

## Model Pengembangan Kelembagaan Pembentukan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan di Provinsi Papua

### *Institution Development Model Forest Management Unit in Papua Province*

Karsudi<sup>1\*</sup>, Rinekso Soekmadi<sup>2</sup>, dan Hariadi Kartodihardjo<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor

<sup>2</sup>Departemen Konservasi Sumber Daya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan IPB, Bogor

<sup>3</sup>Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB, Bogor

#### **Abstract**

*The implementation of forestry policy in Papua Province has not been significantly optimal as indicated by the high poverty rate around and within the region and the increasing rate of forest degradation. To overcome the problems of the forestry sector, a policy is introduced in the form of Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) or Forest Management Units. This policy is an enabling condition for the realization of sustainable forest resources and community welfare. The success of KPH is largely determined by the capacity of local stakeholders that includes understanding, coordination and cooperation, and readiness of the organizations that manage KPH. Therefore, this research was conducted to design an institutional model of establishing the region of KPH and formulate organizational structure of KPH. The study was conducted in Jayapura of Papua Province and Regency of Yapen Islands by the use of purposive sampling method for data/information collecting and decision-making tool of Analytical Hierarchy Process (AHP) for data analyzing, which was then analyzed descriptively. The results showed that the performance in establishing the KPH regions in Papua Province was at the medium level of achievement or approximately 29.50% of the criteria and indicators for the formation of KPH regions. This condition was considered low as result of the poor understanding and ineffective cooperative relationships and coordination among stakeholders. Thus, the formulation of the institutional model should be directed to increase the role, capacity, and effectiveness of stakeholder relations. Regarding to the findings, a state owned enterprise is viewed as highly feasible to manage KPH in Papua Province.*

*Keywords: performance, forest management unit, organization, Papua Province*

*\*Penulis untuk korespondensi, email: sudipapua@yahoo.co.id*

#### **Pendahuluan**

Salah satu kebijakan bidang kehutanan di Provinsi Papua adalah kebijakan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Sistem pengusahaan hutan yang telah berjalan lebih dari 3 dekade tersebut diakui berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan nasional, pembukaan isolasi daerah, dan penciptaan lapangan kerja. Dalam hal ini, sektor kehutanan telah menyumbang 5,14% bagi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Papua (BPS Provinsi Papua 2008). Tetapi sistem ini tidak mengarah pada terwujudnya pengelolaan hutan berkelanjutan karena dampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan kurang dirasakan. Hingga saat ini jumlah penduduk miskin yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan mencapai 38% atau sekitar 793.400 jiwa dengan pendapatan perkapita sebesar Rp225.195 per bulan (BPS Provinsi Papua 2008). Kondisi tersebut telah menempatkan Provinsi Papua sebagai daerah termiskin di Indonesia dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) rata-rata pada tahun 2008 sebesar 64,00 (BPS Provinsi Papua 2010). IPM merupakan gambaran

komprehensif mengenai tingkat pencapaian pembangunan manusia di suatu daerah, sebagai dampak dari kegiatan pembangunan yang dilakukan di daerah tersebut.

Belum optimalnya kebijakan di sektor kehutanan tersebut disebabkan pemerintah saat ini hanya melaksanakan fungsi administrasi pengurusan hutan dan belum melaksanakan pengelolaan hutan secara fungsional sehingga sebagian besar kawasan hutan yang ditetapkan tidak memiliki kelembagaan pengelola pada tingkat tapak (*on site*). Untuk mengatasi masalah pengelola pada tingkat tapak, pemerintah mengeluarkan kebijakan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang berfungsi sebagai lembaga pengelola kawasan hutan produksi, hutan lindung, maupun hutan konservasi. KPH adalah wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya yang dapat dikelola secara efisien dan lestari (Dephut 2007). Menurut Ngakan *et al.* (2008) KPH merupakan konsep perwilayahan pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari.

Kehadiran KPH tersebut merupakan konsekuensi logis dari struktur aturan main penguasaan hutan dan situasi

*interdependency* para aktor dalam pengelolaan sumber daya hutan (SDH) saat ini (Baplan 2006c). Kebijakan KPH diharapkan berfungsi sebagai *enabling condition* terhadap upaya memperbaiki tatakelola hutan, memperkecil laju degradasi, mempercepat rehabilitasi hutan dan lahan, pelaksanaan perlindungan dan pengamanan hutan, pelaksanaan optimalisasi pemanfaatan hutan, meningkatkan stabilitas *supply* hasil hutan, dan menyediakan data dan informasi kawasan hutan (Ngakan *et al.* 2008; Kartodiharjo 2006).

Pembangunan KPH adalah proses penguatan KPH mulai dari penetapan KPH oleh Menteri Kehutanan sampai dengan terbangunnya kapasitas dan kapabilitas KPH (Baplan 2006c). Kinerja pembangunan KPH merupakan cerminan tingkat capaian pembangunan KPH (Baplan 2006c). Terdapat 2 prinsip yang harus dipenuhi oleh kinerja pembangunan KPH yaitu efektifitas pengelolaan dan efisiensi organisasi KPH. Efektifitas pengelolaan sangat terkait dengan tujuan pembentukan KPH (produksi, konservasi, lindung) dan proses pengelolaan KPH (tata hutan, pemanfaatan, rehabilitasi, dan perlindungan dan konservasi). Sedangkan efisiensi organisasi KPH sangat terkait dengan model kelembagaan yang dibangun serta dukungan sumber daya yang tersedia.

Penilaian kinerja dilakukan dalam rangka menilai tingkat kesiapan untuk membangun wujud riil di tingkat tapak. Pembangunan KPH meliputi tingkat wilayah pengelolaan provinsi, kabupaten, dan unit pengelolaan. Dengan demikian, penilaian kinerja pembangunan KPH ini digunakan untuk mengevaluasi tingkat capaian pembangunan KPH yang akan digunakan untuk mengevaluasi tingkat capaian pembangunan KPH di tingkat wilayah pengelolaan provinsi, kabupaten/kota, dan unit pengelolaan, serta sebagai dasar untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk intervensi yang diperlukan (Baplan 2006c).

