dengan ketentuan Pasal 19/2 UU No.41/1999 tentang Kehutanan.

**Kedua**, Kartodihardjo dan Jhamtani (2006) mencontohkan tentang terbitnya Perpu No.1/2004 tentang Perubahan Undang-Undang No.41/1999 tentang Kehutanan. Latar belakang terbitnya Perpu tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi ijin pertambangan di kawasan hutan lindung. Perpu tersebut secara sepihak ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 11 Maret 2004 tanpa adanya konsultasi dan persetujuan DPR. Akibat dari penolakan dan kritik terhadap perpu tersebut, DPR mengadakan rapat pembahasan kebijakan yang dikeluarkan presiden. Pada titik awal DPR menolak atas penerbitan perpu, tetapi di akhir tahap putusan (dengan mekanisme voting) Rapat Paripurna DPR menyetujui terbitnya perpu tersebut. Selanjutnya hasil laporan Tim Advokasi Penyelamat Hutan Lindung –TAPHL (2004) menyebutkan bahwa putusan voting DPR mengindikasikan adanya praktik suap, yaitu adanya suap pada anggota DPR dengan besaran Rp. 50-100 juta.

Kedua contoh di atas adalah sebuah praktik diskresi yang dilaksanakan oleh aparatus birokrasi (dalam hal ini adalah contoh diskresi negatif). Ranah administrasi publik mengenal sebuah keputusan Tata Usaha Negara yang terdiri dari dua, yaitu: 1) keputusan pelaksanaan (*executive decision*); dan 2) keputusan bebas (*discretionary decision*) (Simamora, 2010). Keputusan bebas inilah yang kemudian disebut dengan diskresi, yang oleh Simamora (2010) disebutkan bahwa diskresi mempunyai dua dasar pijakan 1) dasar hukum/yuridis menyangkut ketentuan formal; dan 2) dasar kebijakan menyangkut manfaat. Simamora (2010) menyatakan bahwa diskresi ada ketika terdapat kekosongan hukum; adanya kebebasan penafsiran terhadap peraturan-perundangan; adanya delegasi perundangan; dan dengan tujuan pemenuhan kepentingan publik. Praktik tersebut selanjutnya dinamakan diskresi. Diskresi mempunyai empat batasan, yaitu: 1) tidak bertentangan dengan hukum dan HAM; 2) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; 3) wajib menerapkan asas-

asas pemerintahan yang baik; dan 4) tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan kesusilaan.

Dalam khasanah keilmuan para sarjana dan scholar barat (Eropa dan Amerika), diskresi tidak hanya dimaknai dalam pengertian terminologi hukum *ermessen* belaka. Diskresi telah menjadi kajian bidang pemerintahan dan politik-analisis kebijakan. Sebagaimana Klatt dan Schmidt (2012) menyebutkan bahwa diskresi adalah kebijaksanaan yang dimiliki oleh birokrasi pemerintah, bahkan Evans dan Harris (2004) menambahkan diskresi tidak hanya dimiliki oleh manajer atau administrasi pemerintah saja, tetapi juga oleh aparat birokrasi yang berada di garis depan (*street-level bureaucracy/SLB*). Lipsky, meletakkan pondasi yang kuat terhadap kajian diskresi-sebagai kebijaksanaan dan kebebasan SLB melalui hasil kajiannya yang panjang (Lipsky, 1980). Bahkan Ridwan (2014) menambahkan bahwa aparat mempunyai kebebasan untuk menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaannya. Sehingga diskresi secara konsep dapat dimaknai sebagai kebijaksanaan dan keleluasaan untuk menentukan sebuah keputusan yang dimiliki oleh aparat pemerintah.

Kajian tentang *street-level bureaucracy* (SLB) pada mulanya berkembang pesat di Amerika Serikat (US) pasca terbitnya karya Lipsky pada tahun 1980. Sebelumnya kajian ini diawali oleh Simon (1946) selanjutnya Waldo (1948) yang mengajukan istilah *frontline* pada birokrasi yang bekerja di lapangan. Keduanya lebih menekankan bagaimana *frontline* bekerja secara normatif dan menjadikan pekerjaan sebagai tuntutan atas rutinitas yang dibebankan oleh atasan (*top-level bureaucracy*). Selanjutnya Stein (1952) menolak gagasan Simon dan Waldo yang menganggap administrasi bersifat netral. Stein menggambarkan ketegangan hubungan peraturan dan praktik kebijakan yang dilaksanakan oleh organisasi formal dan informal. Stein juga mengakui bahwa SLB mempunyai peranan penting dalam menjalankan kebijakan, tetapi dia tidak menemukan dilema/pertentangan yang dihadapi oleh SLB.

Selanjutnya, Smith (1965) dalam temuannya menekankan, dilema yang dihadapi oleh *frontline* adalah cerminan birokrasi 'kekuasaan' organisasi di tingkat lebih besar. Dilema dianggap sebagai latihan dan gambaran ketidak-berdayaan birokrasi berhadapan dengan masyarakat. Berbeda dengan Smith, Pressman dan Wildavsky's (1976) mengungkapkan seluk-beluk rejim kebijakan di lapangan. Implementasi kebijakan di lapangan dipengaruhi oleh jaringan kompleks para pemain (*complex web of player*); kepentingan (*interest*); dan strategi pelibatan proses kebijakan (*strategies entangle the policy*), sayangnya Pressman dan Wildavsky's hanya sedikit mengulas SLB. Menurutnya, dilema yang dihadapi oleh SLB adalah konsekuensi dari pekerjaan.

Perkembangan kajian *frontline* selanjutnya mengajukan pertanyaan mendasar, "mengapa *frontline* dihargai lebih rendah dibandingkan perangkat organisasi pelayanan publik lain? Padahal *frontline* merupakan perangkat organisasi yang menjalankan kebijakan secara langsung, dan berhadapan langsung dengan

masyarakat atau klien?" pertanyaan tersebut akhirnya dijawab oleh Michael Lipsky, yang membuktikan bahwa implementasi sebuah kebijakan pada akhirnya bermuara kepada orang-orang, perangkat organisasi yang berada pada *street-level bureaucracy* (SLB) (Lipsky, 1980).

