

---

## **Analisis Kebijakan dan Implementation Gap dalam Merespon Masalah *Illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang, Aceh Tengah**

**Cut Maya Aprita Sari, Ayu Mahara**

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Syiah Kuala**

[cutmayaapritasari@unsyiah.ac.id](mailto:cutmayaapritasari@unsyiah.ac.id)

Diterima: 16/05/2019

### ***Abstract***

*Atu Lintang forest was known as a critical area in Central Aceh which was experience a great damaged due to continuous illegal logging activities. This activities impacted on societal lives, such as floods, landslides, and the decline of wild animal in residential areas. So far, the Central Aceh regional government has implemented a legal and reforestation policy to deal with the problem of illegal logging. However, this policy has not succeeded in suppressing the number of illegal logging cases that have occurred. Therefore, this study aims to find out the implementation gap and barriers of the Central Aceh Regency government in dealing with the problem of illegal logging in Atu Lintang District. This study uses a descriptive qualitative approach. The data were obtained through field research by interviewing relevant informants and library studies by examining various relevant text sources. Through theoretical analysis using David Easton's political system theory (1953) and implementation gap theory (Andrew Dunsire, 1978). The results of this study indicate that the government is not capable in dealing with the problem of illegal logging. From the government side, implementation gap was occurred which caused by bad policy, namely the inability of the government to form appropriate policies: bad execution and bad luck in implementing policies. From the community side, the obstacle that arises is the low level of public understanding about the importance of protecting forests.*

**Keywords:** *government capability; implementation gap; illegal logging*

### **Abstrak**

Hutan Atu Lintang merupakan lahan kritis terluas di kawasan Aceh Tengah yang mengalami kerusakan dikarenakan aktivitas *illegal logging* secara terus menerus. Hal ini berdampak pada kehidupan masyarakat seperti banjir, longsor, dan turunnya hewan liar ke pemukiman warga. Sejauh ini, pemerintah daerah Aceh Tengah melaksanakan kebijakan yustisi dan reboisasi untuk menangani masalah *illegal logging*. Namun demikian kebijakan ini belum berhasil menekan jumlah kasus *illegal logging* yang terjadi. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementation gap dan hambatan pemerintah Kabupaten Aceh Tengah dalam menangani masalah *illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data-data diperoleh melalui penelitian lapangan dengan mewawancarai informan terkait dan studi kepustakaan dengan menelaah berbagai sumber teks yang relevan. Melalui analisis teoritis menggunakan teori sistem politik David Easton (1953) dan teori implementation gap (Andrew Dunsire, 1978). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak *capable* dalam menangani masalah *illegal logging*. Dari sisi pemerintah, hal ini disebabkan oleh adanya *implementation gap* berupa *bad policy* yaitu ketidakmampuan pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang tepat dan *bad execution* dan

bad luck dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan dari sisi masyarakat, hambatan yang muncul yaitu rendahnya tingkat pemahaman masyarakat tentang pentingnya melindungi hutan.

**Kata Kunci:** Kapabilitas Pemerintah; *Implementation Gap*; *Illegal logging*.

## PENDAHULUAN

Hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional. Hal ini disebabkan hutan bermanfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Manfaat hutan dapat dibedakan menjadi manfaat secara langsung adalah menghasilkan keuntungan secara ekonomis melalui kayu, rotan, getah, buah-buahan, madu dan lain-lain. Sedangkan manfaat tidak langsung yaitu mengatur tata air, mencegah terjadinya erosi, memberikan manfaat bagi kesehatan dan lain-lain (Salim, 2013: 2-3). Kerusakan hutan menimbulkan dampak yang bersifat negatif di dalam pembangunan yang berwawasan lingkungan, diantara sifat negatifnya digolongkan sebagai tindakan melawan hukum, disamping itu digolongkan pula sebagai tindakan yang bertentangan dengan undang-undang (Keraf, 2010: 28).