Penelitian ini dilaksanakan untuk melihat sejauh mana kelembagaan pemerintah daerah Provinsi Papua melakukan pemenuhan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH. Tujuan penelitian ini adalah untuk merumuskan model kelembagaan pemerintah daerah Provinsi Papua dalam pembentukan wilayah KPH dan merumuskan model organisasi pengelola KPH.

## Metode

Penelitian dilaksanakan di Kota Jayapura Provinsi Papua pada instansi Dinas Kehutanan dan Konservasi, Bappeda, UPT Departemen Kehutanan, dan instansi terkait lainnya untuk mengidentifikasi pelaksanaan kebijakan KPH pada tingkat provinsi. Penelitian juga dilaksanakan di Kabupaten Kepulauan Yapen pada instansi Dinas Kehutanan dan Bappeda Kabupaten Kepulauan Yapen untuk melihat pelaksanaan kebijakan KPH.

Pengukuran tingkat kinerja pembentukan wilayah KPH dan perumusan organisasi pengelola KPH dilakukan dengan alat *Analytic Hierarchy Process* (AHP) dengan perangkat

lunak *Expert Choice 2000*. Model penilaian kinerja pembentukan wilayah KPH disajikan pada Gambar 1. Model kriteria dan indikator penentuan organisasi pengelola KPH disajikan pada Gambar 2.

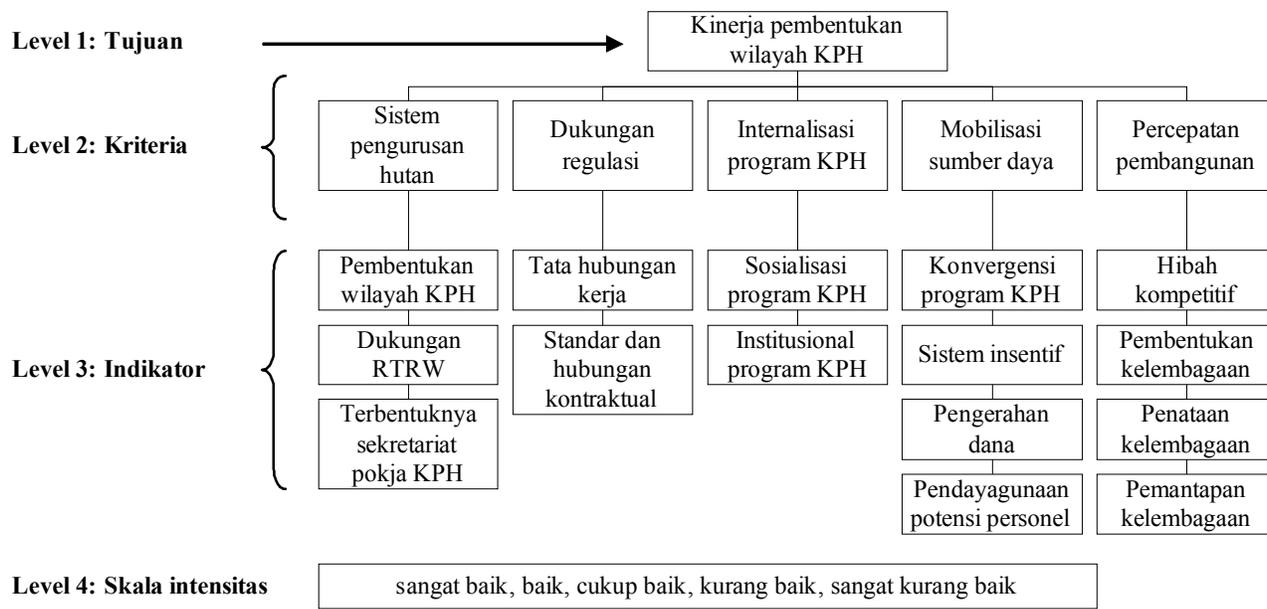
## Hasil dan Pembahasan

**Kinerja pembentukan wilayah KPH** Berdasarkan keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK. 481/Menhut-II/2009 tentang Penetapan Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Provinsi Papua, di Provinsi Papua telah ditetapkan 56 unit KPH yang terdiri dari 31 unit KPHP dan 25 unit KPHL seluas 18.180.201 hektar atau 58,49% dari luas kawasan hutan di Provinsi Papua.

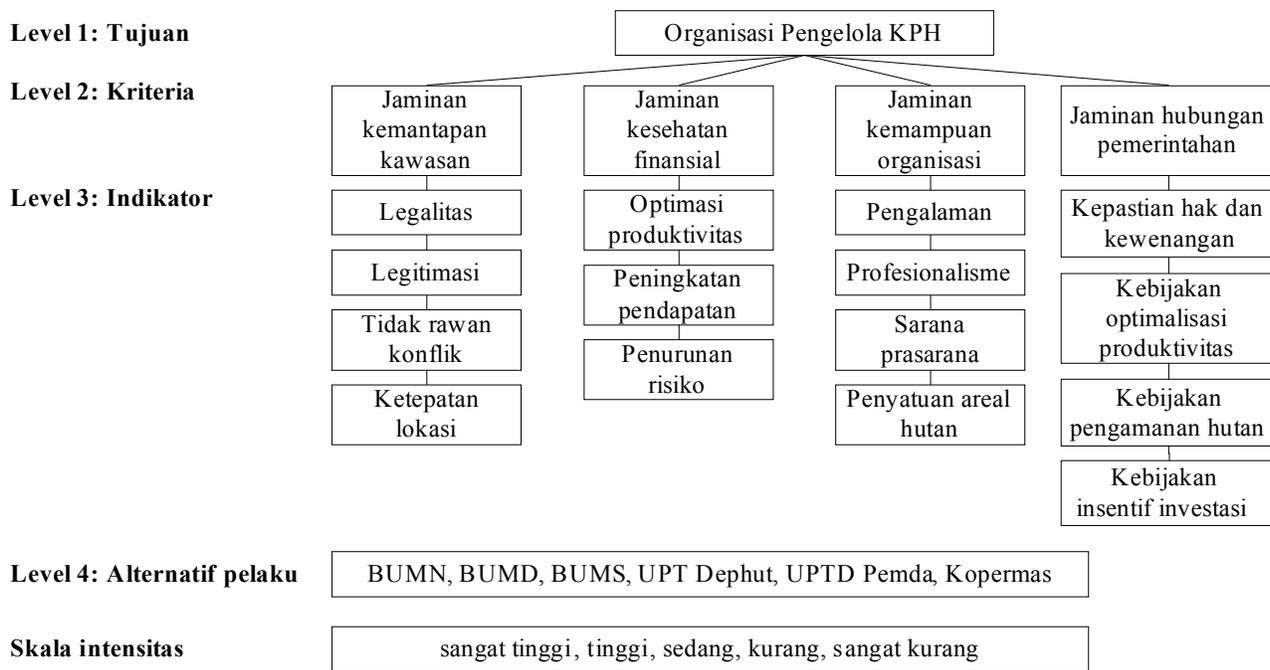
Berdasarkan hasil *Focus Group Discussion* dengan peserta yang berasal dari institusi Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua, Bappeda Provinsi Papua, Badan Pengembangan Sumberdaya Alam Papua, Unit Pelaksana Teknis Departemen Kehutanan di Provinsi Papua, Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen dan Bappeda Kabupaten Kepulauan Yapen hasil AHP, diketahui bahwa dengan nilai kinerja adalah sebesar 29,50%. Hal ini berarti bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Papua telah melaksanakan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH sebesar 29,50% (Tabel 1).

