

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM KEBUN BIBIT RAKYAT (KBR) DI KECAMATAN BAMBALAMOTU KABUPATEN MAMUJU UTARA

Abdul Muin Tatro

amuintatro@gmail.com

(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Tadulako)

Abstract

The result of observations at research objects, the implementation of people's nursery program policy in Bambalamotu Subdistrict, North Mamuju Regency over the last 3 years (2011 to 2013), has not shown the optimal result, therefore the aim of this research is to ascertain the the implementation of people's nursery program policy in Bambalamotu Subdistrict, North Mamuju Regency. This is a qualitative research with descriptive method. The number of informants in this research is 7 persons, taken by purposive sampling technique. This research uses a triangulation technique including observations, interviews, and documentation in the data collection. The result of this research elucidates that implementation of people's nursery program policy in Bambalamotu Subdistrict, North Mamuju Regency in increasing land cover and people's welfare is not optimal yet, based on the policy theory of George C Edward III, covering: communication which consists of transformation and information clarity are not satisfying yet, but the information consistency is fairly satisfying; the resources which consist of human resource quantity like top level executives is inadequate but the quality is adequate and human resource quality of low level executives is not adequate but the quantity is reasonably available, budget resource is inadequate, working facilities resource is adequate enough while the facilities of program final result in form of wood products industry are not available, and the information and authority resource are not optimal; Disposition related to support toward sustainability of program is not maximal; bureaucracy structure related to mechanisms implementation and bureaucracy structure are not maximal yet.

Keywords: *Implementation, Policy, and People's Nursery.*

Program Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) pada lahan-lahan kritis merupakan salah satu kebijakan prioritas pembangunan Kementerian Kehutanan Kabinet Indonesia Bersatu II Tahun 2010-2014. Kementerian Kehutanan menargetkan untuk merehabilitasi hutan dan lahan sekurang-kurangnya 2,5 juta Ha atau 500.000 Ha setiap tahun. Sasaran RHL yang akan dicapai sampai tahun 2014 ini adalah : 1) rehabilitasi pada kawasan hutan konservasi/lindung seluas 500.000 Ha, 2) rehabilitasi di luar kawasan hutan sebesar 1.954.000 Ha, 3) pembangunan hutan kota seluas 6.000 Ha dan 4) rehabilitasi hutan mangrove, rawa gambut dan sempadan pantai seluas 40.000 Ha (Siaran Pers Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, 2014).

Kebijakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) di lahan kritis, lahan kosong

dan lahan tidak produktif merupakan salah satu upaya pemulihan kondisi Daerah Aliran Sungai (DAS) yang kritis. Upaya tersebut memberikan hasil antara lain berupa kayu, getah, buah, daun, bunga, serat dan pakan ternak yang dapat meningkatkan ekonomi masyarakat (*pro growth*) sekaligus penyerapan tenaga kerja (*pro job*) dan mengurangi tingkat kemiskinan (*pro poor*) serta menurunkan emisi karbon (*pro environment*).

Mengacu pada Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.24/Menhut-II/2010 dan perubahannya serta yang terakhir Nomor P.12/Menhut-II/2013 tentang pedoman penyelenggaraan Kebun Bibit Rakyat (KBR). Kebun Bibit Rakyat (KBR) merupakan salah satu kebijakan untuk mendukung program Rehabilitasi Hutan dan

Lahan dengan pemberdayaan masyarakat dalam rangka menjawab permasalahan lahan kritis yang saat ini menjadi permasalahan yang cukup krusial. Program tersebut dimaksudkan untuk menyediakan bibit tanaman kayu-kayuan atau tanaman serbaguna *Multi Purpose Trees Species* (MPTS) dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mendukung pemulihan fungsi dan daya dukung Daerah Aliran Sungai (DAS). Kebun Bibit Rakyat (KBR) dilaksanakan secara swakelola oleh kelompok masyarakat. Bibit hasil Kebun Bibit Rakyat (KBR) digunakan untuk merehabilitasi hutan dan lahan kritis serta kegiatan penghijauan lingkungan. Maka, peneliti akan mengkaji bagaimana implementasi kebijakan program Kebun Bibit Rakyat (KBR) di Kecamatan Bambalamotu Kabupaten Mamuju Utara.

