



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN KAWASAN KONSERVASI TAMAN NASIONAL TESSO NILO DALAM MENJAGA KELESTARIAN FUNGSI HUTAN DI KABUPATEN PELALAWAN, PROVINSI RIAU, INDONESIA

Oleh

Matnuril¹⁾, Murthir Jeddawi²⁾, Kusworo³⁾, & Bambang Supriyadi⁴⁾

^{1,2,3,4}Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)

Email : nuril.tapem@gmail.com

Abstrak

Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Pelalawan menghadapi masalah krusial yakni perambahan kawasan hutan dengan mengubah fungsinya menjadi perkebunan kelapa sawit. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau, Indonesia. Metodologi penelitian ini menggunakan desain deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan study dokumentasi. Teknis analisis data secara deskriptif dengan pengajian hasil secara formal dan informal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan tidak optimal dilihat dari sudut pandang isi kebijakan yaitu; pengaruh kepentingan, jenis manfaat, derajat perubahan, letak pembuatan keputusan, pelaksana program, sumber daya yang dikerahkan, serta konteks kebijakan yaitu; kekuasaan, kepentingan dan strategi, karakteristik lembaga dan pengauasa, kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional tesso nilo adalah adanya konflik kepentingan, komunikasi dan koordinasi, pengetahuan dan keterampilan, sosial dan budaya, dukungan sarana dan prasarana serta regulasi. Model pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan adalah pemberdayaan, budaya, peluang, edukasi dan berparadigma hijau.

Kata kunci : Implementasi Kebijakan, Kawasan Konservasi, Kelestarian Fungsi Hutan & Sumber Daya Alam

PENDAHUALUAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengamatkan tiga fungsi yaitu; fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi. Selanjutnya, Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokoknya yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Departemen Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia (1999) mendefinisikan; a) Hutan lindung adalah hutan yang diperuntukan bagi perlindungan tata tanah dan air bagi kawasan di sekitarnya; b) Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang diperuntukan bagi perlindungan alam, pengawetan jenis-jenis flora dan fauna, wisata alam dan keperluan ilmu pengetahuan; c) Hutan

produksi adalah hutan yang diperuntukan bagi produksi kayu dan hasil hutan lainnya untuk mendukung perekonomian negara dan perekonomian masyarakat.

Walaupun hutan mempunyai fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, secara alami fungsi utama hutan tidak akan berubah yaitu untuk menyelenggarakan keseimbangan oksigen dan karbon dioksida, serta untuk mempertahankan kesuburan tanah, keseimbangan tata air wilayah dan kelestarian daerah dari erosi (Arief, 2001). Secara ekologi, fungsi hutan sebagai penyerap air hujan untuk mencegah terjadinya erosi. Hutan mempunyai peranan penting dalam mengatur aliran air ke daerah pertanian dan perkotaan, baik lokal, regional maupun global. Sebagai contoh, 50 %



sampai 80 % dari kelembaban yang ada di udara di atas hutan tropik berasal dari hutan melalui proses transpirasi dan respirasi. Jika hutan terus dirambah, presipitasi atau curah hujan yang turun akan berkurang dan suhu udara akan naik (Miller, 1993).

Kawasan hutan merupakan wilayah tertentu berupa hutan, yang ditunjuk atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Hal itu untuk menjamin kepastian hukum mengenai status kawasan hutan, letak batas dan luas suatu wilayah tertentu yang sudah ditunjuk menjadi kawasan hutan tetap. Kawasan hutan Indonesia ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi. Penunjukan Kawasan Hutan ini disusun berdasarkan hasil pemadu serasian antara Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Penunjukan Kawasan Hutan mencakup pula kawasan perairan yang menjadi bagian dari Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 telah membagi kawasan hutan ke dalam kelompok hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Hutan konservasi adalah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan lindung adalah hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Hutan produksi ini terdiri dari Hutan Produksi Tetap, Hutan Produksi Terbatas, dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi. Hutan konservasi terdiri dari; 1) kawasan suaka alam berupa Cagar Alam dan Suaka Margasatwa; 2) kawasan pelestarian alam berupa Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam; 3) Taman Buru.

Lahirnya kebijakan nasional tentang penetapan Taman Nasional di Indonesia, tidak terlepas dari proses berkembangnya gagasan konservasi di negara-negara maju. Puncak perjalanan gagasan konservasi dalam komunitas internasional yang dipelopori oleh negara-negara barat adalah ketika secara kelembagaan pada tahun 1948 di Swiss dibentuk *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN). IUCN menjadi lembaga konservasi internasional pertama yang memegang peranan penting dalam mendiseminasikan gagasan konservasi diberbagai negara dibelahan dunia dengan mengkreasikan *role model*, hingga dalam beberapa hal mengkondisikan penyeragaman melalui norma, standar, prosedur dan kriteria.

Penguatan kawasan konservasi Taman Nasional di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh kongres *Commission on National Park and Protected Areas* (CNPPA) yang diselenggarakan di Bali pada bulan Oktober 1982. Dalam kongres tersebut Pemerintah Indonesia mendeklarasikan ditetapkannya 10 Taman Nasional. Momentum ini menjadi awal dikenalnya Taman Nasional di Indonesia, namun masih mengadopsi pola dari *yellowstone*, yang mengutamakan pendekatan pengamanan (*security approach*) dengan mengutamakan kepentingan konservasi diatas segalanya (Iswan Dunggio dan Hendra Gunawan, 2009).

Sampai pada akhir tahun 2014, Pemerintah Indonesia telah menetapkan 50 taman nasional se Indonesia termasuk Taman Nasional Tesso Nilo yang terletak dalam wilayah administratif Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Indragiri Hulu Provinsi Riau dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor:6588/Menhut-VII/KUH/2014 tanggal 28 Oktober 2014 dengan luas 81.793 hektar. Kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo ini sebelumnya ditetapkan merupakan kawasan konsesi hak pengelolaan hutan (HPH) yang sekarang lebih dikenal dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IUPHH) yang dikelola oleh PT. Dwi Marta dan PT. Nanjak Makmur. Sebagai dampak dari kebijakan pemanfaatan

<http://ejurnal.binawakya.or.id/index.php/MBI>



.....
hutan sebelumnya, yang berkaitan dengan penetapan kawasan hutan Tesso Nilo sebagai kawasan hutan produksi terbatas, aktivitas perambahan hutan dalam kawasan ini menjadi sulit dikendalikan.

Tujuan umum kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Dalam undang-undang ini, konservasi merupakan upaya untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam (hayati) dengan pemanfaatannya secara bijaksana dan menjamin kesinambungan persediaan dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai keragamannya. Tujuan umum itu selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Kehutanan Tahun 2015-2019 mengusung visi “Pembangunan kehutanan berbasis lingkungan, sosial dan ekonomi”, dan dengan misi utama “Mewujudkan pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan mandiri”. Dari misi utama ini, telah dirumuskan lima tujuan sasaran pokok kebijakan antara lain; a) Rasionalisasi kawasan dan tutupan hutan; b) Meningkatkan ekonomi masyarakat berbasis hutan; c) Optimalisasi multi guna hutan berbasis bioekonomi; d) Pengelolaan hutan; dan e) Mewujudkan tata kelola yang baik.

Unit Pelayanan Teknis Balai Taman Nasional Tesso Nilo sebagai pemangku kepentingan utama dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo merealisasikannya ke dalam program-program pengelolaan yang diselaraskan dengan Rencana Strategis Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem. Program-program pengelolaan tersebut antara lain ; 1) Terwujudnya pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat sekitar Taman Nasional Tesso Nilo; 2) Terwujudnya kolaborasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional Taman Nasional Tesso Nilo; 3) Terwujudnya desa wisata di sekitar kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo; 4)

Berkurangnya luas perambahan baru tutupan hutan Taman Nasional Tesso Nilo; 5) Terlaksananya pencegahan kebakaran hutan dan lahan Taman Nasional Tesso Nilo; 6) Terlaksananya pencegahan konflik dan perburuan satwa liar dalam hutan Taman Nasional Tesso Nilo.

Dalam perspektif peraturan perundang-undangan yang dikemukakan diatas, secara fisik idealnya karakteristik taman nasional digambarkan sebagai kawasan yang luas, relatif tidak terganggu, mempunyai nilai alam yang menonjol, kepentingan pelestarian yang tinggi, potensi rekreasi yang besar, aksesibilitas yang baik, dan mempunyai manfaat yang jelas bagi wilayah. Selain itu, kawasan Taman Nasional juga digambarkan memiliki manfaat majemuk, seperti untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi. Tujuan dibentuknya kawasan taman nasional antara lain; 1) Melindungi kawasan alami yang berpemandangan indah, penting, baik secara nasional maupun internasional, serta memiliki nilai bagi pemanfaatan ilmiah, pendidikan dan rekreasi; 2) Mewujudkan kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya dalam mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam kenyataannya, persoalan pelestarian fungsi lingkungan hidup umumnya, serta fungsi hutan khususnya masih menjadi issue lokal, nasional bahkan internasional. Hal ini dikerenakan persoalan-persoalan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dan kehutanan hingga saat ini belum mampu membangun solusi jangka panjang dan fundamental, melainkan cenderung bersifat jangka pendek dan tambal sulam. Kondisi inilah yang masih terus terjadi pada kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo. Permasalahan utama sejak ditetapkan sebagai kawasan konservasi tahun 2014, perambahan tutupan kawasan hutan Taman Nasional Tesso Nilo terus terjadi dengan mengalihfungsikan menjadi perkebunan kelapa sawit dan areal permukiman baru serta menjadi



ladang perburuan satwa liar terutama Gajah Sumatera dan Harimau Sumatera.