Tingkat capaian ini memposisikan Pemerintah Provinsi Papua berada pada tingkat capaian sedang (interval kinerja 25–50%). Indikator yang telah dilaksanakan dengan baik adalah terjadinya pembentukan wilayah kerja KPH (tahap perencanaan) sebagaimana ketetapan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.481/Menhut-II/2009. Indikator yang belum dipenuhi diantaranya adalah dukungan RTRW dalam perencanaan, tata hubungan kerja, institusional program KPH, konvergensi program KPH, pengalangan dana, pendayagunaan potensi SDM, hibah kompetitif pembangunan KPH, serta pembentukan, penataan, dan pemantapan kelembagaan KPH. Selain itu juga ditemukan indikator yang telah dilaksanakan namun tidak optimal yaitu sosialisasi program KPH, pembentukan Tim Pokja KPH, pengalangan dana, dan pendayagunaan personel. Rendahnya kinerja pembentukan wilayah KPH disebabkan oleh lemahnya pemahaman *stakeholders* tentang konsep KPH, rendahnya peran *stakeholders* dalam perencanaan pembentukan wilayah KPH, serta tidak efektifnya hubungan antar *stakeholders* dalam pelaksanaan koordinasi dan kerjasama pemenuhan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH.

Untuk mengatasi permasalahan lemahnya pemahaman dan peran dalam pemenuhan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH perlu dilakukan upaya-upaya pemberdayaan *stakeholders* berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruh *stakeholders* dalam pemenuhan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH. Pemetaan hasil penilaian analisa *stakeholders* berdasarkan tingkat



Gambar 1 Model penilaian kinerja pembentukan wilayah KPH.



Gambar 2 Model perumusan organisasi pengelola KPH di Provinsi Papua.

kepentingan dan tingkat pengaruh disajikan pada Gambar 3 Berdasarkan matriks integrasi tingkat kepentingan dan tingkat pengaruh pada Gambar 3 diketahui bahwa *stakeholders* yang menempati kuadran I (*key players*) adalah Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua dan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen. *Stakeholders* dalam kuadran I merupakan *stakeholders* kunci dalam pelaksanaan pemenuhan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH. Oleh karena itu, dalam rangka meningkatkan kinerja pembentukan wilayah KPH, strategi pemberdayaan

yang dapat dilakukan yaitu strategi kolaborasi dalam pengambilan keputusan. *Stakeholders* pada kuadran II merupakan *stakeholders* yang memiliki tingkat kepentingan tinggi dan pengaruh rendah yang digolongkan sebagai *stakeholders* primer (*subject*). Strategi pemberdayaan yang dapat dilakukan yaitu penguatan kelembagaan, kompetensi teknis, dan keterwakilannya dalam proses pemenuhan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH. Pada kuadran III teridentifikasi *stakeholders* yang memiliki tingkat

Tabel 1 Hasil Penilaian kinerja pembentukan wilayah KPH

Kriteria/Indikator	Bobot	Nilai	Kinerja
Sistem pengurusan hutan			
Terjadi pembentukan satuan wilayah KPH	0,1436	1,000	0,144
Dukungan RTRW dalam perencanaan	0,1211	0,065	0,008
Terbentuknya secretariat Pokja KPH	0,0341	0,252	0,009
Dukungan regulasi			
Tata hubungan kerja	0,0325	0,164	0,005
Standar dan hubungan kontraktual	0,0325	0,111	0,004
Internalisasi program KPH			
Sosialisasi program KPH	0,0456	0,362	0,017
Institusional program KPH	0,2281	0,131	0,030
Mobilisasi sumber daya			
Konvergensi program pembangunan KPH	0,0168	0,065	0,001
Pemberian sistem insentif finansial dan non finansial	0,0209	0,111	0,002
Pengalokasian dana APBN/APBD/Donor	0,0808	0,202	0,016
Pendayagunaan potensi personel	0,0995	0,464	0,046
Percepatan penetapan pembangunan KPH			
Hibah kompetitif pembangunan KPH	0,0532	0,131	0,007
Terjadi pembentukan kelembagaan KPH	0,0243	0,098	0,002
Terjadi penataan kelembagaan KPH	0,0532	0,065	0,003
Terjadi pematangan dan peningkatan kelembagaan KPH	0,0138	0,065	0,001
Jumlah	1,0000		0,295
Tingkat capaian			29,50%

kepentingan rendah dan tingkat pengaruh tinggi. Berdasarkan analisis tingkat kepentingan dan tingkat pengaruh *stakeholders* terhadap pemenuhan kriteria dan indikator pembentukan wilayah KPH diketahui bahwa dalam *stakeholders* yang dianalisa tidak terdapat *stakeholders* yang termasuk dalam kuadran III (*context setters*). Tidak adanya *stakeholders* yang masuk dalam kategori kuadran III menurut *stakeholders* yang dianalisis dikarenakan kebijakan KPH merupakan kebijakan yang sifatnya *multistakeholders* sehingga setiap *stakeholders* tidak memiliki pengaruh dominan baik dalam proses perencanaan maupun implementasi kebijakan KPH.