METODE

Sesuai dengan dasar metodologi, rumusan dan tujuan penelitian, maka jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yakni mendeskripsikan dan menyajikan hasil penelitian secara keseluruhan dan lengkap sesuai hasil penelitian. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan sesuatu. Fuichan *dalam* Budiman (2005:90) mengemukakan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang dirancang untuk memperoleh informasi tentang status suatu gejala saat penelitian dilakukan. Jika fokus studi ini adalah implementasi kebijakan program Kebun Bibit Rakyat (KBR), maka variabel atau faktor yang terkait dengan implementasi kebijakan perlu dikonstruksi sesuai konteks penelitian. Setidaknya, model implementasi kebijakan Edwards III dapat menjadi rujukan yang dianggap relevan, komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Kecamatan Bambalamotu

Kecamatan Bambalamotu merupakan salah satu kecamatan yang tercakup dalam wilayah administratif Kabupaten Mamuju Utara yang terletak di bagian utara Kabupaten Mamuju Utara. Luas wilayah Kecamatan ini tercatat 243,65 Km² atau sekitar 8 persen dari total luas Kabupaten Mamuju Utara. Batas-batas wilayah administratif Kecamatan Bambalamotu, yaitu :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Bambaيرا
- Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Pasangkayu
- Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar.

Kelompok Tani Pengelola Kebun Bibit Rakyat (KBR)

Kelompok tani pengelola Kebun Bibit Rakyat (KBR) merupakan kumpulan petani hutan dalam suatu wadah organisasi yang berdasarkan kebersamaan, keserasian, kesamaan profesi dan kepentingan dalam memanfaatkan sumber daya alam yang dikuasai serta berkeinginan untuk bekerja sama dalam rangka meningkatkan produktivitas usaha tani, kesejahteraan anggota dan masyarakat. Pelaksanaan kegiatan Kebun Bibit Rakyat (KBR) di Kecamatan Bambalamotu ditujukan untuk menyediakan bibit berkualitas dalam rangka penanganan lahan kritis dan peningkatan ekonomi masyarakat melalui pemberdayaan kelompok masyarakat setempat oleh pemerintah.

Sehingga dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini (tahun 2011 sampai dengan tahun 2013) kelompok tani pelaksana program Kebun Bibit Rakyat (KBR) di Kecamatan Bambalamotu yaitu sebanyak 14 kelompok tani. Diuraikan bahwa jumlah kelompok tani pengelola program Kebun Bibit Rakyat

(KBR) di Kecamatan Bambalamotu pada tahun 2011 sebanyak 5 kelompok, pada tahun 2012 sebanyak 6 kelompok dan pada tahun 2013 hanya tinggal 3 kelompok. Selanjutnya untuk mengetahui implementasi kebijakan program Kebun Bibit Rakyat (KBR) di Kecamatan Bambalamotu Kabupaten Mamuju Utara berikut diuraikan hasil dan pembahasan penelitian berdasarkan teori implementasi kebijakan dari Edward III. Edward III mengungkapkan beberapa variabel sebagai indikator implementasi kebijakan, yaitu :

Komunikasi

Komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan, yang mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi, kejelasan dan konsistensi informasi. Berdasarkan hasil wawancara menunjukkan bahwa transformasi informasi melalui sosialisasi dan Juklat belum dilaksanakan secara maksimal, karena dalam pelaksanaannya yang terlibat hanya ketua kelompok tani sasaran sementara anggota kelompok tani dan pihak-pihak terkait tidak dilibatkan, waktu dan tempat yang terbatas yaitu hanya dilaksanakan 1 kali untuk 1 kabupaten. Akibatnya informasi menjadi bias dan tidak jelas, sehingga masih banyak masyarakat yang belum mengetahui dan memahami program KBR. Sehingga implementasi kebijakan program KBR di Kec. Bambalamotu menjadi kurang efektif. Dari segi konsistensi informasi sudah cukup memadai karena informasi yang disampaikan dari satu sumber, yaitu aturan pedoman penyelenggaraan program KBR, selain itu Petugas Lapangan Kebun Bibit Rakyat (PL-KBR) sebagai pendamping kelompok dapat kembali mempertegas dan memperjelas kebijakan program KBR. Uraian tersebut, sejalan dengan pandangan Edward III dalam Winarno (2002), menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus dipersiapkan dengan baik, hal ini disebabkan

karena implementasi kebijakan publik (public policy implementation) dalam studi kebijakan publik, merupakan studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan bisa diwujudkan.