Berdasarkan data laporan Balai Taman Nasional Tesso Nilo (2018), perambahan yang terjadi dalam kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo adalah serangkaian aktivitas yang disebut sebagai Tindak Pidana Kehutanan (TIPIHUT) dengan bentuk antara lain klaim areal, jual beli areal, illegal logging, pembakaran hutan, penanaman kelapa sawit, dan pendudukan sebagai kawasan permukiman. Kondisi ini berlangsung terus menerus dan berulang-ulang. Saat ini luas tutupan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo hanya tersisa seluas 23.550 hektar atau 28,79% dan luas perambahan 58.243 hektar atau 71,21% dari 81.793 hektar (Balai Taman Nasional Tesso Nilo, 2018).

Hasil investigasi World Wide Fund for Nature (WWF) Indonesia menunjukkan bahwa permasalahan utama yang terjadi pada kawasan hutan Taman Nasional Tesso Nilo adalah tidak ketatnya dalam pemberian izin pendirian koperasi dan persetujuan izin untuk lahan perkebunan kelapa sawit oleh Pemerintah Daerah. Banyak anggota koperasi justru dari masyarakat pendatang yang lebih berambisi untuk mendapatkan lahan perkebunan sawit. Selain itu, dalam pemberian izin perkebunan sawit, seperti pihak kantor pertanahan setempat tidak mencermati areal yang diberikan izin atau sertifikat. Akibatnya terjadi tumpang tindih pemberian izin atau sertifikat seperti kasus Koperasi Mekar Sari, Koperasi Tani Lubuk Indah dan Koperasi Tani Berkah yang telah memiliki sertifikat dari kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hulu yang lokasinya tumpang tindih dengan Taman Nasional Tesso Nilo (Diantoro, 2011).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menambah kompleksitas masalah konteks inkonsistensi peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional. Pembagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan perspektif undang-undang 23 Tahun 2014 menunjukkan bahwa pelaksanaan sub-sub urusan perencanaan

hutan, pengelolaan hutan, konservasi sumber daya alam hayati ekosistem, pendidikan pelatihan, penyuluhan, pemberdayaan masyarakat bidang kehutanan, pengelolaan daerah aliran sungai serta pengawasan kehutanan merupakan kewenangan Pemerintah. Sub urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota hanya pelaksanaan dan pengelolaan Taman Hutan Rakyat (Tahura) di Kabupaten/Kota atau lintas Kabupaten/Kota.

Kebijakan pengelolaan yang telah dilaksanakan itu bertolak belakang dengan fakta dilapangan yang menunjukkan terus terjadinya perambahan hutan dalam kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dengan serangkaian aktivitas manusia seperti klaim areal, jual beli areal, illegal logging, pembakaran hutan, penanaman kelapa sawit, dan pendudukan sebagai kawasan permukiman baru. Kondisi ini berlangsung terus menerus dan berulang-ulang. Saat ini luas tutupan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo hanya tersisa seluas 23.550 hektar atau 28,79% dan luas perambahan 58.243 hektar atau 71,21% dari 81.793 hektar (Balai Taman Nasional Tesso Nilo, 2018).

LANDASAN TEORI

Samuel Edward Finer (1974:62) mengatakan istilah “pemerintahan” paling sedikit mempunyai 4 arti yaitu; (1) Menunjuk kegiatan atau proses memerintah; (2) Menunjukkan hal ihkwil kegiatan atau proses kenegaraan; (3) Menunjuk orang-orang yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah; (4) Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah. Dari Finer inilah yang banyak digunakan dalam penyusunan berbagai kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Di Indonesia, selama ini kata pemerintah menunjuk pada badan atau orang yang menjalankan pemerintahan, sedangkan kata pemerintahan menunjuk pada kegiatan, proses, atau fungsi pemerintah.

Jika melihat perkembangan pemerintahan yang ada saat ini, tidak lepas dari eksistensi organisasi untuk melayani kepentingan publik (organisasi sektor publik). Sehingga, definisi



pemerintahan lebih condong mengarah pada apa yang dikemukakan oleh Bevir (2007:776) yang mengatakan "*Public sector is defined as the partion of the economy compused of all levels of goverment and goverment-controlled enterproses. Therefore, it does not include private company, voluntary organizations, and households*". Pengelompokan sektor publik dan sektor privat lebih didasarkan pada pertimbangan ekonomi. Semua tingkatan pemerintah dan perusahaan yang dikuasai oleh pemerintah yang dapat meningkatkan ekonomi negara merupakan sektor publik, tidak termasuk perusahaan swasta, organisasi sukarela, dan organisasi rumah tangga.

James E Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah. Dengan pengertian ini, Anderson juga mengingatkan bahwa kebijakan publik adalah unik, kerana berkaitan dengan institusi pemerintah, yang oleh Easton (1969:2012) dicirikan sebagai "*kekuatan pemaksa yang sah*". Lebih jauh Anderson mencatat empat implikasi dari konsepnya mengenai kebijakan publik, yaitu; (1) Kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu; (2) Kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu; (3) Kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan; (4) Kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Merilee S. Grindle (1980) telah mengembangkan konsep tentang implementasi kebijakan sebagai proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Konseptualisasi yang dibangun oleh Grindle ialah; "*proses implementasi tersebut baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program dan kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran*". Menurut Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi

kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Variabel tersebut mencakup; sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Pertama, *content* kebijakan, mencakup; (1) Pengaruh kepentingan; (2) Jenis manfaat; (3) Derajat perubahan; (4) Kedudukan pembuat kebijakan; (5) Pelaksana program; (6) Sumber daya yang dikerahkan. Kedua, *konteks* kebijakan, mencakup; (1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat; (2) Karakteristik lembaga dan penguasa; (3) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana terhadap kebijakan.

Ketidakpastian lingkungan yang tinggi dan kompleksitas persoalannya merupakan hambatan dalam upaya membangun grand strategi model tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk mengatasi kompleksitas itu, perlu disiapkan pemetaan-pemetaan alternatif skenario masa depan. Kerangka analisis pemangku kepentingan yang digunakan mengikuti rangkaian analisis yang dikembangkan oleh Eden & Eckermann (1998) yang meliputi; (1) Identifikasi pemangku kepentingan; (2) Membuat pengelompokan dan pengategorian pemangku kepentingan; (3) Menyelediki hubungan antara pemangku kepentingan. Schoemaker (1995:25) mendefenisikan *scenario planning* sebagai sebuah metode untuk membayangkan kemungkinan masa depan yang telah diterapkan organisasi terhadap sejumlah besar masalah. Selanjutnya, analisis model yang digunakan adalah model pendekatan masalah yang dikembangkan oleh Mubiar Purwasasmita



(2000) dan diperkuat dengan analisis ASOCA (Ermaya, 2016).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan paradigma naturalistik dan desain kualitatif. Digunakannya desain penelitian kualitatif karena desain ini memiliki teknik-teknik dan petunjuk-petunjuk tertentu (khusus) tentang bagaimana berbuat untuk mencapai tujuan penelitian, serta memiliki relevansi dengan paradigma yang digunakan. Tahap *pertama*, menganalisis dan menggambarkan implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dengan menggunakan dua dimensi (*content* dan *context*) implementasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh Merilee S Grindle (1980). Tahap *kedua*, menganalisis dan menggambarkan faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan dengan menggunakan perspektif teori yang sama. Tahap *ketiga*, menganalisis dan menggambarkan peran Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Pelalawan dalam implementasi kebijakan dengan menggunakan teori Eden & Eckermann (1998) yang meliputi; (1) Identifikasi pemangku kepentingan; (2) Membuat pengelompokan dan pengategorian pemangku kepentingan; (3) Menyelediki hubungan antara pemangku kepentingan. Tahap *keempat*, melalui metode *triangulasi* peta implementasi kebijakan dan hambatan-hambatan yang dihadapi kemudian dialirkan dan dianalisa konsep kembali menggunakan model pendekatan masalah yang dikembangkan oleh Mubiar Purwasasmita (2000) serta diperkuat dengan analisis ASOCA (Ermaya, 2016).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam Menjaga Kelestarian Fungsi Hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau

1.1. Isi Kebijakan

1) Pengaruh Kepentingan

Sistem penguasaan tanah dalam masyarakat yang berada disekitar kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo menganut sistem organisasi sosial *perbatinan* dan sistem organisasi sosial *kepenghuluan*, sama-sama bersifat komunal. Namun, meskipun pengakuan hak ulayat dan kepemilikan komunal atas tanah dan hutan diakui dan tetap dipegang teguh oleh masyarakat tempatan, hidup pula pandangan sebagian masyarakat lainnya bahwa pengaturan penggunaan dan penguasaan tanah dan hutan relatif longgar. Terhadap suatu lahan tanah yang dimiliki oleh *perbatinan* atau *kepenghuluan* tertentu, masih memungkinkan untuk dikuasakan atau dikuasai oleh pihak-pihak lainnya.

Dalam sistem organisasi sosial tradisional yang ada dan berkembang ini, hidup pula sistem organisasi ekonomi modern yang diselenggarakan oleh perusahaan sektor perkebunan dan kehutanan. Berdasarkan data World Wide Fund for Nature (WWF Riau) terdapat sembilan perusahaan besar yang bergerak dibidang perkebunan kelapa sawit yang berada disekitar kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo ini. Selain itu, terdapat pula sejumlah perusahaan besar lainnya yang bergerak dibidang kehutanan dan industri pengolahan hasil hutan. Termasuk diantaranya yang paling dikenal oleh masyarakat setempat yaitu PT. Riau Pulp and Paper (RAPP).