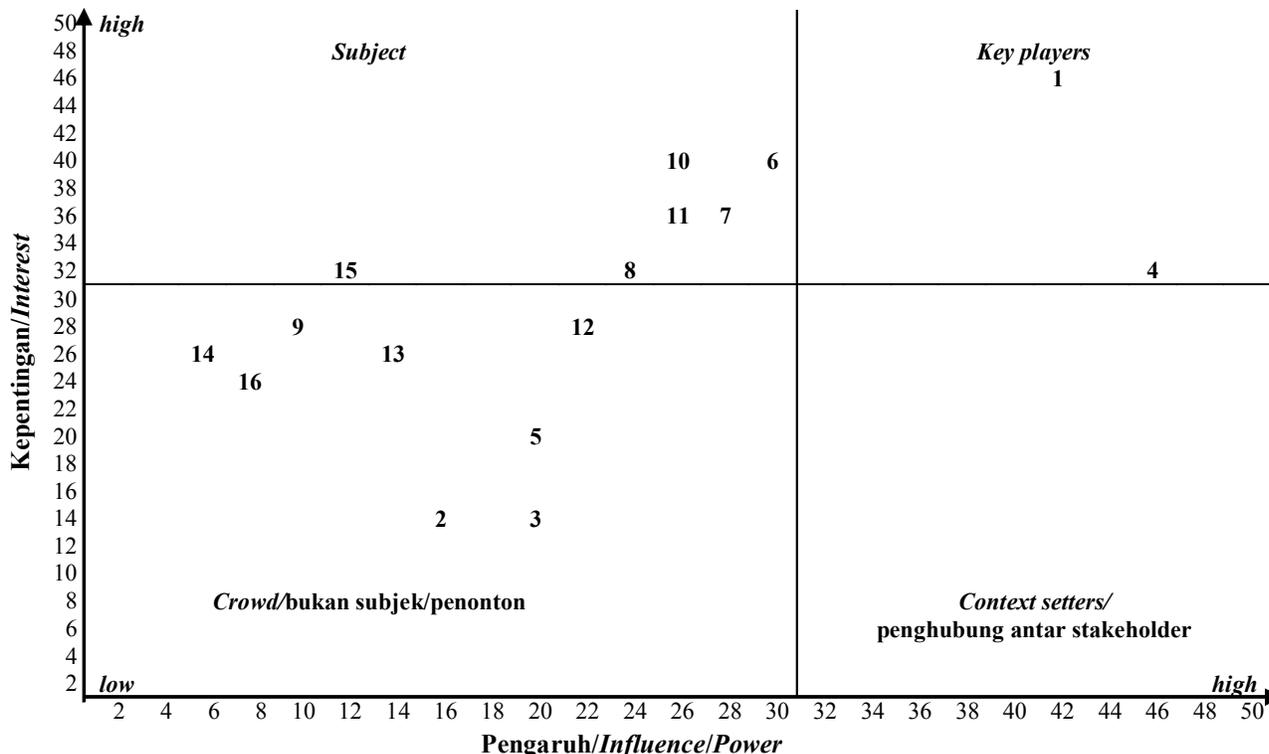
*Stakeholders* yang termasuk dalam kuadran IV (*crowd*) merupakan *stakeholders* yang memiliki tingkat kepentingan rendah dan tingkat pengaruh rendah. Salah satu instansi yang termasuk dalam kelompok kuadran *crowd* adalah instansi Bappeda Provinsi Papua. Kondisi ini disebabkan instansi Bappeda dikategorikan bukan merupakan kategori *stakeholders* kunci atau subyek dalam pelaksanaan proses perencanaan maupun implementasi kebijakan. Alasannya karena pengelolaan hutan merupakan domain instansi kehutanan, sedangkan instansi Bappeda berfungsi sebagai institusi pendukung untuk sinkronisasi program pembangunan daerah. Berhubung *stakeholders* ini bukan *key players* dan bukan pula subyek dalam pelaksanaan kebijakan KPH maka keberadaannya dapat diabaikan. Namun demikian, mengingat kebijakan KPH merupakan kebijakan yang sifatnya *multistakeholders* maka *stakeholders* bukan subyek dapat diberdayakan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan KPH.

Pengkajian menggunakan AHP menunjukkan bahwa

berdasarkan kriteria jaminan kemantapan kawasan, jaminan kesehatan finansial, jaminan kemampuan organisasi, dan jaminan hubungan dengan pemerintahan diperoleh derajat *inconsistensi ratio* sebesar 0.06. Hal ini menunjukkan bahwa *stakeholders* daerah konsisten dalam pemberian nilai pembobotan dengan tingkat penyimpangan kecil (di bawah derajat *inconsistensi ratio* 0.10). Adapun pengaruh masing-masing kriteria terhadap model organisasi pengelola KPH dapat diketahui dari nilai *dynamic sensitivity* yang disajikan pada Gambar 4.

Hasil AHP terhadap penentuan organisasi pengelola KPH di Provinsi Papua disajikan pada Tabel 2. Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa BUMN sangat layak sebagai pengelola KPH di Provinsi Papua disebabkan karena BUMN memiliki kemampuan sangat tinggi untuk indikator optimasi produktivitas pada kriteria jaminan kesehatan finansial dan memiliki kemampuan tinggi pada indikator peningkatan pendapatan dan penurunan resiko kegagalan usaha pengelolaan kawasan hutan.