Konsep SLB adalah bagaimana SLB bekerja di lapangan mengingat SLB adalah institusi yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Kajian juga bergerak pada dilema yang dihadapi SLB sebagai agen yang menerapkan kebijakan dari atas. Konsekuensi tanggung jawab SLB adalah menerapkan kebijakan dan memberikan pelayanan masyarakat dengan baik. Difahami dengan baik SLB mempunyai status ganda dalam menjalankan fungsi sosialnya, sebagai birokrasi tingkat bawah dan sebagai manusia sosial yang berhubungan sosial dengan masyarakat. *Street-Level Bureaucrat* (SLB) merupakan tingkatan birokrasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat (*klien*) dan menjalankan kebijakan yang tujuannya adalah mewujudkan substansi kebijakan dan pelayanan publik. SLB menjadi penentu apakah operasionalisasi kebijakan mampu berjalan atau tidak. Ini berangkat dari Evans dan Harris (2004) yang mencari pengetahuan apakah SLB menjalankan kebijakan secara penuh tanpa penafsiran ulang peraturan-perundangan atukah dengan melakukan inovasi kreatif yang berhubungan pada pelayanan publik.

Konsep SLB hadir sebagai jawaban atas stereotip pegawai *frontline* yang selama ini digambarkan sebagai pegawai-birokrasi yang memiliki kapasitas lebih rendah dibandingkan pegawai-birokrasi yang bekerja dibalik meja dan kantor (Brodin, 2012). *Kajian street-level bureaucracy* (SLB) menjadi penting karena *Pertama*, dalam kondisi tertentu, kebijakan harus dipahami bukan sebagai konstruksi tetap, tapi sebagai sesuatu yang tidak pasti. Kondisi tersebut hadir saat kebijakan formal bersifat ambigu atau mengandung banyak tujuan (bahkan bertentangan) dan ketika SLB dapat menerapkan kebijaksanaan (diskresi) dalam perjalanan pekerjaan mereka. *Kedua*, dalam kondisi seperti itu, tindakan para SLB menjadi (pada dasarnya) merupakan kebijakan di lapangan. *Ketiga*, kebijaksanaan (diskresi) tidak menarik bila bersifat acak, namun bila disusun oleh faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku informal untuk berkembang secara sistematis. Perilaku sistematis dan informal inilah yang memberikan makna praktis spesifik pada kebijakan yang diproduksi. *Keempat*, SLB menempati posisi (kepentingan) politik, bukan hanya karena mereka beroperasi sebagai juru bahasa (agent) kebijakan secara *de facto*, tetapi juga karena mereka beroperasi sebagai penghubung antara pemerintah dan individu masyarakat (klien). Secara garis besar, SLB tidak hanya sebagai agen (pengirim) kebijakan, namun juga mempunyai posisi penting untuk hubungan antara warga negara dan negara.

Lipsky (1980) memperjelas penemuannya dengan mengajukan 10 karakteristik yang lekat pada SLB (lebih detail pada Hasil dan Pembahasan). Sifat yang melekat pada *street-level bureaucracy* (SLB) adalah kebijaksanaan atau diskresi (*discretion*). Lipsky juga memberi perhatian khusus pada praktik diskresi yang

dijalankan SLB. Praktik diskresi penting dikaji, karena ranah kerja SLB adalah mengimplementasikan kebijakan dan memberikan layanan kepada masyarakat.

## 2. Metodologi Penelitian

### 2.1. Waktu dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Februari-Maret 2014 di wilayah kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Rinjani Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat. Subjek penelitian adalah: 1) komponen *street-level bureaucracy* (SLB) dalam organisasi KPHL RB dari tingkat Kepala KPH, Seksi, Kepala Resort, Polisi Hutan, hingga Mandor; 2) masyarakat petani kemitraan; 3) BPDAS Dodokan Moyosari; dan 4) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal.

### 2.2. Pengumpulan dan Analisis Data

Penulis memilih penelitian kualitatif sebagai pendekatan penelitian dengan paradigma konstruktivisme dan metoda fenomenologi. Kuhn (1962) menyebutkan bahwa paradigma merupakan asumsi dasar dan teoritis yang menjadikan sesuatu sebagai sumber hukum, ide, metode yang tergambar dalam sebuah ciri, sifat dan karakter terhadap sesuatu. Sehingga paradigma konstruktivisme menjadi acuan, cara pandang (*discourse*) penelitian bahwa realitas kehidupan subjek penelitian lahir bukan dari realitas yang natural, tetapi dibentuk oleh hasil konstruksi sosial (modifikasi dari Creswell, 2013; Denzin dan Lincoln, 1997; Irawan, 2007).

Tabel 1. Ringkasan metoda penelitian

Tujuan	Pengambilan Data	Sumber Data dan Informasi
Bagaimana kebijakan RHL bekerja di lapangan	Wawancara mendalam	Analisis teks PP No.76/2008; Permenhut No.P.70/Menhut-II/2008 Informan: Petani; KPH; BPDAS DM; LSM (Yayasan Samanta, dan Perkumpulan Konsepsi)
Mengetahui ruang kebijaksanaan & inovasi dan layanan publik	Wawancara mendalam	Petani; KPH; BPDAS DM; LSM (Yayasan Samanta, dan Perkumpulan Konsepsi)

Penelitian ini tidak menilai benar-salah, tetapi menyampaikan fakta yang terbentuk atas konstruksi sosial. Metoda fenomenologi membangun penelitian bagaimana mengungkap pemahaman, pengalaman, keseharian subjek penelitian, konstruksi sosial yang menjadi katalis atas fenomena sosial dan kondisi ekosistem menjadi pertimbangan atas perilaku subjek penelitian. Ringkasan dari metoda penelitian yang digunakan oleh penulis sebagaimana pada **Tabel 1** di atas. Analisis yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah kombinasi dari berbagai analisis.

*Pertama*, konten analisis terhadap PP No.76/2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan. *Kedua*, analisis diskursus partisipan, yaitu menelaah diskursus para informan/subjek wawancara dalam pengelolaan sumberdaya hutan di wilayah kerja KPHL Rinjani Barat. *Ketiga*, analisis kerja institusi pengelola hutan tingkat tapak dengan mengacu pada konsepsi *street-level bureaucracy* (SLB) dan diskresi Lipsky (1980). Konsepsi Lipsky yang dioperasionalkan adalah perihal karakteristik birokrat tingkat bawah (SLB). *Keempat*, analisis kapasitas RHL melalui pembentukan asumsi prasyarat keberhasilan kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan.