Dalam kondisi sosial dan ekonomi yang memang telah berjalan lama dan kompleks ini, tahun 2017 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mendirikan Balai Taman Nasional Tesso Nilo yang berada dibawah Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem. Tujuan dirinya Balai Taman Nasional Tesso Nilo ini adalah untuk ; (a) Mengurangi tekanan perambahan baru yang mengancam tutupan hutan taman nasional Tesso Nilo; (b) Meningkatkan ekowisata taman nasional Tesso Nilo dengan melibatkan masyarakat lokal dan pengembangan budaya lokal; (c) Meningkatkan ekonomi masyarakat sekitar untuk mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap kawasan hutan taman nasional Tesso Nilo melalui pengembangan usaha ekonomi masyarakat

<http://ejurnal.binawakya.or.id/index.php/MBI>

Open Journal Systems



berbasis unggulan desa; (c) Menimbulkan rasa memiliki masyarakat terhadap taman nasional Tesso Nilo dengan cara memberikan ruang dan peran aktif yang lebih besar kepada masyarakat sekitar kawasan dalam perlindungan, pemanfaatan, dan pengawetan kawasan taman nasional Tesso Nilo.

Hasil wawancara mendalam, studi literatur dan pengamatan lapangan terkait implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan, teridentifikasi tiga kelompok pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terdiri atas ; (1) Pemangku kepentingan kunci; (2) Pemangku kepentingan utama; dan (3) Pemangku kepentingan pendukung. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menjadi pemangku kepentingan kunci karena memiliki kewenangan secara legalitas sebagai perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, memberikan bimbingan teknis dan melakukan evaluasi pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo. Selanjutnya sebagaimana dijabarkan dalam Tabel 4.1 dibawah ini.

Tabel 1. Tingkat Kepentingan dan Pengaruh Pemangku Kepentingan (*Stakeholder*)

No.	Kategori Pemangku Kepentingan (<i>Stakeholders Category</i>)	Peran (<i>Roles</i>)	Kepentingan (<i>Interests</i>)	Derajat Pengaruh (<i>Level of Influence</i>)	Derajat Kepentingan (<i>Level of Interest</i>)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A. Pemangku Kepentingan Kunci (<i>Key Stakeholder</i>)					
1	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia	Policy creator Koordinator Fasilitator Implementor Akselerator	Lingkungan Sosial Politik Ekonomi	Tinggi	Tinggi
B. Pemangku Kepentingan Utama (<i>Primary Stakeholder</i>)					
1	Balai Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan	Implementor Fasilitator Akselerator	Lingkungan Sosial Ekonomi	Tinggi	Tinggi
C. Pemangku Kepentingan Pendukung (<i>Secondary Stakeholder</i>)					
1	Yayasan Wide Fund for Nature (WWF) Sumatera Tengah	Akselerator Fasilitator	Sosial Lingkungan	Tinggi	Rendah
2	Akademi Universitas Gadjah Mada (UGM)	Akselerator Fasilitator	Lingkungan Ilmu Pengetahuan	Rendah	Rendah
3	Forum Masyarakat Tesso Nilo	Implementor Akselerator	Sosial Ekonomi	Rendah	Tinggi
4	TNI dan Polri	Akselerator Implementor	Sosial Lingkungan	Tinggi	Rendah
5	Masyarakat Adat	Implementor Akselerator	Sosial Ekonomi	Rendah	Tinggi
6	Perusahaan Swasta	Akselerator	Ekonomi Sosial	Rendah	Rendah
7	Pemerintah Kabupaten Pelalawan	Fasilitator	Sosial	Rendah	Rendah
8	Pemerintah Provinsi Riau	Fasilitator	Sosial	Rendah	Rendah

Sumber: Data primer/diolah (2019).

Dalam mengklasifikasi dan mengategorikan pemangku kepentingan digunakan analisis kategorisasi yang mengklasifikasikan pemangku kepentingan berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruhnya. Metode yang digunakan untuk mengklasifikasikan pemangku kepentingan menggunakan matriks kepentingan pengaruh (*interestinfluence matrix*) berdasarkan kepentingan atau ketertarikan dan pengaruh pemangku kepentingan (Eden & Eckermann, 2013) terhadap implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan. Dari hasil pengolahan data menggunakan matriks kepentingan-pengaruh (*interest-influence matrix*), pemangku kepentingan untuk setiap kategori dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan terdiri dari :

- 1) Pemain kunci (*Key player*). Stakeholder dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang tinggi ; adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia dan Balai Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan.
- 2) Pendukung (*Context setter*). Stakeholder dengan tingkat kepentingan yang rendah tetapi memiliki pengaruh yang tinggi; adalah Tentara Nasional Indonesia (TNI), Polisi Republik Indonesia (Polri) dan Yayasan Wide Fund for Nature (WWF) Sumatera Tengah.
- 3) Subjek (*Subjects*). Stakeholder dengan tingkat kepentingan yang tinggi tetapi memiliki pengaruh yang rendah; adalah Forum Masyarakat Tesso Nilo dan Masyarakat Adat.
- 4) Pengikut lain (*Crowd*). Stakeholder dengan tingkat kepentingan dan pengaruh yang rendah; adalah Akademi Universitas Gadjah Mada (UGM), Perusahaan Swasta, Pemerintah Kabupaten Pelalawan, dan Pemerintah Provinsi Riau.



2) Jenis Manfaat

Grindle (1980) mengatakan jenis manfaat sebagai salah satu indikator dalam melihat implementasi kebijakan; semestinya memberikan manfaat aktual bukan hanya formal dan simbolis. Dari hasil wawancara mendalam, studi literatur dan pengamatan lapangan, terdapat dua pandangan terhadap manfaat kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam melestarikan fungsi hutan; *pertama*, pandangan tradisional yang beranggapan bahwa sumberdaya yang ada secara turun-temurun dikuasai oleh kelompok masyarakat tertentu (*common pool goods*). Dalam pandangan ini, sumberdaya tersebut harus dikelola dan dikuasai berdasarkan tata cara kelompok masyarakat setempat. Pandangan ini tumbuh dari sistem penguasaan tanah/hutan dalam masyarakat yang berada disekitar kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo yang menganut sistem organisasi sosial *perbatinan* dan sistem organisasi sosial *kepenghuluan*, sama-sama bersifat komunal.

Kedua, pandangan sedang berkembang. Pandangan sedang berkembang ini maksudnya ialah mereka yang telah mulai menyadari bahwa setiap komoditas sumberdaya alam yang diambil akan mempengaruhi fungsi-fungsi sumberdaya alam yang lain dalam kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo. Fungsi sumberdaya alam berguna untuk publik, dan tidak semestinya dimanfaatkan atau dimiliki oleh perorangan. Namun demikian, dalam perspektif pandangan sedang berkembang ini juga tidak menyetujui jika tidak mengikutsertakan masyarakat yang ada disekitar kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam pemanfaatannya. Karakteristik pandangan ini berorientasi pada upaya untuk melestarikan fungsi-fungsi sumberdaya alam yang memiliki keterbatasan daya dukung. Dengan kata lain bahwa, pandangan ini telah berada dalam kesadaran kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo telah saatnya dikelola dalam tatanan fungsi, bukan semata-mata sebagai tempat untuk menghasilkan komoditi/barang yang dapat diperjual belikan.

3) Derajat Perubahan

Vol.13 No.11 Juni 2019

Karakteristik sumber daya alam mempengaruhi tindakan manusia, dan tindakan individu manusia tersebut mempengaruhi serta menentukan tindakan kelompok masyarakat lainnya. Aksi bersama merupakan hasil dari upaya yang terkoordinasi oleh dua orang pelaku atau lebih. Aksi bersama akan bermasalah apabila sikap dan perilaku antar individu atau kelompok masyarakat saling bergantung satu sama lainnya, misalnya apabila tindakan pemain kunci (*key player*) tergantung pada tindakan subjek (*subjects*). Pilihan sikap dan perilaku yang tidak bebas dalam situasi yang saling tergantung merupakan dilema sosial yang berpotensi menjadi konflik kepentingan. Perubahan sikap dan perilaku individu atau kelompok dalam pelaksanaan kebijakan merupakan penyimpangan tindakan antara yang semestinya dilakukan menjadi tidak dilakukan. Kesamaan sikap dan perilaku para pemangku kepentingan (*stakeholder*) sangat menentukan terlaksana atau tidak terlaksananya kebijakan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan rangkuman informasi yang diperoleh dari wawancara mendalam, pemantauan lapangan dan literatur-literatur yang ada terkait pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau, sebagaimana dijabarkan dalam Tabel 4.2 dibawah ini. Tidak terjadi perubahan sikap dan perilaku pemain kunci (*key player*) dan subjek (*subjects*) dalam pelaksanaan kebijakan (program dan kegiatan) pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat disekitar kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo. Perubahan sikap dan perilaku subjek (*subjects*) dalam pelaksanaan kebijakan (program dan kegiatan) antara lain; (a) Kolaborasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional; (b) Pembentukan desa wisata kawasan konservasi Tesso Nilo.