Analisis juga menunjukkan bahwa BUMN memiliki kemampuan tinggi pada kriteria jaminan melakukan hubungan dengan pemerintahan yang meliputi indikator kepastian hak dan kewenangan, kebijakan optimalisasi produktivitas, kebijakan pematangan wilayah pengelolaan, kebijakan insentif investasi, dan jaminan kemantapan kawasan dan kepastian berusaha. Namun demikian, yang menjadi kelemahan organisasi BUMN mengelola KPH di Provinsi Papua adalah kelemahan dalam jaminan kemantapan kawasan yang meliputi legalitas, legitimasi, kemampuan menangani konflik, dan kemampuan dalam penentuan lokasi. Kelemahan ini disebabkan organisasi



1: Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi Prov. Papua; 2: Kepala Bappeda Prov. Papua; 3: Kepala Bappeda Kab. Kep. Yapen; 4: Kepala Dinas Kehutanan Kab. Kep. Yapen; 5: Sekretaris Dishutkov Papua; 6: Kabid Perencanaan dan Program Dishutkov Papua; 7: Kabid Produksi dan Peredaran Dishutkov Papua; 8: Kabid Rehabilitasi Hutan dan Lahan Dishutkov Papua; 9: Kabid Perlindungan dan Konservasi Dishutkov Papua; 10: Kabid Perencanaan Dishut Kab. Kep. Yapen; 11: Sekretaris Dishut Kab. Kep. Yapen; 12: Kabid Peredaran Hasil Hutan Dishut Kab. Kep. Yapen; 13: Lembaga Dewan Adat Papua; 14: Masyarakat Adat; 15: Perguruan Tinggi; 16: Lembaga Swadaya Masyarakat

Gambar 3 Matriks integrasi tingkat kepentingan dan pengaruh pada analisis *stakeholders* pembentukan wilayah KPH.

BUMN memiliki keterbatasan informasi karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat sehingga secara psikologis keeratan hubungan dengan komunitas masyarakat adat dan pengambil keputusan politisi daerah kurang signifikan terhadap aspek legalitas, legitimasi, kemampuan mengatasi konflik, serta kemampuan dalam menentukan lokasi pengelolaan kawasan dengan konsep KPH.

**Rancangan model kelembagaan pembentukan wilayah KPH** Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah yang dalam kondisi tertentu dapat dilimpahkan kepada perorangan, koperasi BUMS, BUMN, dan BUMD yang bergerak dalam bidang kehutanan, baik berbentuk Perum, Perjan, maupun Persero yang pembinaannya di bawah Menteri. Saran masing-masing *stakeholders* terhadap organisasi pengelola KPH disajikan pada Tabel 3.

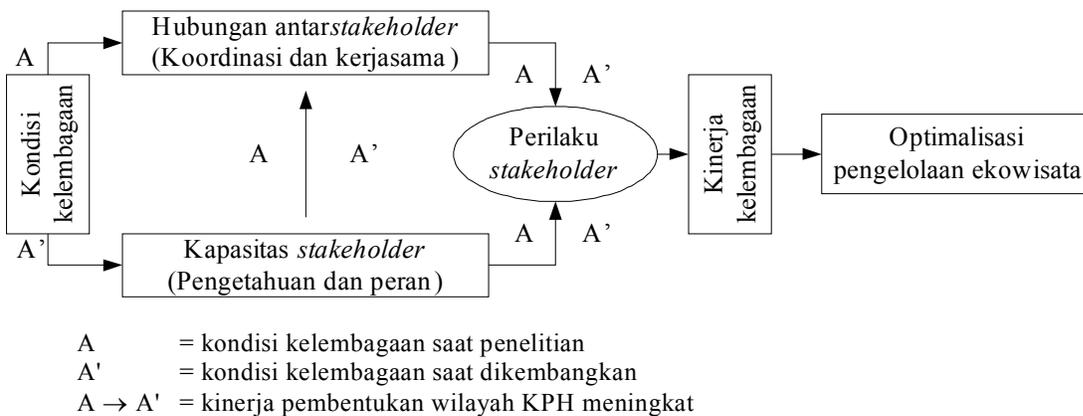
Sebagian besar *stakeholders* daerah menunjukkan persepsi setuju apabila KPH dikelola oleh BUMD dengan alasan bahwa BUMD lebih memahami kondisi karakteristik daerah dan kondisi tersebut akan memudahkan *controlling*. *Stakeholders* daerah memilih BUMN karena BUMN lebih

memiliki kemampuan dalam hal dukungan SDM dan anggaran serta lebih berorientasi bisnis. Sedangkan setuju apabila dikelola UPTD karena wilayah KPH merupakan wilayah pemerintah daerah maka harus dikelola oleh perangkat daerah. Untuk yang setuju dikelola *comanagement* karena manajemen KPH merupakan manajemen kolaborasi maka lembaga pengelola sebaiknya berasal dari perwakilan pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan masyarakat.

Rendahnya kinerja pembentukan wilayah KPH disebabkan oleh rendahnya kapasitas dan lemahnya hubungan antar *stakeholders* dalam pemenuhan kriteria dan indikator yang dipersyaratkan dalam pembentukan wilayah KPH. Untuk itu dibutuhkan suatu model pengembangan dan penguatan institusi yang sudah ada agar kebijakan KPH mendapatkan dukungan dari para *stakeholders* sehingga tujuan pengelolaan hutan yang efektif dan efisien dapat dicapai. Model didefinisikan sebagai suatu deskripsi yang mengekspresikan alternatif-alternatif mengenai beberapa aspek dalam kondisi nyata yang disederhanakan (Hokey & Zeckhauser 1978 dalam Pratiwi 2008). Secara konseptual, model yang akan dibangun disajikan pada Gambar 5.



Gambar 4 *Dynamic sensitivity* kriteria model organisasi pengelola KPH.



Gambar 5 Konsep pengembangan model kelembagaan pembentukan wilayah KPH.

Dalam konsep model pada Gambar 5 tersebut digambarkan bahwa kinerja pembentukan wilayah KPH salah satunya dipengaruhi oleh kapasitas *stakeholders* dan hubungan antar *stakeholders* dalam menjalankan peran sesuai dengan kewenangan masing-masing. Kapasitas *stakeholders* juga dapat mempengaruhi perilaku *stakeholders* dan menghasilkan kinerja di antaranya berupa kinerja pembentukan wilayah KPH (A). Untuk memperbaiki kinerja kelembagaan tersebut diperlukan perubahan atau perbaikan terhadap kondisi yang ada sehingga diperoleh kinerja yang lebih baik berupa meningkatnya capaian kinerja pembentukan wilayah KPH (A'). Perubahan yang perlu dilakukan dari *stakeholders* adalah peningkatan peran dan kapasitas *stakeholders*, serta peningkatan koordinasi dan kerjasama antar stakeholder dalam pelaksanaan pembentukan wilayah KPH.