Sumberdaya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, yang mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan. Hasil wawancara menunjukkan bahwa ketersediaan sumber daya manusia belum memadai, baik kualitas maupun kuantitas. Dari sisi implementator tingkat atas yaitu BPDAS dan Dishut kualitas SDM cukup memadai namun jumlahnya kurang memadai. Hal ini telah menimbulkan beban kerja dan kewenangan dari setiap pelaksana menjadi bertambah. Sementara dari segi implementator tingkat bawah yaitu kelompok tani sasaran program, kuantitas SDM memadai namun kualitasnya tidak memadai. Hal ini mengakibatkan rendahnya tingkat pemahaman terhadap program, terhambatnya proses terkait perencanaan, pengadministrasian, pertanggungjawaban keuangan, kualitas pengawasan, pelaporan kegiatan dan keberlanjutan program. Sehingga belum optimalnya SDM, implementasi kebijakan program KBR di Kecamatan Bambalamotu menjadi kurang efektif.

Terkait sumber daya anggaran dan fasilitas, hasil wawancara menunjukkan bahwa pada dasarnya anggaran dan fasilitas yang disediakan cukup memadai untuk menjalankan program, akan tetapi anggaran dan fasilitas untuk keberlanjutan program tidak tersedia. Setelah program KBR yang didanai Pemerintah pusat selesai, untuk anggaran keberlanjutan program diharapkan

dilanjutkan oleh Pemerintah Kabupaten melalui APBD. Misalnya untuk pemeliharaan tanaman dan anggaran penguatan kelompok tani. Dari segi fasilitas, masyarakat petani mengharapkan pemerintah dapat memfasilitasi penyediaan perusahaan industri hasil kayu rakyat. Sumber daya informasi dan kewenangan, dalam pelaksanaan program informasi belum maksimal disampaikan sehingga masih banyak masyarakat belum mengetahui dan memahami kebijakan program KBR. Sementara dari segi kewenangan telah diatur namun belum terlaksana dengan maksimal. Hal ini sangat terkait dengan sumber daya manusia pelaksana program yang belum memadai. Sehingga implementasi program KBR menjadi kurang efektif.

Sejalan dengan pendapat Donal S. Van Meter dan Carl E. Van Horn bahwa dalam suatu implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia (human resources) maupun sumber daya materi (material resources) dan sumber daya metode (method resources). Dan dari ketiga sumber daya tersebut, yang paling penting adalah sumber daya manusia, karena disamping sebagai subyek implementasi kebijakan, sumber daya manusia juga termasuk obyek kebijakan publik (Nugroho, 2004).

Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Hasil wawancara mengutarakan bahwa perilaku implementator kebijakan program KBR pada umumnya bersikap baik dan mendukung pelaksanaan program. Dukungan dan sikap baik tersebut ditunjukkan melalui kerja keras, komitmen yang tinggi, saling percaya, solidaritas tinggi, keterbukaan dan jujur. Akibat hal tersebut adalah tercapainya tujuan dan sasaran program KBR sebagai mana yang telah

direncanakan dan ditetapkan. Dengan adanya program KBR dapat membantu masyarakat petani dalam membuka lapangan kerja baru dan meningkatkan pendapatan. Sehingga implementasi kebijakan program KBR ini sangat didukung oleh masyarakat sasaran. Akan tetapi, ada pula sebagian pelaksana program hanya berpikir manfaat jangka pendek saja yaitu anggaran program, sementara manfaat jangka panjangnya diabaikan.

Sikap pelaksana kebijakan di semua tingkatan sangat baik dan mendukung penuh implementasi program KBR di Kec. Bambalamotu. Akan tetapi dukungan tersebut tidak berlanjut setelah program berakhir. Masyarakat sebagai implementator kebijakan program tingkat bawah masih membutuhkan dukungan dan perhatian pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan tingkat atas terhadap keberlanjutan program KBR. Konsep program KBR merupakan pemberdayaan masyarakat di sekitar kawasan hutan yang memiliki lahan kritis. Masyarakat didorong untuk dapat mengembangkan kegiatan pembibitan dengan harapan setelah selesai dilaksanakan, dapat menjadi inisiator secara mandiri khususnya di wilayah yang menjadi target sasaran program KBR. Oleh karena itu sikap pemerintah khususnya BPDAS Lariang Mamasa dan Pemkab Mamuju Utara, harus tetap mendukung keberlanjutan program KBR sampai masyarakat kelompok tani sasaran mampu meneruskan konsep program secara swadaya.