Rusaknya hutan menyebabkan lapisan terdegradasi, termasuk karena erosi dan longsor di musim hujan. Efek lainnya yang tidak kalah mengancam bagi kehidupan manusia adalah meningkatnya emisi rumah kaca sehingga berkontribusi terhadap pemanasan global (Houghton, 2003). Deforestasi akibat kegiatan *illegal logging* juga dapat mengancam biodiversity. Binatang-binatang liar yang kehilangan habitatnya bisa jadi mengalami kepunahan atau akan turun ke pemukiman terdekat dan dapat mengganggu kehidupan manusia (Margules and Pressey, 2000).

Salah satu penyebab kerusakan hutan yang paling sering terjadi yaitu karena adanya aktivitas *illegal logging* yang dilakukan masyarakat atas alasan ekonomi misalnya penggunaan lahan untuk pertanian dan bahan baku industri (Tacconi, 2007; Geist and Lambin 2002). Berkaitan dengan fenomena ini, sejumlah peneliti telah melakukan penelitian berkaitan dengan aktivitas *illegal logging* dan dampaknya pada kerusakan hutan. (Narindrani, 2018; Hoare & Laura Wellesley, 2014; Obidzinski & Suramenggala, 2000; World Bank, 2000; Scotland, 2000). Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kasus *illegal logging* menjadi permasalahan umum yang terjadi hampir di seluruh kawasan hutan di Indonesia termasuk hutan Aceh. Dalam konteks Aceh, data Forest Watch Indonesia menjelaskan bahwa pada periode 2009-2013, deforestasi di Aceh mencapai 127 ribu hektare lebih dengan laju kerusakan hutan mencapai 31,8 ribu per tahun. Luas hutan Aceh pada 2009 mencapai 3,154 juta hektare berkurang menjadi 3,027 juta hektare. Sedangkan kerusakan hutan periode 2014 dan 2015 sekitar 21.056 hektar. Di mana luas hutan Aceh pada 2014 mencapai 3,071 juta hektare dan berkurang menjadi 3,050 juta hektare pada tahun 2015 (Walhi Aceh, 2019).

Sepanjang tahun 2018, Seluas 15.071 hektar (ha) hutan Aceh mengalami kerusakan (deforestasi) sepanjang tahun 2018. Akibatnya, luas tutupan hutan Aceh menyusut menjadi sekitar 3.004.352 ha. Kerusakan terparah terjadi di Aceh Tengah (1.924 ha) disusul Aceh Utara (1.851 ha) (Serambinews.com, 2019). Penelitian yang mengkhususkan perhatiannya pada aktivitas *illegal logging* di kawasan hutan aceh telah diteliti oleh beberapa peneliti. McCarthy (2000) misalnya, memfokuskan penelitiannya pada kasus *illegal logging* di Aceh Selatan. Ia menemukan bahwa kegiatan *Illegal logging* yang terjadi di Aceh Selatan sangat sulit untuk diselesaikan terkait dengan penegakan hukum yang lemah, kurangnya dukungan dari masyarakat, dan adanya relasi yang kuat antar pabrik kayu ilegal dengan elit politik lokal yang mem-backup kegiatan *illegal logging*.

Peneliti lain, Fauzi, et.al (2011) melakukan penelitiannya di daerah Gayo Luwes dan menjelaskan bahwa hutan Gayo Luwes memiliki nilai sumberdaya ekonomi yang tinggi. Namun pemanfaatannya tidak dapat terjadi secara optimal karena adanya tekanan-tekanan terhadap hutan di daerah tersebut. Salah satunya adalah adanya *illegal logging*. Kondisi sosial ekonomi masyarakat Gayo Luwes yang relatif rendah menyebabkan *illegal logging* dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Mereka memanfaatkan kayu pinus secara ilegal untuk dijual sebagai bahan bakar.