**Peningkatan peran *stakeholders* Kriteria 1 Sistem pengurusan hutan** Sebagai sponsor, Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Provinsi Papua dan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten dapat mengambil peran penting dalam hal mengorganisir pembentukan satuan wilayah KPH masing-masing, mengupayakan agar wilayah KPH diakomodir dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), serta menginisiasi pembentukan Tim Pokja KPH. Sedangkan peran penting Kepala Bappeda Provinsi Papua dan Kabupaten Kepulauan Yapen adalah sebagai koordinator pembentukan wilayah KPH dengan berbagai kepentingan penggunaan lahan, inisiator untuk mengakomodir wilayah KPH sebagai bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah

(Provinsi dan Kabupaten/Kota), dan sebagai pembina dalam Tim Pokja KPH.

Dalam rangka optimalisasi sistem pengurusan hutan, selain sponsor tersebut, Gubernur Provinsi Papua dapat berperan sebagai wakil pemerintah di daerah. Peran ini sangat penting dalam merumuskan *political will* untuk melaksanakan kebijakan KPH. Peran gubernur tersebut dapat diwujudkan dengan menjadikan kebijakan KPH sebagai kebijakan strategis untuk meningkatkan kelestarian hutan di Papua. Upaya peningkatan kinerja pemenuhan kriteria sistem pengurusan hutan sangat ditentukan oleh pelaku perubahan (*change agent*). Dengan demikian, dalam rangka peningkatan kinerja pembentukan wilayah khususnya kriteria sistem pengurusan hutan perlu pemberdayaan pelaku perubahan, yang antara lain terdiri atas para kepala bidang pada Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua, para kepala bidang pada Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen, Kepala Bidang Perencanaan Bappeda Provinsi Papua, staf ahli Gubernur Provinsi Papua, para kepala bidang pada Biro Hukum Setda Provinsi Papua, serta para kepala bidang pada Badan Pengelola SDA Papua.

Pelaksanaan kriteria sistem pengurusan hutan harus mendapatkan legitimasi dari partisipan perubahan (*participant agent*), dalam hal ini adalah masyarakat adat pemilik hak ulayat. Dengan pelibatan secara aktif masyarakat dalam pemenuhan kriteria sistem pengurusan hutan maka kebijakan KPH akan mendapatkan legitimasi dari seluruh *stakeholders*. Kondisi ini akan mengurangi munculnya sengketa kehutanan. Pelibatan yang dimaksudkan adalah pelibatan dalam pembentukan satuan wilayah KPH, perencanaan

Tabel 4 Persepsi *stakeholder* terhadap organisasi pengelola KPH

Organisasi	Jumlah (Orang)	Persen	Alasan
Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	2	11,1	BUMN memiliki kemampuan dalam hal dukungan SDM dan Anggaran serta lebih berorientasi bisnis.
Badan usaha Milik Daerah (BUMD)	8	44,4	BUMD lebih memahami kondisi karakteristik daerah dan memudahkan dalam hal <i>controlling</i> .
Unit Pelaksana Teknis Dephut RI	-	-	
Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)	5	27,8	Wilayah KPH merupakan wilayah Pemerintah Daerah maka harus dikelola UPTD sebagai perangkat daerah dan akan memudahkan dalam hal <i>controlling</i> .
<i>Comanagement</i>	3	16,7	Manajemen KPH merupakan manajemen kolaborasi maka lembaga pengelola sebaiknya mewakili pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan masyarakat.
Jumlah	18	100	

Tabel 5 Model organisasi pengelola KPH di Provinsi Papua

Alternatif pengelola	Total nilai	Peringkat	Mutu	<i>Inconsistency ratio</i>
BUMN	0,580	I	Sangat layak	0,06
BUMD	0,538	III	Cukup layak	
BUMS	0,564	II	Layak	
UPT DEPHUT	0,347	IV	Kurang layak	
UPTD PEMDA	0,283	V	Sangat kurang layak	
KOPERMAS	0,241	VI	Sangat kurang layak sekali	

partisipatif, dan pelibatan sebagai anggota Tim Pokja KPH.

*Kriteria 2 Dukungan regulasi* Rendahnya kinerja pembentukan wilayah khususnya dukungan regulasi, dalam rangka meningkatkan kinerja pembentukan wilayah maka sebagai sponsor Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua dan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten agar segera merumuskan aturan main tata hubungan kerja antar stakeholder dan tata hubungan kontraktual kemitraan KPH dengan mitra kehutanan dan calon mitra. Untuk merumuskan kedua aturan tersebut, kepala dinas dapat bekerjasama dengan institusi Biro Hukum Setda Provinsi Papua dan perguruan tinggi untuk menyusun akademik *paper* sebagai dasar dalam perumusan regulasi dimaksud.

Upaya pelaksanaan kriteria dukungan regulasi sangat ditentukan oleh kinerja pelaku perubahan (*changing agent*). Untuk meningkatkan kinerja dukungan regulasi perlu dilakukan pemberdayaan pelaku perubahan yang meliputi para kepala bidang pada Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua, para kepala bidang pada Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen, dan kepala bidang pada Biro Hukum Setda Provinsi Papua. Masing-masing pelaku perubahan berperan dalam hal mendukung kebijakan sponsor dalam merumuskan regulasi sebagai dasar aturan main implementasi kebijakan KPH.

Regulasi dirumuskan dalam rangka mengatur hubungan antara pemerintah-pemerintah daerah-KPH serta mengatur hubungan kontraktual antara KPH dengan mitra kehutanan

(IUPHHK, industri, dan izin sah lainnya). Selanjutnya, dalam hal dukungan regulasi perlu diatur hubungan fungsional antara KPH dengan masyarakat selaku pemilik hak ulayat. Dengan demikian, untuk memenuhi kriteria dukungan regulasi maka perlu adanya pelibatan secara aktif masyarakat dalam perumusan regulasi kebijakan KPH.