## 3. Hasil dan Pembahasan

Dari hasil analisis konten dan wawancara mendalam, terhadap Peraturan Pemerintah No.76/ 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan; Permenhut No.P.70/Menhut-II/2008 tentang Rehabilitasi Hutan dan Lahan, didapatkan bahwa terdapat beberapa poin peraturan yang tidak dapat diterapkan di tingkat tapak. Penulis melihat kapasitas kebijakan dengan menggunakan enam asumsi yaitu (Kartodihardjo 2013): 1) kejelasan siapa yang akan mendapatkan manfaat; 2) kejelasan pengelola; 3) curahan waktu; 4) kapasitas pelaksana rehabilitasi hutan dan lahan (RHL); 5) satuan produksi yang tepat; 6) insentif yang diterima oleh masyarakat. Selanjutnya, penulis menemukan adanya hubungan sejarah tenurial wilayah kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Rinjani Barat (KPHL RB) sebagai wilayah implementasi kebijakan RHL. Sejarah tenurial menjadi pembentuk/background kerja *street-level bureaucracy* (SLB) KPHL RB dalam melaksanakan kebijakan RHL dan menjalankan fungsi layanan publik. Sehingga dapat ditunjukkan bagaimana SLB secara efektif menafsirkan kebijakan RHL dan sekaligus mempergunakan ruang inovasi kreatifnya melalui diskresi untuk mencapai tujuan RHL dan pelayanan publik kepada masyarakat.

### 3.1. Konflik Tenurial Kehutanan

Sejarah konflik tenurial kehutanan masyarakat hutan di kawasan Gunung Rinjani dimulai pada tanggal 9 September 1929, ketika Gubernur Jenderal Hindia-Belanda menunjuk kawasan Gunung Rinjani sebagai Kawasan Hutan (RTK.1). Konflik meruncing pada tahun 1941 ketika Pemerintah Kolonial memasang pal batas (*gegumuk*). Konflik berlanjut pasca kemerdekaan, ketika Dewan Pemerintah menyerahkan lahan garapan masyarakat kepada Djawatan Kehutanan pada tahun 1957. Pada tahun 1982 warga mendaftarkan lahan garapan pada BPN provinsi melalui Proyek Nasional Agraria (Prona). Konflik tenurial muncul kembali ketika terbit SK Menteri Kehutanan No.39/Kpts-II/1990 tentang HPH PT Angkawijaya Raya Timber. Konflik terus terjadi antara masyarakat, perusahaan dan dinas kehutanan hingga akhir 1999an.

Tabel 2. Analisis konten terhadap peraturan-perundangan RHL

No	Item analisis	PP No.76/2008 dan Permenhut No.70/Menhut-II/2008
1	<b>Penyiapan pra kondisi</b>	
	Persoalan tenurial	<i>Pasal 4 ayat 2 huruf c pemahaman sistem tenurial. Permasalahan tenurial kawasan hutan mempunyai rangkaian sejarah yang cukup panjang, khususnya kawasan hutan produksi (HP) yang berada di wilayah Gunung Monggal (Dese Rempek). Pasca Reformasi 1999 masyarakat membakar kantor Resort dan HPH pemegang izin HP, selanjutnya masyarakat mereklaim terhadap kawasan hutan. Selanjutnya Dinas Kehutanan Provinsi NTB melakukan pendampingan dan melakukan kerjasama dengan masyarakat di awal 2006-hingga awal pembentukan KPH.</i>  <b>Praktik Diskresi:</b> Kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) di wilayah KPHL Rinjani Barat mengikuti Rencana Teknik Rehabilitasi Hutan dan Lahan Daerah Aliran Sungai (RTkRHL-DAS). Wilayah hutan dan lahan kritis yang harus di rehabilitasi ditentukan oleh BPDAS Dodokan Moyosari. Tetapi dalam praktiknya, KPHL Rinjani Barat memastikan subjek penerima manfaat RHL. Yaitu dengan kerangka kerja terbalik, yang awalnya RHL dengan satuan luas menjadi luasan dengan jumlah petani yang menyelenggarakan dan mengelola RHL. Langkah ini bertujuan mengatasi permasalahan tenurial dengan kepastian akses dan pengelolaan melalui Kemitraan.
	Modal sosial & pemberdayaan masyarakat	<i>Pasal 4 ayat 2 huruf f pemberdayaan masyarakat dan kapasitas kelembagaan. Pemberdayaan dan penguatan modal sosial dimulai pada saat Dinas Kehutanan Provinsi NTB berupaya untuk menyelesaikan permasalahan tenurial. Pemberdayaan yang di dalamnya terdapat pendampingan dan penyuluhan dan sebagainya utamanya melalui skema kemitraan dalam bentuk koperasi.</i>  <b>Praktik Diskresi:</b> Alokasi anggaran APBN melalui BPDAS tidak semuanya memenuhi kebutuhan untuk pengadaan bibit tanaman RHL. Keterbatasan dana disiasati melalui pembibitan oleh petani dan KPHL RB.
	Penentuan jenis tanaman	<i>Lampiran Permenhut No.P.70/Menhut-II/2008, Bab II Reboisasi, Huruf B Jenis Tanaman, Poin 3.c disebutkan komposisi jenis tanaman RHL di hutan lindung adalah minimal 60% kayu-kayuan dan maksimum 40% jenis MPTS (<i>Multy Purpose Tree Species</i>).</i>  <b>Praktik Diskresi:</b> Latar belakang konflik tenurial, kepastian pengelola hutan dan pelaksana RHL menjadi pertimbangan utama tidak menerapkan peraturan tersebut khususnya pemilihan jenis tanaman RHL. Masyarakat/petani menyelenggarakan (penanaman) RHL dengan (dominan) tanaman jenis MPTS.
2	<b>Pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan</b>	
	Keterbatasan alokasi anggaran	<i>Pembiayaan RHL mayoritas berasal dari APBN (BPDAS DM). Keterbatasan alokasi anggaran, menjadikan jumlah petani penyelenggara RHL sebagai penentuan kegiatan RHL, menggantikan pendekatan luasan lahan kritis yang berimplikasi pada budget.</i> <b>Praktik Diskresi:</b> Modal sosial dan kepercayaan masyarakat kepada KPH mampu mengatasi persoalan biaya. Biaya yang kecil dengan faktor pembagi yang besar (sesuai jumlah petani penggarap/penyelenggara RHL) dapat diselesaikan atas kesepakatan dan saling percaya antara petani dan KPH. Petani bersedia melaksanakan dikarenakan mendapatkan jaminan pengelolaan lahan di wilayah KPH.
	Pemilihan jenis tanaman	<i>Permenhut No.P.70/Menhut-II/2008 terdapat ketentuan komposisi jenis bibit RHL di mana minimal 60% jenis kayu dan maksimal 40% jenis MPTS.</i> <b>Praktik Diskresi:</b> KPH merekonstruksi definisi hutan, dari orientasi kayu (timber) menjadi tanaman yang menghasilkan buah (seperti mangga, nangka, dan sejenisnya); getah (seperti karet dan sejenisnya). KPH memberikan pilihan yang cukup longgar kepada petani untuk menanam tanaman buah dan getah atau berbagai jenis tanaman tahunan dengan hasil manfaat selain kayu.
	Perangkat penunjang	<i>Pengadaan (pembibitan) dan pemeliharaan aset (tanaman) dikontrol oleh petani/masyarakat yang direkrut sebagai mandor.</i> <b>Praktik Diskresi:</b> KPH mendefinisikan kebutuhan mandor ditentukan melalui tipologi fungsi hutan yang berada pada wilayah kelola, yaitu satu mandor untuk setiap 50 ha pada hutan produksi dan satu mandor untuk setiap 100 ha pada hutan lindung, sehingga diperlukan sejumlah 274 mandor. Tetapi melalui pengajuan, mandor yang disetujui melalui APBN sejumlah 136 orang mandor. Untuk mengatasi hal tersebut, KPH membuat inisiatif untuk merekrut semua kebutuhan mandor sebanyak 274 mandor. Sejumlah 274 mandor mendapatkan besaran honor dari dana APBN 136 mandor dibagi sama rata. Jumlah honor tersebut diketahui dan disetujui oleh mandor. Mandor adalah warga/petani yang juga sebagai peserta yang mengikuti kemitraan melalui koperasi.
Transparansi & akuntabilitas	<i>Pada PP No.76/2008 Pasal 4 ayat 2 huruf h disebutkan bahwa penyelenggaraan RHL harus transparan dan akuntabel.</i> <b>Praktik Diskresi:</b> setiap rencana anggaran belanja dan pengeluaran dilaporkan dan dibuka secara transparan. Setiap masyarakat bisa mengetahui melalui papan pengumuman di kantor KPH.	