Tabel 2. Derajat Perubahan (Sikap-Perilaku) dalam Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo



No	Output Kebijakan Yang Ingin Dicapai	Sikap-Perilaku	Pemain Kunci (Key player)	Subjek (Subjects)	Narasi Perubahan Sikap-Perilaku
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Terwujudnya Pengelolaan Ekowisata Berbasis Masyarakat	Yang Diinginkan Yang Terjadi/Dilaksanakan	Mensosialisasikan, memfasilitasi, melaksanakan dan mengevaluasi pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat Mensosialisasikan, memfasilitasi, melaksanakan dan mengevaluasi pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat	Mendukung dan turut berpartisipasi dalam pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat Mendukung dan turut berpartisipasi dalam pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat	Tidak terjadi perubahan sikap-perilaku antara pemain kunci (key player) dan subjek (subjects)
2	Kolaborasi Pengelolaan Zona Rehabilitasi dan Zona Tradisional	Yang Diinginkan Yang Terjadi/Dilaksanakan	Mensosialisasikan, memfasilitasi, melaksanakan dan mengevaluasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional Mensosialisasikan, memfasilitasi, melaksanakan dan mengevaluasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional secara bertahap	Mendukung dan turut berpartisipasi dalam pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional Mengedepankan pengakuan dan pengelolaan zona tradisional dan mengabaikan zona rehabilitasi secara tertutup	Terjadi perubahan sikap-perilaku subjek (subjects) dalam pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo
3	Terbentuknya Desa Wisata di Sekitar Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo	Yang Diinginkan Yang Terjadi/Dilaksanakan	Mensosialisasikan, memfasilitasi, melaksanakan dan mengevaluasi pengelolaan desa wisata kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo Mensosialisasikan, memfasilitasi, melaksanakan dan mengevaluasi pengelolaan desa wisata kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo	Mendukung dan turut berpartisipasi (aktif) dalam pengelolaan desa wisata kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo Mendukung dan turut berpartisipasi (pasif) dalam pengelolaan desa wisata kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo	Terjadi perubahan sikap-perilaku subjek (subjects) dalam pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo
4	Pengurangan Luas Perambahan Tutupan Hutan Tesso Nilo	Yang Diinginkan Yang Terjadi/Dilaksanakan	Mensosialisasikan, mencegah, mengawasi dan melaksanakan penindakan terhadap perubahan tutupan hutan Tesso Nilo Perambahan kawasan hutan Tesso Nilo tetap terjadi dalam bentuk klaim areal tanah, jual beli areal lahan, penebangan kayu, pembakaran hutan dan lahan, penanaman kelapa sawit dan alih fungsi lahan.	Mendukung, mengkritik sosialisasi, berpartisipasi dalam mengawasi dan mencegah upaya perambahan tutupan hutan Tesso Nilo Perambahan kawasan hutan Tesso Nilo tetap terjadi dalam bentuk klaim areal tanah, jual beli areal lahan, penebangan kayu, pembakaran hutan dan lahan, penanaman kelapa sawit dan alih fungsi lahan.	Terjadi perubahan sikap-perilaku pemain kunci (key player) dan subjek (subjects) dalam pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo
5	Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan Tesso Nilo	Yang Diinginkan Yang Terjadi/Dilaksanakan	Mensosialisasikan, mencegah, mengawasi dan melaksanakan pemadaman kebakaran hutan dalam kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo Kebakaran hutan dan lahan dalam kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo masih terjadi, baik dalam skala kecil maupun skala besar. Dalam skala kecil seperti pembukaan lahan perkebunan dan permukiman dengan cara membakar.	Mendukung, mengkritik sosialisasi, berpartisipasi dalam mengawasi dan mencegah kebakaran hutan dalam kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo Kebakaran hutan dan lahan dalam kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo masih terjadi, baik dalam skala kecil maupun skala besar. Dalam skala kecil seperti pembukaan lahan perkebunan dan permukiman dengan cara membakar.	Terjadi perubahan sikap-perilaku pemain kunci (key player) dan subjek (subjects) dalam pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo
6	Pencegahan Konflik dan Perburuan Satwa Liar Hutan Tesso Nilo	Yang Diinginkan Yang Terjadi/Dilaksanakan	Mensosialisasikan, mencegah, mengawasi konflik dan perburuan satwa liar dalam hutan Tesso Nilo Perburuan satwa liar seperti gajah, harimau dan satwa langka lainnya masih tersu terjadi dalam hutan Tesso Nilo.	Mendukung, mengkritik sosialisasi, mencegah dan mengawasi konflik dan perburuan satwa liar dalam hutan Tesso Nilo Perburuan satwa liar seperti gajah, harimau dan satwa langka lainnya masih tersu terjadi dalam hutan Tesso Nilo.	Terjadi perubahan sikap-perilaku pemain kunci (key player) dan subjek (subjects) dalam pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo

Sumber : Data primer/diolah (2019)

Sedangkan perubahan sikap dan perilaku pemain kunci (*key player*) dan subjek (*subjects*) dalam pelaksanaan kebijakan (program dan kegiatan) antara lain; (a) Pengurangan luas perambahan tutupan hutan Tesso Nilo; (b) Pencegahan kebakaran hutan dan

lahan Tesso Nilo; (c) Pencegahan konflik dan perburuan satwa liar hutan Tesso Nilo. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa :

- Pemain kunci (*key player*) dan subjek (*subjects*) tidak mengalami perubahan sikap dan perilaku pada pelaksanaan 1 dari 6 kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo.
- Subjek (*subjects*) mengalami perubahan sikap dan perilaku pada pelaksanaan 2 dari 6 kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo. Derajat perubahan dalam kategori sedang karena hanya terjadi pada subjek (*subjects*).
- Pemain kunci (*key player*) dan subjek (*subjects*) mengalami perubahan sikap dan perilaku pada pelaksanaan 3 dari 6 kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo. Derajat perubahan dalam kategori tinggi karena terjadi pada pemain kunci (*key player*) dan subjek (*subjects*).
- Dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo masih terjadi masalah dalam realisasi aksi bersama (*collective action*) yang disebabkan oleh perubahan sikap dan perilaku pemain kunci dan subjek.

4) Letak Pembuat Keputusan

Grindle (1980) mengatakan letak pembuat keputusan adalah posisi atau kedudukan dari pembuat kebijakan sehingga mendukung dalam pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan di-implementasikan. Letak pembuat keputusan (*site of decision making*) sebagai salah satu sub dimensi yang harus digambarkan dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo merupakan cara untuk mengetahui seberapa jauh rentang kendali antara pembuat kebijakan dengan subjek dan objek kebijakan. Dalam konsep implementasi kebijakan, subjek dan objek kebijakan akan memberikan respon dan dampak yang kembali akan menjadi masalah kebijakan pada fase berikutnya.

Konsep politik ekologi menekankan pada peran serta *stakeholders* dalam pengelolaan kawasan konservasi taman nasional. Kedudukan



stakeholders pembuat keputusan memberi implikasi pada kepastian dan keakuratan informasi yang diterimanya. Cara pikir dan tindakan pembuat kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor kelembagaan dan politik dalam menentukan dukungan *political will*-nya. Cara mereka berfikir dan bertindak sebagai individu (*actor*) mempengaruhi atau mencerminkan sikap lembaga yang menaunginya. Pemerintah sebagai pemangku kepentingan kunci (*key stakeholders*) yang paling penting karena kewenangannya dapat membuat dan menetapkan kebijakan serta memerintahkan pemangku kepentingan lainnya untuk melaksanakannya. Disamping itu, pemerintah juga sekaligus sebagai penguasa yang dalam tingkatan tertentu dapat dikatakan sebagai “pemilik sumber daya alam yang ada” karena sebagai pihak yang mewakili kepentingan negara dan kepentingan publik.

Pemangku kepentingan (*stakeholders*) manapun secara umum dalam pengambilan keputusan akan mempertimbangkan keyakinan sebab-akibat atau hubungan antara masalah dan solusi serta preferensi tentang hasil (*outcome*) yang mungkin. Dasar yang digunakan bergerak dari pengalaman masa lalu disertai konsensus untuk mencapai tujuan kebijakan dimasa mendatang. Dengan tujuan yang jelas, hubungan sebab akibat antara masalah dan solusi yang jelas, pengambilan keputusan akan menghasilkan manfaat seperti yang diharapkan. Sedangkan, informasi merupakan faktor terpenting untuk meningkatkan kualitas keputusan agar strategi untuk mencapai hasil yang maksimal terwujud.

Tabel 3. Letak Pembuat Keputusan dalam Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo.

No.	Aktor	Lembaga/ Instansi	Klasifikasi Pemangku Kepentingan (<i>Stakeholders</i>)	Dukungan/ <i>Political Will</i>	Kedudukan	Rentang Kendali Keputusan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Menteri	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Pemangku kepentingan kunci (<i>key stakeholders</i>)	a. Regulasi b. Sumber daya anggaran	Berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden	
2	Direktur Jenderal	Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem	Pemangku kepentingan kunci (<i>key stakeholders</i>)	a. Regulasi pelaksanaan b. Sumber daya anggaran c. Manajemen pelaksanaan teknis	Berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri LHK	
3	Direktur	Direktorat Kawasan Konservasi	Pemangku kepentingan utama (<i>primary stakeholders</i>)	a. Manajemen program b. Manajemen sumber daya anggaran c. Manajemen sumber daya manusia dan pendukung lainnya	Berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal KSDAE	
4	Kepala Balai	Balai Taman Nasional Tesso Nilo	Pemangku kepentingan utama (<i>primary stakeholders</i>)	Pelaksanaan teknis kegiatan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo	Berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Kawasan Konservasi	

Sumber : Data primer/diolah (2019)

5) Pelaksana Program

Balai Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau didirikan pada tahun 2017 dan berkedudukan dibawah Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem merupakan Unit Pelayanan Teknis tipe B, dipimpin oleh seorang Kepala Balai (Eselon III), dibantu seorang Kepala Sub Bagian Tata Usaha (Eselon IV), 1 Orang Kepala Seksi Pengelolaan Wilayah I Lubuk Kembang Bunga (Eselon IV), 1 Orang Kepala Seksi Pengelolaan Wilayah II Baserah (Eselon IV) dan 4 Orang Kepala Resort (Air Hitam-Bagan Limau, Lancang Kuning-Air Sawan, Tesso Situgal, dan Onangan Nilo) serta dibantu lebih kurang 35 orang sumber daya aparatur pemerintah.