Aktivitas *illegal logging* juga terjadi di Kabupaten Aceh Tengah salah satunya adalah Kecamatan Atu Lintang yang menjadi fokus dari penelitian ini. Keterbaruan penelitian ini terletak pada belum adanya penelitian terdahulu yang membahas mengenai kerusakan hutan di kecamatan Atu Lintang-Aceh Tengah. Padahal, kasus *illegal logging* di hutan Atu Lintang telah menjadi isu di Aceh sejak tahun 2000. *Illegal logging* yang terjadi berkontribusi besar terhadap bencana tanah longsor dan banjir bandang yang setiap tahunnya terjadi di kecamatan Atu Lintang.

Secara geografis, Kecamatan Atu Lintang berada di Kabupaten Aceh Tengah dan memiliki 11 kampung. Luas wilayah administrasinya adalah 14.626,87 ha. Jumlah penduduknya 1.075 pada tahun 2018 dengan 882 jumlah penduduk miskin. Masyarakat Atu Lintang pada umumnya berprofesi sebagai petani kopi. Atu Lintang dikenal menghasilkan kopi arabika terbaik. Secara topografi, kecamatan ini merupakan daerah rawan longsor karena wilayahnya yang berbukit-bukit dan banyaknya patahan-patahan mikro. Kondisi ini diperparah oleh *illegal logging* dan curah hujan yang tinggi (BPS, 2018).

Aktivitas *illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang tidak hanya terjadi atas alasan komersial, tetapi juga alasan untuk memenuhi kebutuhan hidup seperti untuk pembuatan rumah. Pada tahun 2000 lalu hutan Atu Lintang sangat luas, namun pada tahun 2014 hutan hanya tersisa sedikit akibat dari *illegal logging*. Indikator dari kerusakan hutan tergambar dari luas lahan kritis di Kecamatan Atu Lintang seluas 4.746 ha, jumlah tersebut merupakan jumlah lahan kritis tertinggi dibandingkan

dengan kecamatan lain di Kabupaten Aceh Tengah (Kantor Kecamatan Atu Lintang, 2016). Jumlah bencana juga menjadi tolak ukur rusaknya hutan.

Sepanjang tahun 2010 sampai dengan 2016 telah terjadi bencana alam seperti seperti tanah longsor sebanyak 15 kali, jembatan rusak 11 kali 10 diantaranya merupakan jembatan swadaya masyarakat, dan banjir bandang di tahun 2015. Hal ini membuktikan bahwa kerusakan hutan dan *illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang berdampak terhadap lingkungan (Kantor Kecamatan Atu Lintang, 2016).

Aktivitas *illegal logging* yang terjadi di Atu Lintang pernah tertangkap tangan dilakukan oleh seorang warga yang bernama John. Ia tertangkap dan terbukti melakukan penebangan liar dengan barang bukti kayu olahan sebanyak 60 jenis. Kayu rimba campuran sebanyak 25 batang dan kayu jenis lainnya sebanyak 95 batang. Penebangan ini tidak memiliki izin dan dilakukan di daerah Kampung Merah Mege (Putusan Mahkamah Agung No: 09/PID.B/2002/PNTKN: Tahun 2002).

Pemerintah daerah seharusnya memiliki kewenangan dalam upaya pemberantasan *illegal logging*. Kewenangan ini dapat dibagi menjadi 5 kategori berdasarkan undang-undang kehutanan maupun undang-undang pemerintah daerah, yaitu sebagai berikut: (1) Pemberian izin, (2) Pembuatan peraturan daerah, (3) Pengawasan, (4) Bekerjasama dengan instansi terkait, (5) Tegas dan kritis dalam pemberian dan pencabutan pemberian izin kelola hutan (Woy, 2013:1).

Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) No. 11 tahun 2006 pasal 156 tentang sumber daya alam menegaskan bahwa:

“Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di Aceh, baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan kewenangannya. Hal itu meliputi bidang pertambangan mineral, batubara, panas bumi, bidang kehutanan, pertanian, perikanan dan kelautan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan” (BPK, 2016).