Pada era memanasnya konflik, awal 1990an hingga 1999an, berbagai program pemerintah baik pusat dan daerah selalu gagal. Pada era reformasi hingga awal 2000an masyarakat berhasil menduduki wilayah kelola perusahaan. Pada tahun-tahun tersebut masyarakat membakar kantor perusahaan dan kantor dinas kehutanan. Pasca puncak konflik tersebut hingga tahun 2010 masyarakat tidak pernah menyetujui dan mengikuti program kehutanan-pertanian yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan/atau daerah.

### 3.2. Praktik Diskresi dan Pengambilan Keputusan

Praktik diskresi hadir sebagai ruang kebijaksanaan birokrat dalam menjalankan kebijakan. Ruang diskresi dalam kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL) cukup besar. Hal ini ditunjukkan dari hasil konten analisis terhadap peraturan-perundangan (Tabel 2). Praktik diskresi yang diterapkan oleh *street-level bureaucracy* (SLB) di wilayah KPHL RB adalah yang berhubungan dengan kegiatan RHL. Oleh karena itu, penulis mengajukan enam asumsi keberhasilan RHL sebagaimana awal bagian ini.

Pada bagian ini penulis membahas kapasitas diskresi yang dijalankan oleh seperangkat organisasi dan birokrasi KPHL RB. Setiap perangkat organisasi dalam tulisan ilmiah ini masuk dalam kategori *street-level bureaucracy* (SLB), baik kepala KPHL RB hingga mandor sebagai staf yang bekerja di garis depan (*front line*). SLB memiliki ruang diskresi atau kebebasan yang luas. Diskresi bisa diterapkan terutama karena kondisi darurat untuk menerapkan ketentuan tertulis yang tertuang di dalam peraturan-perundangan. Penyebab selanjutnya adalah belum adanya peraturan yang mengatur terhadap fenomena yang ditemukan, dan selanjutnya adalah peraturan yang ada mempunyai ruang penafsiran yang luas. Selanjutnya jika menurut Evans (2006) diskresi hadir sebagai ruang kebebasan dan kebijaksanaan birokrat dalam menjalankan kebijakan. Diskresi hadir ketika dibutuhkan keputusan kebijakan dan inovasi kreatif tatkala menemukan fenomena peristiwa yang tidak dapat diakomodir di dalam kebijakan yang ada.

Oleh karena itu, untuk mengetahui sejauh mana ruang diskresi diterapkan oleh SLB di lingkungan KPHL RB perlu mempertimbangkan i) kebebasan interpretatif; ii) kebebasan mempertimbangkan; dan iii) kebebasan mengambil kebijakan. SLB mempunyai kebebasan untuk menafsirkan kebijakan RHL. Tafsir yang dihasilkan dari interpretasi tergantung bagaimana cara pandang SLB terhadap objek tafsir itu sendiri. Latar belakang sejarah konflik tenurial dalam pengelolaan hutan di wilayah KPHL RB menjadi dasar utama dalam menafsirkan kebijakan pengelolaan hutan. Pemahaman pengelolaan hutan untuk keadilan bagi masyarakat dan menjaga fungsi tata air cukup menjadi alat pertimbangan dalam menafsirkan peraturan-perundangan.