Taman Nasional Tesso Nilo ditetapkan melalui Keputusan Meteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor:SK.6588/Menhut-VII/KUH/2014 tanggal 28 Oktober 2014. Kawasan Taman Nasional Tesso Nilo merupakan salah satu kawasan hutan sekunder yang masih tersisa dari hamparan hutan yang ada di Riau, merupakan perwakilan ekosistem transisi dataran tinggi dan rendah yang memiliki potensi keanekaragaman yang tinggi. Kawasan Taman Nasional Tesso Nilo ini secara administratif

<http://ejurnal.binawakya.or.id/index.php/MBI>



berada dalam 9 (sembilan) wilayah kecamatan dan 23 (dua puluh tiga) wilayah desa, dengan luas keseluruhan 81.793 hektar.

Dengan demikian dapat disimpulkan, jika dihitung rasio antara luas kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo (81.793 hektar) dengan jumlah pelaksana program (*program implementor*) pengelolaan yang ada (43 orang) ditemukan angka bahwa setiap 1 orang aparatur Balai Taman Nasional Tesso Nilo harus mengawasi dan atau mengelola seluas ± 1.900 hektar Taman Nasional Tesso Nilo. Boleh saja luas nyata tutupan hutan yang masih tersisa menurut data Balai Taman Nasional Tesso Nilo yaitu 23.550 hektar, dengan jumlah pelaksana program (*program implementor*) pengelolaan yang ada (43 orang) ditemukan angka bahwa setiap 1 orang aparatur Balai Taman Nasional Tesso Nilo harus mengawasi dan atau mengelola seluas ± 547.6 hektar Taman Nasional Tesso Nilo.

Manajemen sumber daya manusia merupakan salah satu instrumen penting bagi organisasi dalam mencapai berbagai tujuannya. Bagi sektor publik, tanggung jawab besar birokrasi dalam memberi pelayanan kepada masyarakat harus didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan kompeten. Organisasi dalam bidang sumber daya manusia tentunya menginginkan agar setiap saat memiliki sumber daya manusia yang berkualitas dalam arti memenuhi persyaratan kompetensi untuk didayagunakan dalam usaha merealisasikan visi dan mencapai tujuan-tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Efektifitas dan efisiensi fungsi operasionalisasi yang dijalankan oleh sumber daya manusia sangat menentukan pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

6) Sumber Daya yang Dikerahkan

Syarat berjalannya suatu kebijakan adalah kepemilikan sumberdaya (*resources*). Pelaksanaan kebijakan harus didukung dengan potensi sumberdaya-sumberdaya sehingga kebijakan berjalan dengan baik, guna mewujudkan visi dan misi organisasi pelaksana kebijakan. Struktur birokrasi sangat penting untuk diketahui karena disanalah kebijakan

<http://ejurnal.binawakya.or.id/index.php/MBI>

Open Journal Systems

dibuat dan dilaksanakan. Argumen utama bahwa birokrasi yang profesional mampu menjalankan fungsinya bagi Negara menjadi syarat cukup (meskipun faktanya tidak pernah cukup) agar pemerintahan berfungsi.

Hasil wawancara mendalam dan observasi lapangan dalam aspek sumber daya yang dikerahkan, khususnya sumber daya manusia dalam pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo menunjukkan masih kurang memadai karena tidak sesuai dengan luasnya kawasan yang dikelola. Padahal, dalam konteks ini merupakan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo yang diatur dan dapat diputuskan sendiri oleh pemangku kepentingan kunci (*key stakeholders*), sehingga penyesuaian terhadap jumlah sumber daya manusia merupakan upaya yang paling mungkin dilaksanakan selama didukung oleh peraturan perundang-undangan dan sumber daya anggaran.

Tabel 4. Sumber Daya yang Dikerahkan dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo

No.	Sumber Daya yang Dikerahkan	Wujud	Tingkat Dukungan Ketersediaannya
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Sumber Daya Manusia	Aparatur Balai Taman Nasional Tesso Nilo	43 Orang, (Kurang memadai jika dibandingkan dengan luasnya kawasan taman nasional Tesso Nilo yang dikelola)
2	Teknologi	Sarana dan Prasarana Penunjang Balai Taman Nasional Tesso Nilo	Sangat Menunjang
3	Monitoring, Evaluating	Aparatur Direktorat Jenderal lainnya (misalnya Dirjend Hukum, Badan Pengembangan dan Riset dlln-nya)	Sangat Menunjang
4	Sumber Daya Anggaran	Kegiatan-Kegiatan yang dilaksanakan Balai Taman Nasional Tesso Nilo	Sangat Menunjang
5	Kemitraan dan Kolaborasi	Forum Masyarakat Tesso Nilo, Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA) Riau, Akademisi Universitas Gajah Mada, Unsur Pemerintah Daerah, TNI, Polri, Lembaga Swadaya Masyarakat, Yayasan WWF Sumatera Tengah, dan Media KEMPAS.	Menunjang, dan pada kelembagaan tertentu sangat menunjang

Sumber : Data primer/diolah (2019)

1.2. Konteks Kebijakan

1) Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor yang Terlibat

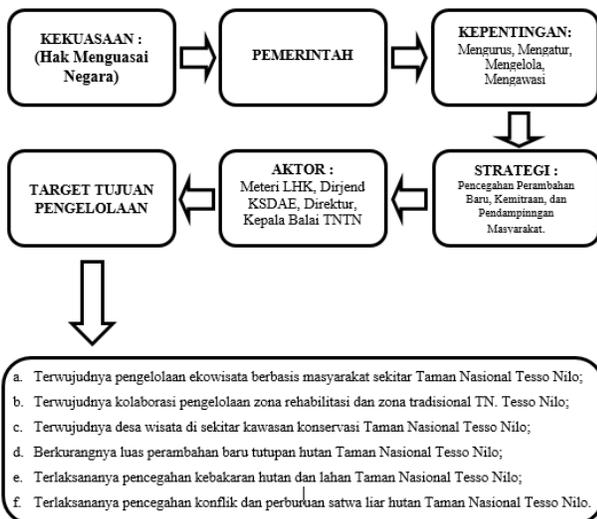
Seluruh undang-undang menekankan dijalankannya hubungan vertikal. Mulai dari penjabaran hak menguasai negara, kewenangan pemerintah dalam mengurus, mengatur,



mengelola, dan mengawasi hingga pelaksanaan izin yang dilakukan oleh badan usaha milik negara atau daerah, swasta, koperasi maupun perorangan. Namun sama sekali tidak ada kebijakan bagaimana hubungan horizontal, baik antar wilayah administrasi pemerintahan maupun aksi bersama (*collective action*) antar pemegang hak, untuk bersama-sama memperhatikan “hukum alam” yang tidak mengenal sekat-sekat sektor maupun batas administrasi wilayah. Pemisahan sektor maupun wilayah administrasi pemerintahan pada akhirnya benar-benar menjadi masalah struktural dalam pengelolaan sumber daya alam, yang pada gilirannya daya dukung sumber daya alam sama sekali diabaikan. Mengenai “kepentingan”, sebagaimana telah dibahas sebelumnya (lihat tabel 4.5) dengan jelas telah menggambarkan bahwa kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo memunculkan berbagai kepentingan, tergantung dari sudut pandang mana para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memandangnya.

Gambar 1. Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor dalam Implementasi

Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo



Sumber : Data primer/diolah (2019)

2) Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Lembaga merupakan suatu sistem yang kompleks, yang mencakup berbagai hal yang berhubungan dengan konsep sosial, psikologis,

politik dan hukum. Lembaga sebagai sebuah organisasi memiliki konsep-konsep dasar, baik tentang lingkungan internalnya maupun tentang lingkungan eksternalnya. Lingkungan merupakan sekumpulan organisasi dan kelompok, sehingga dapat diartikan bahwa lingkungan merupakan suatu pola hubungan yang berjalan dimana orang-orang, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi, masing-masing ikut serta dalam kegiatan, mendorong dan melindungi kepentingan-kepentingannya sendiri yang dibenarkan oleh sistem yang lebih besar di mana mereka masing-masing merupakan bagian dari sistem itu.

Organisasi adalah pengaturan yang tersusun atau disengaja terhadap sejumlah orang untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan itu biasanya ditunjukkan dalam sasaran atau sekelompok sasaran yang diharapkan oleh organisasi untuk dicapai. Organisasi memiliki beberapa karakteristik umum diantaranya ; (1) Tiap organisasi memiliki tujuan yang ingin dicapai; (2) Tiap organisasi terdiri dari sekumpulan orang-orang yang melakukan pekerjaan terorganisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan; (3) Tiap organisasi mempunyai struktur yang tersusun agar hubungan kerja para anggotanya jelas dan dapat memberikan pertanggungjawaban. Karakteristik umum organisasi ini digunakan untuk melakukan analisa terhadap karakteristik lembaga dalam implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Tesso Nilo, sebagaimana Tabel 4.6 dibawah ini.