Berkaitan dengan regulasi di tingkatan kabupaten, Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah belum memiliki Qanun khusus tentang perlindungan hutan. Kebijakan yang telah ada hanya Yustisi dan Reboisasi. Yustisi merupakan Keputusan Bupati Aceh Tengah tentang penunjukan /penetapan tim terpadu pengamanan hutan. Sedangkan reboisasi yaitu penghijauan yang dilakukan oleh pemerintah dengan cara memberikan bibit kepada masyarakat.

Dua kebijakan ini dalam prakteknya belum mampu mengurangi kerusakan hutan dan aktivitas *illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang sehingga terdapat kesimpulan sementara yaitu tidak ada keseriusan pemerintah dalam merumuskan kebijakan khusus tentang *illegal logging*. Hal ini terbukti sejak tahun 2010 hingga 2015 hanya dua orang yang sudah diadili di pengadilan dari

12 kasus yang ada (wawancara dengan Nuruddin, Mukim Burni Reje Linge, Kecamatan Atu Lintang. 11 Februari 2016).

Berdasarkan latar belakang di atas maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kapabilitas Pemerintah Aceh Tengah dalam merespon masalah *illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang serta menjelaskan implementation gap dalam kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan *illegal logging*.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan penentuan informan dilakukan secara purposive. Kriteria penentuan informan didasari pada orang-orang yang memiliki wawasan dan pengetahuan mengenai topik penelitian ini sehingga dapat memberikan informasi yang selengkap-lengkapannya. Data yang diperoleh dalam penelitian ini bersumber dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan informan penelitian. Sedangkan data sekunder yaitu buku-buku, jurnal, skripsi, perundang-undangan, surat kabar dan sumber-sumber lain yang berkaitan serta data Teknik pengolahan dan analisis data dilakukan dengan tahapan pertama yaitu melakukan klasifikasi terhadap data primer dan sekunder yang telah didapatkan. Klasifikasi yang dimaksud yaitu memisahkan data sesuai dengan sub tema penelitian untuk menjawab permasalahan yang diajukan (Nawawi, 2005).

Selanjutnya data dianalisis menggunakan dua teori yang berkenaan yaitu teori sistem politik David Easton (1953) dan teori implementation gap (Andrew Dunsire, 1978) dalam Wahab (2001) sehingga mendapatkan hasil dan menjawab rumusan permasalahan. Setelah permasalahan terjawab maka tahapan terakhir adalah merumuskan rekomendasi bagi pihak terkait agar penelitian ini memberikan manfaat tidak hanya secara teoritis namun juga secara praktis.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan amanat Undang-Undang Pemerintah Aceh No. 11 tahun 2006, pasal 156 yang menjelaskan bahwa Pemerintah Aceh, Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk mengelola sumber daya alam, salah satunya yaitu menjaga hutan. Dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota juga berwenang untuk melakukan pengawasan. Maka dengan adanya undang-undang tersebut pemerintah harus membuat kebijakan untuk melindungi hutan.

Penanganan masalah *illegal logging* oleh pemerintah Aceh Tengah masih mengacu kepada peraturan yang sudah ada. Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah saat ini masih memberlakukan Instruksi Gubernur Aceh No. 5 Tahun 2007 tentang moratorium *logging* (JKMA, 2007) tidak terkecuali di Kecamatan Atu Lintang artinya instruksi gubernur tersebut sampai saat ini belum

dicabut. Kabupaten Aceh Tengah tidak memiliki kebijakan khusus yang dirumuskan dalam menangani *illegal logging*.