“...sebagai seorang rimbawan, saat ini tidak bisa hanya mempertimbangkan faktor ekosistem belaka. Keberadaan ekosistem tidak lain adalah untuk menunjang kehidupan masyarakat, yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Jika kita memahami keberadaan hutan untuk menjaga fungsi tata air dan kesejahteraan bagi masyarakat, definisi hutan yang selama ini mengatakan hamparan lahan yang didominasi oleh kayu layak untuk dikoreksi.” (DMK)

Proses penafsiran terhadap peraturan-perundangan menghasilkan pilihan-pilihan terhadap berbagai alternatif yang ada. Penafsiran dalam tujuan RHL sebagai kegiatan bercocok tanam akan berbeda dengan bagian dari pembangunan hutan akan menghasilkan alternatif pilihan yang diambil. Di sinilah arti dalam kebebasan mempertimbangan hasil penafsiran peraturan-perundangan yang dikomparasi dengan kondisi faktual lapangan berlaku. Dari kebebasan menafsirkan kebijakan, menemukan pilihan-pilihan dan pertimbangan-pertimbangan alternatif, SLB mempunyai ruang kebijaksanaan dan kebebasan untuk memutuskan kebijakan yang diambil/jalankan.

“...setiap perangkat KPHL RB hingga mandor menerjemahkan RHL sebagai cara mengembalikan dan memperbaiki fungsi tata air hutan. Jika itu menjadi tujuan

dan menjadi rangkaian dalam pengelolaan hutan di KPHL, tidak harus kita mengikuti peraturan rahabilitasi yang mewajibkan menanam dengan mayoritas tanaman berkayu kehutanan.” (DMK)

Praktik diskresi yang diselenggarakan oleh SLB KPHL Rinjani Barat ditelaah dengan menggunakan enam asumsi yang telah diajukan di awal bagian pembahasan ini. Setiap SLB mempraktikkan dan menggunakan ruang diskresi dalam setiap aktivitas kerjanya dalam pengelolaan hutan (menjalankan kebijakan RHL) dan pelayanan publik.

#### a. Kejelasan siapa yang akan mendapatkan manfaat

Identifikasi masalah menjadi tahapan penting pra-pelaksanaan/perencanaan program RHL. SLB bersama masyarakat mengidentifikasi masalah yang terjadi di wilayah kelola KPHL RB. RTkRHL menentukan wilayah RHL dengan satuan luasan hektar. Kerangka kerja yang mengedepankan satuan luasan dibalik oleh KPHL RB. Kerangka kerja dengan jumlah bibit per satuan luas memiliki kecenderungan abai terhadap subjek penyelenggara RHL. Subjek penyelenggara RHL, yaitu masyarakat menjadi satuan kerangka kerja karena dengan begitu terdapat kejelasan subjek penyelenggara dan pengelola RHL di dalam satuan luas.

Cara seperti ini menggeser indikator keberhasilan dalam program RHL yang selama ini dijalankan, yaitu RHL dianggap berhasil nilai luasan, banyaknya satuan bibit yang tertanam dan kemampuan dalam penyerapan anggaran program. Sehingga sangat wajar jika beberapa program RHL seperti GERHAN 2003-2006 alokasi anggaran sebagian besar diperuntukkan untuk pengadaan bibit dan penanaman (fisik), yaitu 79% (Kartodihardjo 2006). Kejelasan subjek pelaksana, penyelenggara dan penerima manfaat merupakan bentuk kejelasan status tenurial, penguasaan lahan yang merupakan syarat mutlak dalam pengelolaan hutan secara umum—apalagi dengan sifat kawasan hutan negara (*state property*) yang cenderung menjadi sum-berdaya akses terbuka.

#### b. Kejelasan pengelola

Target subyek pengelola menjadi penting dalam menjalankan program RHL. Target tersebut telah menggeser diskursus target fisik yang selama ini menjadi tujuan dan penilaian seperti jumlah bibit yang tertanam, luasan tanaman RHL di lingkungan KPHL RB. Pelaksanaan RHL menjadi kerangka pembangunan hutan merubah pendekatan KPHL RB dalam mengelola hutan. Masyarakat bagian dari subyek pengelola hutan menjadi aktor utama keberhasilan RHL. Masyarakat/petani membentuk komunitas Kelompok Tani Hutan (KTH) dan mempunyai wilayah kelola (pangkuan) yang telah terdaftar dalam sistem HKm. Kejelasan pengelolaan hutan melalui HKm menjadi ruang penerapan kebijakan RHL. Setiap perencanaan teknis kegiatan RHL disusun secara partisipasi bersama masyarakat melalui KTH. Kebijakan RHL yang diterapkan di wilayah HKm memberikan kejelasan dalam waktu pemeliharaan, sehingga tujuan penanaman RHL yang berupa terciptanya fungsi ekosistem dan ekonomi

bisa diwujudkan. Kejelasan pengelola memberikan kontrol dan pengamanan terhadap wilayahnya.

#### c. *Curahan waktu dan kapasitas pelaksana RHL*

Pengukuran dan penetapan lokasi RHL ditentukan secara bersama-sama. Wilayah RHL merupakan wilayah pangkuan, maka intensitas pengelolaan semakin tinggi. Masyarakat bisa merawat hampir setiap hari dan mengetahui perkembangan dari tanaman RHL. Curahan waktu memelihara dan melindungi tanaman RHL dilengkapi dengan penguatan lembaga dan kapasitas setiap masyarakat yang tergabung dalam kelompok tani dan HKm. Curahan waktu tidak hanya dibebankan kepada masyarakat pengelola hutan belaka, curahan waktu SLB untuk terus berinteraksi dengan masyarakat menjadi modal sosial yang penting.

#### d. *Satuan produksi yang tepat*

Praktis alokasi anggaran yang diperoleh KPHL RB dari APBN (BPDAS Dodokan Moyosari). KPHL RB mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp. 2.6an miliar yaitu  $\pm$  Rp. 2 miliar (APBN); Rp. 600an juta (DAK); dan Rp. 60an juta (APBD) selama satu tahun anggaran. Dana yang diperoleh tersebut dialokasikan untuk semua kegiatan KPH dalam kerangka RHL. Minimnya dana yang diperoleh KPH disiasati dengan membangun persemaian untuk memproduksi bibit bersama masyarakat. Hingga saat penelitian berlangsung (2014) terdapat 67 buah persemaian yang tersebar di wilayah kerja KPHL RB.