*Kriteria 3 Internalisasi program KPH* Sebagai sponsor, Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua dan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen dapat berperan lebih mengoptimalkan program sosialisasi dalam rangka meningkatkan kinerja internalisasi program KPH. Selanjutnya, selaku sponsor kepala dinas kehutanan dapat melakukan penyusunan rencana strategis pembangunan KPH sebagai dasar pengalokasian sumber daya dan keuangan dalam rangka program institusionalisasi kebijakan KPH. Dalam rangka optimalisasi pelaksanaan kriteria internalisasi program KPH, Gubernur Provinsi Papua dapat membentuk Tim Pokja KPH dan memobilisasi sumberdaya keuangan dan personil untuk melaksanakan program internalisasi program KPH. Peran institusi lain dalam program internalisasi program KPH yaitu Universitas Cenderawasih dan Universitas Negeri Papua untuk berperan dalam hal standarisasi materi sosialisasi dan standarisasi Tim Pendamping Kebijakan KPH.

Pelaksanaan kriteria internalisasi program KPH ditentukan oleh kinerja pelaku perubahan (*change agent*). Pelaku perubahan dalam rangka meningkatkan kinerja

kriteria internalisasi program KPH antara lain adalah para kepala bidang pada Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua, para kepala bidang pada Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen, dan para kepala bidang pada Bappeda Provinsi dan Kabupaten Kepulauan Yapen. Masing-masing pelaku perubahan tersebut berperan dalam hal mendukung kebijakan sponsor dalam menjalankan internalisasi program KPH.

Internalisasi program KPH dilaksanakan dengan tujuan untuk meningkatkan pemahaman *stakeholders* terkait dengan kebijakan KPH. Keberhasilan internalisasi program KPH sangat ditentukan oleh dukungan masyarakat sebagai pihak yang akan mendapatkan pelayanan dalam kebijakan KPH. Dengan demikian, perlu pelibatan secara aktif masyarakat adat dalam setiap tahapan kebijakan KPH. Masyarakat dapat dilibatkan sebagai peserta sosialisasi dan diklat.

*Kriteria 4 Mobilisasi sumber daya* Sebagai sponsor, Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua dan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen dapat melakukan usaha berupa menyusun rencana strategis pembangunan KPH sebagai dasar dalam perencanaan anggaran pembangunan KPH, melakukan koordinasi dengan pihak Bappeda Provinsi terkait pengembangan kebijakan insentif dan disinsentif finansial dan non finansial bagi daerah yang telah melakukan kebijakan pembangunan KPH, melakukan penggalangan dana untuk proses perencanaan KPH dengan cara melakukan kerjasama kemitraan calon mitra usaha KPH, dan melakukan analisis kebutuhan personal dan mengupayakan berbagai alternatif untuk memenuhi kebutuhan personal apabila kebijakan KPH diimplementasikan.

Dalam rangka optimalisasi pelaksanaan kriteria pembentukan wilayah khususnya mobilisasi sumberdaya, dapat diberdayakan sponsor yang lain seperti kepala Bappeda Provinsi dan Kabupaten untuk terlibat aktif dalam peran program konvergensi KPH dan Kepala Badan Pengembangan SDM Papua terkait dengan upaya penyediaan dan pemberdayaan SDM Papua untuk mengisi formasi personal dalam struktur organisasi KPH, serta Rektor Universitas Cenderawasih dan Universitas Negeri Papua untuk berperan dalam hal penyediaan personal berdasarkan standar kompetensi.

Pelaksanaan kriteria mobilisasi sumberdaya sangat ditentukan oleh kinerja pelaku perubahan. Dalam rangka meningkatkan kinerja mobilisasi sumber daya diperlukan pemberdayaan pelaku perubahan yang antara lain meliputi para kepala bidang pada Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua, para kepala bidang pada Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen, para kepala bidang pada Bappeda Provinsi dan Kabupaten, kepala bidang pada Badan Pengembangan SDM Papua, dan para dekan pada Universitas Cenderawasih dan Universitas Negeri Papua Manokwari. Masing-masing pelaku perubahan tersebut berperan dalam mendukung kebijakan sponsor dalam menjalankan mobilisasi sumber daya. Mobilisasi sumber

daya dilaksanakan dengan tujuan untuk mempercepat proses pelaksanaan kebijakan KPH dengan upaya konvergensi program pembangunan kehutanan dalam wilayah kelola KPH dan pemberdayaan personal. Dalam hal pemberdayaan personal, pemerintah dapat melakukan rekrutmen masyarakat adat sebagai pelaksana dalam kebijakan KPH.

*Kriteria 5 Percepatan penetapan pembangunan KPH* Sebagai sponsor, Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua dan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen dapat melakukan kajian potensi dan rencana pengelolaan untuk mendapatkan dana hibah kompetitif pembangunan KPH, melakukan kajian kelembagaan bagi lokasi yang belum ada pengelolanya, menyusun rekomendasi sebagai dasar Menteri Kehutanan menetapkan lembaga Taman Nasional Wasur dan Taman Nasional Lorentz sebagai pengelola Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), dan mengembangkan manajemen kolaborasi untuk pemantapan dan peningkatan kelembagaan KPH untuk wilayah yang sudah ada dan terdapat sengketa kehutanan. Kepala Bappeda Provinsi dan Kabupaten Kepulauan Yapen dapat berperan dalam mengkoordinasikan pelaksanaan perencanaan percepatan penetapan pembangunan KPH khususnya dalam rangka mengurangi konflik antar sektor dalam pemanfaatan ruang kelola KPH.

Pelaksanaan kriteria percepatan penetapan pembangunan KPH ditentukan oleh kinerja pelaku perubahan. Dalam rangka meningkatkan kinerja kriteria percepatan penetapan pembangunan KPH perlu dilakukan pemberdayaan pelaku perubahan yang antara lain meliputi para kepala bidang pada Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua, para kepala bidang pada Dinas Kehutanan Kabupaten Kepulauan Yapen, dan para kepala bidang pada Bappeda Provinsi dan Kabupaten Kepulauan Yapen. Masing-masing pelaku perubahan tersebut berperan dalam hal mendukung kebijakan sponsor dalam menjalankan kriteria percepatan pembangunan KPH.