Tabel 5. Karakteristik Lembaga dan Penguasa dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo



No.	Tujuan Lembaga/ Organisasi	Sumber Daya Manusia	Struktur
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Terwujudnya pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat sekitar Taman Nasional Tesso Nilo	Pelaksana : 35 Orang a. Pengendali ekosistem : 8 Orang b. Penyuluh kehutanan: 5 Orang c. Polisi kehutanan : 14 Orang d. Pengolah data : 1 Orang e. Analisis konservasi : 1 Orang f. Penata administrasi : 2 Orang g. Bendahara : 2 Orang h. Analisis kepegawaian : 1 Orang i. Penata usaha : 1 Orang	Kepala Balai Taman Nasional Tesso Nilo membawahi:
2	Terwujudnya kolaborasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional Taman Nasional Tesso Nilo		Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Pengelola Wilayah I, dan Kepala Seksi Pengelola Wilayah II membawahi :
3	Terwujudnya desa wisata di sekitar kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo		4 Orang Kepala Resort, membawahi:
4	Berkurangnya luas perambahan baru tutupan hutan Taman Nasional Tesso Nilo		Pelaksana-Pelaksana
5	Terlaksananya pencegahan kebakaran hutan dan lahan Taman Nasional Tesso Nilo		
6	Terlaksananya pencegahan konflik dan perburuan satwa liar hutan Taman Nasional Tesso Nilo		

Sumber : Data primer/diolah (2019)

Semakin tinggi kompleksitas yang dihadapi suatu organisasi semakin sulit baginya untuk mengambil suatu keputusan dalam waktu yang cepat. Hal-hal yang bernalar atau logis bisa jadi tidak ada dalam fakta yang dihadapi karena selalu ada faktor lain yang menentukan namun tidak dipertimbangkan. Dalam situasi yang kompleks dimungkinkan adanya skenario-skenario, yang masing-masing skenario memegang asumsinya sendiri-sendiri. Dari setiap skenario harus dibuat strategi-strategi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Atau, berangkat dari konsep-konsep organisasi juga dapat dipahami bahwa para aktor yang terlibat dalam organisasi mengejar kepentingan-kepentingan, baik melalui mandat resmi dari organisasi yang menaunginya, maupun preferensi dari luar organisasi yang memiliki wewenang formal untuk mengatur agenda organisasi.

Istilah “*kepentingan organisasi*” hanyalah sebuah ungkapan sebagai pernyataan dominasi kepentingan aktor-aktor dalam sebuah organisasi, dan bukan berarti bahwa organisasi sebagai organ memiliki kepentingan. Hariadi Kartodihardjo (2017) mengatakan dalam melakukan analisis kepentingan organisasi ini diperumit oleh kenyataan bahwa individu anggota organisasi dapat bertindak untuk memaksimalkan kepentingan-kepentingan lain, yaitu; (a) Kemajuan karir personal dalam organisasi; (b) Membesarkan kepentingan

personal diluar struktur *reward* organisasi (misalnya, melalui korupsi); (c) *Respect* dan memegang kejujuran sebagai konsekuensi anggota organisasi; (d) Berupaya mencapai tujuan dengan program dan kegiatan; (e) Menguatkan posisi, kebijakan dan sumberdaya organisasi; (f) Berbagai kombinasi dari kelima butir tersebut.

3) Kepatuhan dan Daya Tanggap Pelaksana Terhadap Kebijakan

Kebijakan dibuat sebagai upaya untuk memecahkan dan mengatasi masalah. Masalah terjadi tatkala terdapat perilaku menyimpang dari individu pelaksanaan program (*program implementor*) atau kelompok lain dalam lingkungan kebijakan itu. Perilaku menyimpang merupakan suatu yang tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam sebuah kebijakan. Dengan demikian, masalah dapat dipahami sebagai sesuatu diluar yang diinginkan dari tujuan bersama yang ditetapkan oleh masyarakat atau organisasi. Masalah kebijakan bukan melekat pada benda, masalah kebijakan melekat pada perilaku manusia yang terlibat dalam proses kebijakan. Salah satu tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga sistem ketertiban agar masyarakat dapat melakukan aktivitas kehidupan secara wajar. Aktivitas masyarakat semakin beragam dan meluas, demikian juga pola hubungan dan interaksi yang berkembang, maka berkembang pula aktivitas pemerintahan sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat.

Implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan konteks koordinasi antara pelaksana program (*program implementor*) dengan subjek penerima dampak kebijakan saat ini masih mengalami hambatan-hambatan. Dalam pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo yang cenderung mengedepankan sudut pandang peraturan-perundangan mempunyai logika benar salah, sehingga mengesampingkan sistem nilai yang dianut atau dibutuhkan masyarakat yang berada dilingkungan kawasan konservasi.



Gap-gap koordinasi tersebut dapat dilihat dari substansi program dan kegiatan tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat, sehingga penyelesaian program dan kegiatan tidak berdampak pada pengurangan penyimpangan perilaku perambahan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo. Misalnya, dengan berjalannya program peningkatan kualitas pengelolaan kawasan konservasi melalui perbaikan tata kelola hutan yang mencakup penyelesaian tata batas, perbaikan rencana pengelolaan, dan pelibatan masyarakat disekitar kawasan konservasi tidak menghilangkan bahkan tidak mengurangi aktivitas perambahan, klaim areal, jual beli lahan, pembakaran lahan dan penanaman kelapa sawit.

Pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan belum optimal dalam mengendalikan perilaku menyimpang semua pihak. Perilaku menyimpang yang dimaksud ini adalah komitmen aksi bersama (*collective action*) yang belum tercapai antara pemangku kepentingan utama (*primary stakeholders*) dengan pemangku kepentingan subjek (*subjects*) atau penerima dampak kebijakan (masyarakat). Dalam menjalankan kebijakan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo ini, pengarahan yang diberikan kepada personil pelaksana untuk tetap bekerja dalam koridor batas kewenangan, tugas pokok dan fungsi sesungguhnya disisi lain berdampak pada munculnya rasa ketidakberanian dan ketidaknyamanan (rasa takut ber-inovasi) sehingga kecenderungan pelaksana kebijakan adalah bekerja aman sesuai standar yang ada. Tetapi, dalam hal ini sikap pimpinan organisasi juga tidak bisa dianggap salah karena budaya organisasi pemerintah saat ini belum memberi ruang yang cukup jelas terhadap inovasi individu atau unit kerja.

5. Faktor-Faktor Penghambat

James Anderson mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep ini memiliki relevansi

karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan (*diimplementasikan*) bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini menekankan pada fungsi kebijakan dibuat untuk mengatasi masalah, berisi serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan yang hendak dicapai. Sejalan dengan pandangan Anderson, *Green Mind Community* (2009:310) mengatakan kebijakan (*policy*) merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu.

Berangkat dari pandangan James Anderson dan *Green Mind Community* ini dapat pahami bahwa hambatan-hambatan implementasi kebijakan adalah segala bentuk masalah atau persoalan yang menyebabkan tujuan-tujuan tidak tercapai. Dengan demikian, identifikasi faktor-faktor penghambat dapat dilakukan bersamaan dengan analisa implementasi kebijakaan itu dilakukan. Sehingga, metode ini mempunyai relevansi dan digunakan dalam menganalisa faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan. Kausalitas yang mendasarinya adalah; tujuan sebagai tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dari dimensi dan sub dimensi, menggambarkan masalah-masalah sedemikian rupa, dan mengidentifikasinya sebagai faktor-faktor penghambat.

Pelaksanaan kebijakan syarat dengan konsistensi aksi bersama (*collective action*) dari para pemangku kepentingan yang terlibat dalam kenyataanya tidak terwujud pada sebagian besar kegiatan-kegiatan pengelolaan. Hasil wawancara mendalam, literatur dan obeservasi lapangan menunjukkan kompleksitas konflik kepentingan terjadi pada kegiatan-kegiatan pengelolaan diantaranya; (a) Kolaborasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional; (b) Pencegahan tekanan perambahan baru terhadap tutupan hutan; (c) Pencegahan pembakaran dan



kebakaran hutan dan lahan; dan (d) Pencegahan konflik dan perburuan satwa liar. Perhatikan penjabaran tabel 6 berikut ini.