Sejalan dengan teori Grindle dalam Wahab (2002) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel yang fundamental. Salah satunya adalah variabel isi kebijakan (*content of policy*) yang mencakup hal sebagai berikut, yaitu : (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan, (2) jenis manfaat yang diterima oleh target groups, (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, (4) apakah letak sebuah program sudah tepat, (5)

apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci, dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi mencakup 2 aspek yaitu aspek mekanisme, terkait dengan pedoman yang dibuat dalam SOP dan aspek struktur birokrasi itu sendiri, terkait dengan struktur organisasi pelaksana. Berdasarkan hasil wawancara menunjukkan bahwa mekanisme dan struktur organisasi pelaksanaan program KBR telah diatur dan ditetapkan dalam pedoman penyelenggaraan program namun dalam pelaksanaannya belum maksimal. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kualitas SDM pelaksana. Selain itu rumitnya struktur birokrasi terkait mekanisme penjualan hasil kayu rakyat yang dirasakan selama ini, membuat masyarakat menjadi enggan menanam bibit kayu pada lahan miliknya. Sehingga sebagian masyarakat sasaran pelaksana hanya mengharapkan anggaran dari program berupa insentif. Sementara hasil jangka panjang program belum menjadi tujuan masyarakat. Hal ini dapat menjadikan tujuan dan sasaran kebijakan program KBR jangka panjang sulit untuk tercapai.

Uraian tersebut, sejalan dengan pandangan Edward III dalam Winarno (2002), menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus dipersiapkan dengan baik, hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) dalam studi kebijakan publik, merupakan studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan bisa diwujudkan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa implementasi program Kebun Bibit Rakyat (KBR) di Kecamatan Bambalamotu belum terlaksana secara optimal dalam mengurangi lahan kritis serta meningkatkan pemberdayaan dan ekonomi masyarakat sasaran. Hal tersebut didasarkan pada variabel implementasi kebijakan teori Edward III yaitu:

1. Komunikasi kebijakan program KBR belum maksimal, sehingga masih banyak masyarakat dan pihak terkait belum memahami sepenuhnya tentang program KBR;
2. Sumber daya pendukung implementasi kebijakan program KBR belum memadai, mengakibatkan implementasi kebijakan menjadi kurang efektif;
3. Disposisi implementator pada dasarnya baik dan mendukung terlaksananya program KBR, namun sikap dukungan tersebut tidak maksimal karena hanya sebatas sampai dengan selesainya program, sementara dukungan terhadap keberlanjutan program tidak ada;
4. Struktur Birokrasi, terkait dengan mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri sudah diatur namun dalam pelaksanaannya belum maksimal.

Rekomendasi

Bedasarkan hasil dan pembahasan serta kesimpulan dari penelitian ini, maka saran yang dapat diajukan adalah :

1. Untuk lebih mengoptimalkan implementasi kebijakan program (KBR) di Kecamatan Bambalamotu diperlukan komitmen semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan program, dengan lebih memperhatikan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan program, terutama yang berkaitan dengan komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
2. Semua pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan program Kebun Bibit Rakyat (KBR) di Kecamatan Bambalamotu perlu melakukan tindakan nyata untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program melalui upaya pemenuhan variabel-variabel implementasi kebijakan dalam mendukung tercapainya tujuan dan keberlanjutan program.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dr. Nawawi Natsir, M.Si selaku pembimbing utama dan Dr. Muhammad Khairil, M.Si selaku pembimbing anggota.

DAFTAR RUJUKAN

- Budiman, 2005. *Konteks Formulasi Kebijakan Publik*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada
- Dunn, William N., 1992. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Disunting oleh Muhadjir. PT. Hanindita.
- Dunn, William N., 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Gaffar, A., 2004. *Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.12/Menhut-II/2013, tentang *Pedoman Penyelenggaraan Kebun Bibit Rakyat (KBR) Tahun 2013*.