Percepatan penetapan pembangunan KPH dilaksanakan dengan tujuan untuk mempercepat menghadirkan pengelola pada tingkat tapak. Kehadiran pengelola pada tingkat tapak harus memperoleh legitimasi dari masyarakat adat pemilik hak ulayat. Untuk itu diperlukan pemberdayaan masyarakat adat dalam setiap aktifitas kebijakan KPH. Peran masyarakat perlu ditingkatkan perannya misalnya sebagai fasilitator di antara anggotanya dan pembuat kebijakan dan mengambil keputusan ditingkat lokal untuk mendukung pelaksanaan kebijakan KPH.

**Peningkatan kapasitas *stakeholders*** Hasil analisis kinerja pembangunan KPH yang meliputi pembentukan wilayah KPH mengindikasikan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan tidak optimalnya institusi yang ada adalah lemahnya kapasitas sumberdaya manusia baik aparatur pemerintah maupun masyarakat. Hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa kurangnya pengetahuan dan

pemahaman *stakeholders* di luar institusi kehutanan tentang kebijakan KPH merupakan kondisi yang cukup menonjol. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah pemahaman mengenai pentingnya mempelajari koneksitas atau keterkaitan kebijakan KPH dengan kebijakan sektor lain sehingga sinergitas kebijakan dalam pengelolaan sumber daya hutan dapat dilaksanakan.

Berdasarkan analisis kriteria dan indikator pembangunan KPH yang meliputi pembentukan wilayah KPH, dapat disimpulkan ada bias pemahaman mengenai konsep KPH. Hal ini diindikasikan dari adanya gap informasi yang diberikan oleh responden dengan informasi yang diperoleh berdasarkan peraturan perundangan yang mengatur tentang kebijakan KPH. Berdasarkan hasil analisis tersebut terdapat 3 substansi pokok yang perlu dipahami oleh para *stakeholders* untuk meningkatkan kapasitas. Ketiga hal tersebut adalah pemahaman mengenai peraturan perundangan yang terkait baik di tingkat pusat maupun lokal, pemahaman terhadap konsep kebijakan KPH, dan pemahaman terhadap teknis operasional KPH.

Program peningkatan kapasitas ini dapat dilakukan melalui kegiatan sosialisasi, pelatihan, pendampingan, penyuluhan, pembinaan, serta pelibatan *stakeholders* secara aktif dalam setiap tahapan pembangunan. Kegiatan ini dapat dilakukan baik oleh instansi pemerintah, LSM lokal maupun internasional, lembaga diklat, dan lembaga pendidikan. Sumber pendanaan kegiatan ini dapat diperoleh dari APBN, APBD, maupun anggaran dari pemberi dana.

#### **Peningkatan efektifitas hubungan antar *stakeholders***

Hasil analisis situasi menunjukkan bahwa rendahnya kinerja pembangunan KPH yang meliputi pembentukan wilayah KPH dan pembangunan unit KPH disebabkan oleh rendahnya kapasitas *stakeholders* dan lemahnya hubungan antar *stakeholders* dalam pemenuhan kriteria dan indikator yang dipersyaratkan dalam perencanaan pembangunan KPH. Untuk mengatasi lemahnya hubungan antar *stakeholders* dapat dilakukan pembentukan Tim Antar *Stakeholders* untuk pembangunan KPH (TAS-KPH), yang berfungsi dalam hal sosialisasi, konsultasi, mediasi, dan dukungan anggaran pelaksanaan kebijakan KPH.

Berdasarkan pertimbangan efektifitas pelaksanaan tugas untuk meningkatkan hubungan antar *stakeholders*, susunan TAS-KPH yang disarankan adalah Dinas Kehutanan Provinsi Papua, Bappeda Provinsi Papua, Badan Keuangan Daerah Provinsi Papua, Badan Pengelola Sumber Daya Alam Provinsi Papua, Badan Pengelola Sumberdaya Manusia Papua, Badan Kepegawaian dan Diklat Aparatur Provinsi Papua, Badan Pertanahan Nasional, Dewan Adat Papua, LSM lokal, LSM internasional, dan perguruan tinggi.

#### **Kesimpulan**

Rumusan model kelembagaan pemerintah daerah diarahkan pada usaha meningkatkan kinerja pembentukan wilayah KPH melalui peningkatan kapasitas dan efektifitas hubungan antar *stakeholders* dalam pemenuhan kriteria dan

indikator yang dipersyaratkan dalam pembentukan wilayah KPH sebagai wadah untuk pengelolaan hutan lestari. Berdasarkan kriteria jaminan kemantapan kawasan, kesehatan finansial, kemampuan organisasi, serta hubungan dengan pemerintahan diketahui bahwa organisasi BUMN sangat layak berperan sebagai pengelola KPH di Provinsi Papua. Namun demikian, dengan pertimbangan strategis dan aspirasi dari *stakeholders* daerah, pemerintah daerah dapat membentuk UPTD atau memberdayakan organisasi BUMD sebagai pengelola KPH di Provinsi Papua.

#### **Daftar Pustaka**

- Babbie E. 1998. *The practice of social research*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- [Baplan] Badan Planologi Departemen Kehutanan. 2006a. Penyusunan Kriteria dan Standar Pembentukan KPH. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Baplan] Badan Planologi Departemen Kehutanan. 2006b. Penyusunan Kriteria dan Standar Pembentukan KPH. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- [Baplan] Badan Planologi Departemen Kehutanan. 2006c. Kriteria dan Indikator serta Sistem Penilaian Kinerja Pembangunan KPH. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- Binswanger HP, Ruttan VW. 1978. *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- [BPS] Badan Pusat Statistik Provinsi Papua. 2010. [http://papua.bps.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=375&Itemid=33](http://papua.bps.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=375&Itemid=33)
- [Dephut] Departemen Kehutanan. 2009. Eksekutif Data Strategis Kehutanan. Jakarta: Departemen Kehutanan RI.
- Paul M, John R. 1992. *Economics, Organization & Management*. New Jersey: Prentice Hall
- Pakpahan A. 1989. Perspektif Ekonomi Institusi dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Ekonomi dan Keuangan Indonesia. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Reed MS *et al.* 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management* 90: 1933–1949.
- Saaty TL. 1993. Pengambilan Keputusan bagi Para Pemimpin. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Upphof N. 1986. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. Sterling: Kumarian Press.