Tabel 6. Identifikasi Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo

No.	Tujuan	Predikat Implementasi	Masalah	Identifikasi Faktor Penghambat
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Terwujudnya pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat	Kurang optimal	Prinsip pengelolaan ekowisata harus memiliki kepedulian, tanggung jawab dan komitmen terhadap pelestarian lingkungan, serta pengembangannya harus didasarkan atas musyawarah dan persetujuan masyarakat setempat belum terpenuhi. Selain itu, minimnya dukungan lembaga-lembaga terkait karena belum adanya aturan yang jelas mengenai pariwisata dalam kawasan konservasi.	Sosial dan budaya, pengetahuan dan keterampilan masyarakat setempat, dukungan kelembagaan, serta regulasi yang mengatur belum ditetapkan.
2	Terwujudnya kolaborasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional	Kurang optimal	Pemangku kepentingan utama (<i>primary stakeholders</i>) dan pemangku kepentingan subjek (<i>subjects</i>) memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan, tetapi pengaruh yang digunakan oleh pemangku kepentingan subjek (<i>subjects</i>) tidak secara keseluruhan (hanya sebagian kecil) mendukung pelaksanaan zona rehabilitasi. Zona rehabilitasi dalam prakteknya masih dianggap sebagai zona tradisional yang dapat dimanfaatkan secara leluasa.	Konflik kepentingan, edukasi, koordinasi dan komunikasi antara pemangku kepentingan tidak terjalin dengan baik.
3	Terwujudnya desa wisata di sekitar kawasan konservasi	Kurang optimal	Fasilitas serta sarana dan prasarana pendukung dari sisi kualitas, kondisi fisik dan ketersediaannya belum memadai. Elemen penunjang desa wisata juga sangat minim seperti promosi dan transportasi. Kehidupan sosial budaya masyarakat (pengetahuan dan keterampilan) serta tingkat partisipasi yang masih sangat rendah.	Keterbatasan sarana prasarana penunjang, infrastruktur, pengetahuan dan keterampilan serta partisipasi masyarakat setempat rendah.
4	Berkurangnya luas perambahan baruutupan hutan	Tidak optimal	Pemangku kepentingan utama (<i>primary stakeholders</i>) dan pemangku kepentingan subjek (<i>subjects</i>) memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan, tetapi pengaruh yang digunakan oleh pemangku kepentingan subjek (<i>subjects</i>) dalam kenyataannya didominasi oleh keinginan untuk melakukan pengolahaan lahan kawasan hutan.	Konflik kepentingan, edukasi, koordinasi dan komunikasi antara pemangku kepentingan tidak terjalin dengan baik.
5	Terlaksananya pencegahan kebakaran hutan dan lahan	Tidak optimal	Kebakaran hutan dan lahan dalam kawasan hutan taman nasional Tesso Nilo lebih sering disebabkan oleh kegiatan-kegiatan manusia seperti pembukaan lahan dengan teknik membakar. Kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan faktor alami relatif jarang karena hampir keseluruhan kawasan hutan Tesso Nilo bukan areal lahan gambut.	Konflik kepentingan, edukasi, koordinasi dan komunikasi antara pemangku kepentingan tidak terjalin dengan baik.
6	Terlaksananya pencegahan konflik dan perburuan satwa liar	Tidak optimal	Perburuan terhadap satwa liar dan satwa lainnya dalam kawasan taman nasional Tesso Nilo masih terus terjadi, seperti perburuan gajah, harimau, burung dan hewan lain yang bernilai ekonomi tinggi.	Konflik kepentingan, edukasi, koordinasi dan komunikasi antara pemangku kepentingan tidak terjalin dengan baik.

Sumber : Data primer/diolah (2019)

6. Peranan Pemerintah Daerah

Hakekat penyelenggaraan pemerintahan adalah dilaksanakan secara bersama-sama oleh aparat pemerintah dan masyarakat. Masyarakat sebagai pelaku utama dalam pemerintahan dan pembangunan, sedangkan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing dan memberikan pelayanan serta menciptakan pemberdayaan. Cakupan administrasi dalam isu-isu pembahasan pengelolaan lingkungan hidup dan ekologi bermuara dari manusianya, lingkungannya, organisasi atau lembaganya, aparat pelaksana dan peraturan perundang-undangannya. Strategi kebijakan yang statis tidak mampu lagi menanggapi tuntutan dari pandangan, cara-cara, kebutuhan dan tujuan hidup manusia serta tuntutan ekonomi global yang transparan. Perhatikan tabel 7 berikut ini.

Tabel 7. Peran Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan Provinsi Riau dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo

No.	Tujuan Pengelolaan	Peran Stakeholders					
		Kabupaten Pelalawan			Provinsi Riau		
		Koordinasi	Teknis	Administrasi	Koordinasi	Teknis	Administrasi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Terwujudnya pengelolaan ekowisata berbasis masyarakat sekitar Taman Nasional Tesso Nilo	Mengadakan sosialisasi, rapat, musyawarah dan pembinaan masyarakat	Penyediaan, tenaga sarana dan prasarana desa dan kecamatan sesuai kemampuan	Surat menyurat penunjang, rekomendasi, keterangan dll	Menghadiri sosialisasi, rapat, musyawarah jika di-undang	-	-
2	Terwujudnya kolaborasi pengelolaan zona rehabilitasi dan zona tradisional Taman Nasional Tesso Nilo	Mengadakan sosialisasi, rapat, musyawarah dan pembinaan masyarakat	Penyediaan, tenaga sarana dan prasarana desa dan kecamatan sesuai kemampuan	Sebagai Tim Penetapan dan Penegasan Basatas Desa	Menghadiri sosialisasi, rapat, musyawarah jika di-undang	Fasilitasi, mediasi	Sebagai Tim Penetapan dan Penegasan Batas Desa
3	Terwujudnya desa wisata di sekitar kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo	Mengadakan sosialisasi, rapat, musyawarah dan pembinaan masyarakat	Penyediaan, tenaga sarana dan prasarana desa dan kecamatan sesuai kemampuan	Sebagai Tim Penetapan dan Penegasan Basatas Desa	Menghadiri sosialisasi, rapat, musyawarah jika di-undang	Fasilitasi, mediasi	Sebagai Tim Penetapan dan Penegasan Batas Desa
4	Berkurangnya luas perambahan baruutupan hutan Taman Nasional Tesso Nilo	Mengadakan sosialisasi, rapat, musyawarah dan pembinaan masyarakat	Penyediaan, tenaga sarana dan prasarana desa dan kecamatan sesuai kemampuan	Surat menyurat penunjang, rekomendasi, keterangan dll	Menghadiri sosialisasi, rapat, musyawarah jika di-undang	-	-



5	Terlaksananya pencegahan kebakaran hutan dan lahan Taman Nasional Tesso Nilo	Mengadakan sosialisasi, rapat, musyawarah dan pembinaan masyarakat	Penyediaan, tenaga sarana dan prasarana desa dan kecamatan sesuai kemampuan	Surat menyurat pemungut, rekomendasi, keterangan dll	Mengadakan dan menghadiri sosialisasi, rapat, musyawarah jika di-undang	Sebagai Tim pencegahan kebakaran hutan dan lahan Provinsi Riau	Pembentukan Tim pencegahan kebakaran hutan dan lahan Provinsi Riau
6	Terlaksananya pencegahan konflik dan perburuan satwa liar dalam hutan Taman Nasional Tesso Nilo	Mengadakan sosialisasi, rapat, musyawarah dan pembinaan masyarakat	Penyediaan, tenaga sarana dan prasarana desa dan kecamatan sesuai kemampuan	Surat menyurat pemungut, rekomendasi, keterangan dll	Menghadiri sosialisasi, rapat, musyawarah jika di-undang		

Sumber : Data primer/diolah (2019)

7. Ecoregreen Implementation Model sebagai Model Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo ke Depan

Ecoregreen Implementation Model yang ditawarkan ini memiliki enam pendekatan operasionalisasi dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo untuk menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau, sebagai berikut :

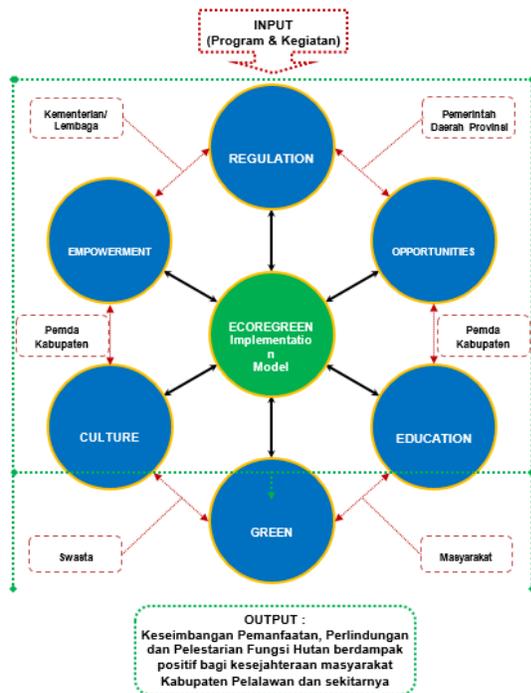
- 1) Menciptakan Pemberdayaan (*Empowerment*); pemberdayaan dengan perencanaan yang matang akan membawa perubahan ke arah yang lebih baik, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Konsep strategi pemberdayaan unggulan dalam penyelenggaraan pemerintahan dimasa yang akan datang sangat dibutuhkan.
- 2) Pendekatan Budaya (*Culture*); konflik kepentingan yang menjadi faktor utama penghambat implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau semestinya dipahami dan diuraikan melalui strategi pendekatan budaya (*culture*).
- 3) Memberikan Peluang (*Opportunities*); dalam konsepsi ekologi pemerintahan terdapat faktor-faktor yang dapat diperhitungkan sebagai potensi ataupun peluang dalam analisis kebijakan yang berkaitan dengan ekologi. Sehingga, pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam penting untuk memberikan peluang fisik dan peluang non fisik.
- 4) Perbaikan Regulasi (*Regulation*); optimalisasi pelaksanaan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo harus

dilakukan dengan melibatkan dukungan secara kelembagaan dari berbagai pemangku kepentingan. Kondisi ini bisa dicapai manakala peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan pelaksanaan urusan pemerintahan dapat diselaraskan sehingga tidak menimbulkan penafsiran berbeda dalam pelaksanaannya. Aspek regulasi sebagai penuntun perilaku (*guiding behavior*) sangat menentukan sikap dan perilaku individu secara personal dan kelembagaan dalam memberikan dukungannya terhadap kebijakan pengelolaan kawasan konservasi taman nasional Tesso Nilo

- 5) Peningkatan Edukasi (*Education*); pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen penuntun perilaku (*guiding behavior*) para aktor-aktor yang berkepentingan terhadap pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam masih memiliki kelemahan-kelemahan. Untuk itu, perlu ditopang oleh pendekatan lain yaitu peningkatan kapasitas para aktor-aktor itu sendiri dalam hal ini aparatur pemerintah, masyarakat sipil (LSM, media, akademisi), masyarakat lokal atau adat dan kalangan swasta dengan cara melakukan edukasi secara berkesinambungan.
- 6) Berwawasan Hijau (*Green*); paradigma yang harus ada dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan sebagai proses analisis dan pemecahan masalah melalui pendekatan “hijau” atau menghijaukan. *How to think green dan reaction to green* (bagaimana berpikir hijau dan bereaksi untuk menghijaukan). *Green* dalam paradigma pembuatan kebijakan tidak boleh sekali jadi melainkan harus bertahap, kompleks dan tidak linier, suatu proses yang dapat berjalan lambat dan berat, suatu proses yang berulang-ulang dan menggunakan pengalaman, belajar dari kesalahan serta mengambil pelajaran dari kegagalan kebijakan sebelumnya.