#### e. *Insentif yang diterima oleh masyarakat*

RHL masuk dalam kerangka pengelolaan hutan bagi masyarakat melalui HKm. Penyediaan ruang kelola bagi masyarakat di wilayah kerja KPHL RB merupakan sebuah nilai insentif yang didapatkan oleh masyarakat. Keberadaan bibit, jenis-jenis tanaman yang ditanam dalam RHL merupakan jenis-jenis yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pemilihan jenis tanaman selain memiliki nilai ekosistem dalam menjaga fungsi tata air, juga memberikan nilai ekonomis bagi masyarakat. Tetapi KPH dan masyarakat menemukan sedikit permasalahan, yaitu terkait wilayah administrasi pemungutan hasil hutan sengon.

Dari contoh-contoh praktik diskresi yang diterapkan oleh SLB di atas, dapat dilihat bahwa diskresi muncul atas berbagai permintaan yang cukup besar dari masyarakat konstituen (klien) KPH. Latar belakang histori konflik tenurial di wilayah kerja KPH dan diskursus para SLB dan kepala KPHL RB menjadikan diskresi sebagai keputusan yang diambil untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Dalam berbagai keputusan yang diambil, kepala KPHL RB menerima berbagai informasi baik yang berasal dari mandor ataupun masyarakat terkait pengelolaan hutan di wilayah KPH. Dari informasi dan fenomena yang ditemukan, kepala KPH melakukan penilaian dan membuat sebuah keputusan. Keputusan diskresi yang telah ditetapkan oleh kepala KPH dan disebar-luaskan kepada SLB dan masyarakat serta terdapat catatan administrasi di dalam

organisasi. Fenomena tersebut oleh Robbins (2005) disebut dengan *administrative discretion*.

Selanjutnya model-model penerapan diskresi yang telah dijalankan oleh SLB dan kepala KPHL RB serta stafnya menunjukkan model campuran-*scanning (mixed-scanning model)* (Hoy dan Miskel, 2001). Pengambilan keputusan diskresi yang telah dilakukan berangkat dari penggunaan informasi untuk membuat keputusan. Keputusan yang diambil keluar dari aturan formal yang ada. Tetapi diskresi yang diputuskan dan diterapkan merupakan bagian dari tujuan organisasi, yaitu diskresi yang diterapkan bagian dari upaya untuk pembangunan hutan, mengembalikan fungsi tata air-DAS-hutan melalui RHL serta pemenuhan kebutuhan masyarakat yang tidak lain adalah tujuan dari pelayanan publik.

### 3.3. *Karakteristik Street-Level Bureaucrat terhadap Praktik Diskresi*

Latar belakang konflik tenurial menjadi ruang pergeseran pengelolaan hutan di lingkungan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Rinjani Barat (KPHL RB). KPHL RB sebagai *street-level bureaucracy* (SLB) mempunyai kedekatan yang baik dengan masyarakat. Prinsip yang dikembangkan adalah mengelola hutan secara lestari dan memberikan pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Hal ini selaras dengan argumentasi Kakabadse *et al.* (2009) yang menyatakan bahwa latar belakang lingkungan dan sejarah perubahan sosial masyarakat menjadi faktor utama SLB dalam memberi layanan dan keputusan-tindakan. Hasil penelitian ini mampu menangkap bagaimana karakteristik SLB yang diajukan oleh Michael Lipsky (1980) bisa berjalan dengan baik di KPHL RB.

**SLB bagian dari masyarakat.** Setiap staf-birokrasi KPHL RB mempunyai kedekatan yang erat dengan masyarakat. Perangkat mandor dan polisi hutan (polhut) adalah anggota dari Ke-lompok Tani Hutan (KTH) di wilayah kerja KPHL RB. Perangkat SLB dari kepala KPH, kepala seksi, staf, kepala resort, polhut dan mandor saling terbuka dan juga berlaku kepada masyarakat yang hidup dan mengelola lahan di wilayah kerja KPHL RB. Intensitas hubungan-komunikasi ditunjukkan dengan seringnya perangkat KPH berkunjung dan bekerja di lapangan. Khususnya mandor dan polhut selain berperan sebagai SLB juga hidup dalam masyarakat dan bagian dari masyarakat itu sendiri. Mandor atau dalam bahasa KPH adalah petugas lapang, direkrut oleh KPH dari masyarakat di wilayah KPH sejumlah 274 orang. SLB mempunyai peranan penting dalam mempengaruhi komunikasi dan/atau sosialisasi kebijakan di lapangan, seperti kegiatan RHL. Mandor dan polhut bertugas melaksanakan pemberdayaan dan pengawasan sekaligus sebagai penyelenggara dan penerima manfaat dari kegiatan RHL. Komunikasi yang intens antar SLB dan masyarakat lebih cenderung pada kebijaksanaan dibandingkan pada kebijakannya itu sendiri, yang oleh Mynard-Moody dan Partillo (2011) disebutkan hasil komunikasi yang intens akan terjadi internalisasi tujuan kebijakan di masyarakat.

**SLB bertanggung jawab atas tercapainya tujuan kebijakan.** Evans dan Harris (2004) menyebutkan bahwa SLB mempunyai kompleksitas yang tinggi dan peluang dalam mempengaruhi komunikasi dan/atau penyampaian kebijakan di tingkat lapang. Tanggung jawab SLB adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan menjalankan kebijakan RHL. Kedekatan yang kuat dengan masyarakat melahirkan kepercayaan yang menjadi modal besar berjalannya kebijakan. Tujuan mengembalikan fungsi tata air-daerah aliran sungai (DAS) dan ekosistem dari kebijakan RHL bisa diterima dengan baik oleh masyarakat. Sebenarnya bukan kebijakannya yang diterima oleh masyarakat, tetapi SLB memberikan jaminan pada masyarakat tentang kejelasan pengelolaan lahan melalui kegiatan RHL dan insentif yang akan diterima oleh masyarakat. Jaminan tertuang dalam kesepakatan kemitraan KPHL dengan masyarakat melalui KTH dan tertuang dalam Rancangan Pengelolaan Hutan Jangka Panjang (RPHJP) bahwa wilayah hutan lindung KPH yang telah dikelola masyarakat menjadi blok pemanfaatan tertentu bagi masyarakat. Sehingga tercapainya tujuan kebijakan terletak pada kesepakatan-kesepakatan kerja bersama untuk menjalankan RHL.