Ecoregreen Implementasi Model yang dikembangkan dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini.

Gambar 2. Ecoregreen Implementation Model



Sumber: Hasil penelitian, 2019.

PENUTUP

Kesimpulan

Implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau tidak optimal dilihat dari sudut pandang isi kebijakan (*content of policy*) antara lain; pengaruh kepentingan, jenis manfaat, derajat perubahan, letak pembuatan keputusan, pelaksana program, sumber daya yang dikerahkan serta konteks kebijakan (*context of policy*) antara lain; kekuasaan, kepentingan dan strategi, karakteristik lembaga dan penguasa, kepatuhan dan daya tanggap pelaksana.

Faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau yaitu; (a) Konflik kepentingan; (b) Komunikasi dan koordinasi; (c) Pengetahuan dan keterampilan; (d) Sosial dan budaya; (e) Dukungan sarana dan prasarana; dan (f) Regulasi.

Peran Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan Provinsi Riau dalam implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo dalam menjaga kelestarian fungsi hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau belum optimal, disebabkan dasar dan motivasi dukungan yang diberikan cenderung berpedoman kepada pembagian urusan pemerintahan, dimana pengelolaan kawasan konservasi taman nasional tidak termasuk kewenangan Pemerintah Daerah (baik Provinsi dan Kabupaten/Kota) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Model pengelolaan kawasan konservasi Taman Nasional Tesso Nilo untuk menjaga kelestarian fungsi hutan ke depan yaitu; *empowerment* (menciptakan pemberdayaan), *culture* (pendekatan budaya), *opportunities* (memberikan peluang), *regulation* (perbaikan regulasi), *education* (peningkatan edukasi) dan *green* (berparadigma atau berwawasan hijau) yang disimbolkan dengan Ecoregreen Implementation Model

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Altfield, Robin. 2010. *Etika Lingkungan Global*. Bantul: Kreasi Wacana
- [2] Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- [3] Arikunto, Suharsimi. 2014. *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta
- [4] Barrong, Robert P. 2000. *Etika Bumi Baru*. Jakarta: PT. BPK Gunung Mulia
- [5] Badan Pusat Statistik. 2017. *Kabupaten Pelalawan Dalam Angka 2018*. Pelalawan: BPS Kabupaten Pelalawan
- [6] _____ 2017. *Statistik Daerah Kabupaten Pelalawan 2018*. Pelalawan: BPS Kabupaten Pelalawan
- [7] Craswell, John W. 1998. *Desain Penelitian Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- [8] Darsono, Valentinus. 1995. *Pengantar Ilmu Lingkungan*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya



- [9] Danusaputro, M. 1980. *Hukum Lingkungan : Buku I Umum*. Bandung. Bincipta
- [10] Darusman, Dudung. 2012. *Kehutanan Demi Keberlanjutan Indonesia*. Bogor:IPB Press.
- [11] Departemen Kehutanan. 2012. *Roadmap Pembangunan Kehutanan Berbasis Hutan Tanaman dan Taman Nasional 2015*. Jakarta:Departemen Kehutanan.
- [12] Direktorat Inventarisasi & Pemantauan Sumber Daya Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan. 2015. *Buku Deforestasi Hutan Indonesia 2015*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- [13] Dunn, William N. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press
- [14] _____ 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press
- [15] Edward III, George C (edited), 1984. *Public Policy Implementing*. Jai Press Inc, London-England
- [16] Eriyanto, 2012. *Ilmu Sistem : Meningkatkan Mutu dan Efektivitas Manajemen (Jilid Satu)*. Guna Widya. Surabaya
- [17] Ganie, Rochman. 2000. *Good Governance, Prinsip, Komponen dan Penerapannya dalam Hak Azasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*. Komnas HAM. Jakarta
- [18] Glaser, Barney. 1965, *The Constant Comparative Metode of Qualitative Research*, Oxford University Press, USA
- [19] Goggin, Malcolm L *et al* .1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foremann and Company, USA
- [20] Grindle, Merille S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princenton University Press, New Jersey
- [21] _____ 2015. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor:Ghalia Indonesia
- [22] Hardjasoemantri, Koesnadi. 1994. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press
- [23] Hessel Nogi. S Tangkilisan. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pikiran George Edwards*, Kerjasama Lukman Offset & Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia
- [24] Hidayat, Herman dkk. 2011. *Politik Ekologi: Pengelolaan Taman Nasional Era Otda*. Jakarta:LIPI Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- [25] _____ (ed). 2015. *Pengelolaan Hutan Lestari: Partisipasi, Kolaborasi dan Konflik*. Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Jakarta
- [26] Islamy, Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- [27] Iver, Mc. 2009. *Jaring-Jaring Pemerintahan (The Web Government)*. Laila Hasyim, Askara Baru. Jakarta.
- [28] Kartodihardjo, Hariadi. 2017. *Dibalik Krisis Ekosistem: Pemikiran Tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup*. Depok: LP3ES
- [29] _____ 2017. *Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam : Diskursus Politik, Aktor, Jaringan*. Bogor: Sejojyo Institute
- [30] Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Gava Media. Yogyakarta
- [31] _____ 2007. *Pembangunan Birokrasi di Indonesia: Agenda Kenegaraan yang Terabaikan*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- [32] Keraf, Sonny A. 2002. *Etika Lingkungan*. Jakarta: Kompas
- [33] _____ 2002. *Krisis dan Bencana Lingkungan Hidup Global*. Jakarta: Kompas
- [34] _____ 2010. *Etika Lingkungan Hidup*. Jakarta: Kompas
- [35] Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta



- [36] Labolo, Muhadam. 2013. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Rajawali Press, Edisi 6. Jakarta
- [37] Mazmanian, Danil A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, Scott Foresmann and Company, USA
- [38] Marshall, C., Rossman, G. B. 2011. *Primary Data Collection Method Designing Qualitative Research*. Los Angeles, CA : SAGE
- [39] Muhadjir, Noeng. 1996. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta:Rake Paskin
- [40] Mulyana, Dedi. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif-Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung:Remaja Rosda Karja
- [41] Moeleong, Lexy J. 2003. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung:Remaja Rosda Karya
- [42] Nakamura, Robert T and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York
- [43] Nawawi, Hadrawi. 1990. *Metode Penelitian Sosial*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press
- [44] Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta:Rineka Cipta
- [45] _____ 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) I*. Jakarta:Rineka Cipta
- [46] _____ 2005. *Kybernology Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta:Rineka Cipta
- [47] Nugroho, Riant. 2016. *Kebijakan Publik di Indonesia*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- [48] Otto Soemarwoto. 2004. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta. Djambatan.
- [49] Rasyid, Ryaas. 1998. *Makna Pemerintahan:Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta:Yarsif Watampone
- [50] Ripley, Rendal B. And Grase A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis
- [51] Salim, E.1982. *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta. Mutiara
- [52] Sedarmayanti. 2018. *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung:Refika Aditama
- [53] Siahaan, N. H. T. 2004. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*. Jakarta: Erlangga
- [54] Syahrin, Alvi. 2003. *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*. Medan. Pustaka Bangsa
- [55] Rangkuti, Siti.S. 996. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya. Airlangga University Press
- [56] Soemarwoto, Otto. 2004. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta:Djambatan
- [57] Soekanto. S dan Mamudji. S, 2003. *Penelitian Hukum Normatif ; Suatu Tinjauan Singkat, Edisi 1 Cetakan Ketujuh*. Jakarta. Rajawali Press.
- [58] Soekanto, Soerjono. 1987. *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Rajawali:Jakarta
- [59] Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung:Alfabeta
- [60] _____ 2012. *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methodes)*. Bandung:Alfabeta
- [61] Supriyadi, B, Sartika, I dan Gatningsih. 2012. *Ilmu Kewilayahan*. Bandung:Indra Prahasta
- [62] _____ 2015. *Pengembangan Teritorial Dalam Otonomi Daerah*. Bandung:Indra Prahasta
- [63] Suradinata, Ermaya. 2013. *Analisis Kepemimpinan:Strategi Pengambilan Keputusan*. Jatinangor:Alqaprint
- [64] _____ 2016. *Ekologi Pemerintahan Dalam Globalisasi*. Jakarta:Ekspres Jakarta
- [65] United Nations Development Programe (UNDP). 2013. *Tata Kelola Hutan dan Lahan Dalam Pelaksanaan REDD+*. Jakarta:UNDP
- [66] Pusat Data dan Informasi. 2014. *Buku Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2014*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
- [67] _____ 2015. *Buku Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2015*.



- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
- [68] Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*. Bumi Aksara, Jakarta
- [69] Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo, Yogyakarta
- [70] Wasistiono, Sadu. 2002. *Manajemen Sumberdaya Aparatur Pemerintah Daerah*. Bandung: Fokusmedia
- [71] _____ 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*. Bandung: Fokusmedia
- [72] _____ 2013. *Pengantar Ekologi Pemerintahan*. Jatinangor: IPDN Press
- [73] Wasistiono, Sadu dan Simangunsong, F. 2015. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jatinangor: IPDN Press
- [74] Wijaya, Nyoman. 2014. *Ilmu Lingkungan*. Yogyakarta: Graha Ilmu