**Menerapkan kebijakan yang besar.** Hadirnya SLB secara rutin dan intens di tengah masyarakat memberi konsekuensi cukup besar, yaitu sebagai implementator kebijakan yang besar di tingkat lapangan. Aspirasi masyarakat dalam perencanaan, perawatan dan pengkayaan RHL menjadi penentu keberhasilan RHL. Kesepakatan pemilihan jenis tanaman/bibit akan menentukan urutan penyelenggaraan RHL, yaitu dalam perencanaan: pengadaan bibit oleh masyarakat melalui usaha-usaha produktif pembibitan, hingga pelaksanaan, pemeliharaan dan pengkayaan RHL. Hal ini ditunjukkan dengan komposisi jenis bibit yang ditanam didominasi jenis selain MPTS dan MPTS sebesar 75-93%, sedangkan jenis tanaman kayu mencapai 7-25%.

**Perubahan dan konstruksi sosial menjadi hasil kinerja.** SLB melahirkan sebuah sikap masyarakat yang percaya dan merasa mendapatkan jaminan ruang kelola sumberdaya hutan. KPHL RB menjalankan kebijaksanaan dalam mengatasi lemahnya anggaran alokasi dana RHL baik dari APBN, APBD dan DAK. Kegiatan RHL dilaksanakan secara semi-swadaya masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa kebijaksanaan SLB menjadi ruang penting daripada kebijakan itu sendiri. Jika SLB menekankan pada kebijakan secara tekstual, maka tujuan RHL tidak akan tercapai.

**Tidak mudah diawasi tetapi bisa dievaluasi.** SLB sering menerapkan praktik kebijaksanaan. Birokrasi di tingkat lebih atas kadangkala kesulitan dalam melakukan pengawasan terhadap SLB di tingkat lebih bawah. SLB menerapkan kebijaksanaan ketika terjadi gap kebijakan (*policy gap*). SLB mandor memiliki intensitas interaksi lebih tinggi dibandingkan SLB kepala resort ataupun SLB Kepala KPHL RB. Hal ini oleh Lymbery (1997) sebutkan, bahwa kebebasan SLB menjalankan kebijaksananya sehingga seringkali meninggalkan kebijakan itu sendiri. Hal demikian sangat jarang ditemui di lingkungan KPHL RB. Meskipun SLB kepala resort

dan SLB Kepala KPHL RB tidak seperti SLB mandor dalam berinteraksi dengan masyarakat, komunikasi dan informasi antara SLB berjalan dengan baik. Hal inilah yang dikritik oleh Smith (2012), Smith mengkritik kelemahan konsepsi beberapa karakteristik BTJ yang dihasilkan oleh Lipsky (1980). Menurut Smith lebih jauh bahwa Lipsky kurang menekankan sisi akuntabilitas SLB, padahal Lipsky telah mengajukan sifat SLB yang mempunyai ruang inovasi kreatif dan kebijaksanaan yang luas dan bebas.

**Kedekatan dengan masyarakat dan Melahirkan keputusan bersama.** Interaksi yang erat antara SLB dan masyarakat menciptakan komunikasi yang aktif. Masyarakat memberikan ruang respek kepada SLB. Kedekatan ini menciptakan ruang hubungan yang erat, ketergantungan antara SLB dan masyarakat, oleh Lipsky (1980) disebut sebagai klien dari birokrasi. Sehingga tidak sedikit kebijaksanaan dilahirkan dengan mudah dan memang itulah yang dibutuhkan oleh kedua-belah pihak. **Berada di tengah-tengah.** Sebagai bagian birokrasi, mampu mendefinisikan tujuan dari kebijakan RHL di lingkungan masyarakat, di sisi lain telah berhasil menjadi individu-individu yang hidup di tengah masyarakat. Singkatnya, SLB berhasil menjadi birokrasi melaksanakan dan menjadi penyelenggara kebijakan RHL.

**SLB mempunyai kebebasan dalam menafsirkan kebijakan.** SLB tidak hanya sebagai agen pelaksana kebijakan dari atas, tetapi terdapat inovasi dan perbaikan dari kebijakan. Melalui rutinitas dan keputusan yang dilakukan oleh SLB, Lipsky (1980) menyatakan bahwa pada dasarnya terjadi sebuah produksi kebijakan publik yang lebih efisien. Tetapi, Lipsky (1980) menyatakan bahwa dari semua karakteristik di atas bisa jadi tidak berjalan ketika SLB mempunyai dua kecenderungan. Pertama, birokrat menafsirkan kepemimpinan hanya sekedar menjalankan perturan dari birokrasi yang lebih tinggi. Kondisi ini digambarkan sebagai pemimpin yang copier, atau bahkan kondisi ini terjadi akibat kekakuan pemimpin di dalam menjalankan fungsinya sebagai SLB yang akhirnya tidak menghasilkan inovasi atau kompromi yang dimilikinya. Kedua, birokrat yang memanfaatkan posisinya untuk bertindak sewenang-wenang, atau kepemimpinan yang korup.

#### 4. Kesimpulan

Analisis konten PP No.76/2008 dan Permenhut No.70/Menhut-II/2008 menunjukkan bahwa terdapat beberapa poin yang tidak bisa diterapkan yaitu: penyiapan pra kondisi (permasalahan tenurial, modal sosial, penentuan jenis tanaman) dan pelaksanaan rehabilitasi hutan dan lahan (keterbatasan alokasi anggaran, pemilihan jenis tanaman, perangkat penunjang, transparansi dan akuntabilitas). Poin-poin tersebut merupakan titik krusial yang berhubungan dengan kejelasan subjek pengelola rehabilitasi hutan dan lahan (RHL). KPHL RB menerapkan kebijaksanaan (diskresi) untuk mencapai tujuan dari

kebijakan RHL dan sebagai bentuk pelayanan publik. Praktik diskresi yang diterapkan oleh KPHL RB jelas bertentangan dengan kebijakan formal RHL, tetapi praktik ini harus diterapkan untuk menjamin tugas penjagaan fungsi ekosistem dan pelayanan publik bisa dilaksanakan. Kerangka pengelolaan sumberdaya hutan berangkat dari fenomena sosial dan sejarah tenurial hutan yang panjang. Sejarah tenurial, rekonstruksi definisi dan peranan hutan dan kepercayaan masyarakat kepada KPH, menjadi modal *street-level bureaucracy* (SLB) dalam melaksanakan tugas pokoknya sebagai pengelola hutan di tingkat tapak.

### Ucapan Terima Kasih

Terima kasih disampaikan kepada seluruh staf dan aparatus Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Rinjani Barat dan rekan peneliti Iksan Maulana yang telah membantu dalam kelancaran penelitian ini.

### Daftar Pustaka

- Astuti, S. J. A., 2009. Parameter diskresi birokratik: Studi kasus pemerintahan Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* 13 (1), pp. 31–50.
- Barr, C., A. Dermawan, H. Purnomo, H. Komarudin, 2010. Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fun During the Soeharto and Post-Soeharto Periods, 1989-2009: A Political Economic Analysis of Lessons for REDD+. CIFOR, Bogor.
- Barr, C. M., J. A. Sayer, 2012. The political economy of reforestation and forest restoration in Asia–Pacific: Critical issues for REDD+. *Biological Conservation* 154, pp. 9–19.
- Brodtkin, E.Z. 2012. Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Admin Rev.* 1-10.doi:10.111/j.1540-6210.2012.02657.x.
- Cifor, 1999. CIFOR Annual Report 1998. CIFOR, Bogor.
- Creswell, J. W., 2013. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Sage Publications, Inc, California; London; New Delhi.
- Damayanti, E. K., L. B. Prasetyo, H. Kartodihardjo, A. Purbawiyatna, 2013. Transitions to Sustainable Forest Management and Rehabilitation in the Asia Pacific Region: Indonesia Country Report. Faculty of Forestry, Bogor Agricultural University, Bogor.
- Denzin, N. K., Y. S. Lincoln, 1997. *Handbook of Qualitative Research: Second Edition*. Sage Publications, Inc, London, New Delhi.
- [Dephut] Departemen Kehutanan, 2008. *Statistik Kehutanan Indonesia 2008*. Departemen Kehutanan, Jakarta.
- Dwiyana, R., 2008. *Akuntabilitas Administrasi dan Hukum Atas Keputusan Administrasi Pejabat Pemerintah*. UI Press, Jakarta.
- Evans, A., 2006. *Discretion and street-level bureaucracy theory: A case study of local authority social work*. Disertasi. University of Warwick, School of Health and Social Studies, Warwick.
- Evans, T., J. Harris, 2004. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work* 34, pp. 871–895.
- Kakabadse, N.K, L. Lee-Davies, A. Kakabadse. 2009. Leadership discretion: A Developmental experience. *Strat. Change* 18, pp. 111-124.doi:10.1002/jsc.842.
- Irawan, P., 2007. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Universitas Indonesia, Depok.
- Kartodihardjo, H., 2006. Masalah kelembagaan dan arah kebijakan rehabilitasi hutan dan lahan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 3 (1), pp. 29–41.
- Kartodihardjo, H., H. Jhamtani. 2006. *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*. PT Equinox Publishing Indonesia, Jakarta.
- Kartodihardjo, H., 2014. Pengarusutamaan pada peraturan dan perundang-undangan kehutanan. Dalam: Sugiharto, editor. *Strategi Pengembangan KPH dan Perubahan Struktur Kehutanan Indonesia*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta.
- Kartodihardjo, H., A. Supriono, 2000. Dampak pembangunan sektoral terhadap konversi dan degradasi hutan alam: Kasus pembangunan HTI dan perkebunan di Indonesia. *Occasional Paper*, No.26 (1). CIFOR, Bogor.
- Kartodihardjo, H., Hendrayanto, E. Cahyono, A. D. Bahri, 2014. Kesiapan daerah dalam pencegahan korupsi pada program penurunan emisi. *Laporan Penelitian*. Transparency International Indonesia, Jakarta.
- [Kemenhut] Kementerian Kehutanan, 2012. *Data dan Informasi Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Tahun 2012*. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan, Jakarta.
- Klatt, M., J. Schmidt, 2012. Epistemic discretion in constitutional law. *International Journal of Constitutional Law* 10 (1), pp. 69–105.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2016. *Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2015*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Jakarta.
- Kuhn, T. S., 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. The University of Chicago, Chicago.
- Lipsky, M., 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Lymbery, M. 1997. Care management and professional autonomy: The Impact of community care legislation on social work with older people. *Brit J Soc Work* 28(6): pp. 863-878.doi:10.1093/oxfordjournals.bjsw.a.011405.
- Maynard - Moody, S., S. Portillo, 2011. *Street - level bureaucracy theory*. Di dalam Durant RF. *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Permana, T. C. I., 2009. *Pengujian keputusan diskresi oleh pengadilan tata usaha negara*. Tesis. Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Pressman, J., A. Wildavsky, 1979. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press, Berkeley.
- Ridwan, 2009. Diskresi (freies ermesen) oleh pejabat pemerintah rambu hukum, alat ukur keabsahan, dan kecermatan dalam penggunaannya. *Jurnal Media Hukum* 16 (3), pp. 439–461.
- Ridwan, 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. FH UII Press, Yogyakarta.
- Simamora, J., 2010. Efektivitas penggunaan diskresi dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. *Jurnal Visi*. 18(1):88-97.
- Simon, Herbert, 1946. *Administrative Behavior*. Macmillan, New York.
- Smith, S., 2012. *Street-level bureaucracy and public policy*. Di dalam Peters GB, Pierre J (ed.). *Handbook of Public Administration*. Sage Publishing, Thousand Oaks.
- Stein, H (ed.), 1952. *Public Administration and Policy Development: A Case Book*. Harcourt, Brace, and Company, New York.
- Waldo, D., 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. Holmes and Meier, New York.
- Warassih, E., 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. PT. Suryandaru Utama, Semarang.