### **Efektifitas Kebijakan Yustisi dan Reboisasi di Kecamatan Atu Lintang**

Untuk menangani permasalahan *illegal logging* yang sering terjadi, pemerintah Aceh Tengah hanya berpaku kepada dua kebijakan yaitu Yustisi dan Reboisasi. Kedua kebijakan ini merupakan kebijakan skala lokal kabupaten Aceh Tengah yang diterapkan salah satunya pada kawasan hutan Atu Lintang.

#### **Yustisi**

Yustisi adalah Keputusan Bupati Aceh Tengah No. 522.7 tentang penunjukan/penetapan tim terpadu pengamanan hutan Kabupaten Aceh Tengah tahun anggaran 2014. Kebijakan ini merupakan kebijakan khusus Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah untuk menjaga hutan termasuk hutan di Kecamatan Atu Lintang. Tim ini bertujuan untuk menjaga hutan agar tidak terjadi pengrusakan oleh masyarakat dan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.

Peneliti melakukan wawancara mendalam dengan beberapa masyarakat terkait dengan keberadaan tim pengamanan hutan. Hasil wawancara menunjukkan bahwa tim penjagaan hutan belum bekerja secara efektif dan tidak memiliki komitmen yang tinggi. Sebakah, masyarakat kecamatan Atu Lintang mengatakan bahwa tim pengaman hutan jarang melakukan patrol dengan alasan lokasi Atu Lintang sangat jauh dari perkotaan. Masyarakat lain, Taqwim juga membenarkan hal ini. Patroli hanya dilakukan jika masyarakat melakukan pengaduan kepada tim pengawasan hutan. Bahkan menurutnya, masih terdapat aparat yang menerima suap sehingga kegiatan *illegal logging* masih terus berjalan.

Abrar Syarif salah satu aktivis lingkungan yang peneliti jumpai berkomentar bahwa program Yustisi ini hanya berjalan setengah hati sehingga menghabiskan anggaran tetapi tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Direktur Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) juga menyatakan bahwa pelaksanaan yustisi masih memiliki banyak kelemahan. Salah satunya adalah pengorganisasian jumlah aparat yang tidak sesuai dengan luas hutan sehingga proses penjagaan juga tidak berjalan maksimal (Wawancara 13 Januari 2016).

#### **Reboisasi**

Kebijakan reboisasi merupakan suatu bentuk kepedulian terhadap alam, yang diwujudkan dengan cara penghijauan. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Aceh Tengah memberikan bibit-bibit pohon kepada masyarakat. Biasanya, Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah melalui Dinas Perkebunan dan Kehutanan memberikan bibit pohon sengon dan pohon jati.

Permasalahannya adalah, program reboisasi di Kecamatan Atu Lintang tidak merata. Taqwim, masyarakat Atu Lintang mengatakan bahwa bibit hanya diberikan kepada masyarakat

yang lahan kopinya sudah tua. Jufri, masyarakat lainnya melanjutkan bahwa bibit hanya diberikan saja tetapi tidak ada proses pendampingan lanjutan dan sosialisasi khusus tentang perawatan bibit tersebut. Hal ini diakui pula oleh masyarakat lain, Sabakah mengatakan bahwa setelah memberikan bibit, pemerintah tidak melakukan pengontrolan pemanfaatan bibit. Sehingga ada masyarakat yang mungkin menjual kembali bibit yang telah diberikan.

Berbicara soal reboisasi, pemerintah berharap masyarakat memiliki kesadaran untuk melakukan penghijauan kembali sehingga pemerintah memfasilitasinya dengan memberi bibit pohon jati dan dan sengon. Namun Taqvim, sebagai masyarakat Atu Lintang menjelaskan kepada peneliti bahwa bibit yang diberikan tidak sesuai dengan kondisi cuaca di Atu Lintang. Menurutnya pemberian bibit jati dan sengon ini tidak tepat sasaran dan tidak efektif. Pemerintah kecamatan pula hanya melakukan reboisasi jika ada informasi dari nasional dan provinsi saja. Pemerintah seperti belum serius menangani masalah Reboisasi.

Berkaitan dengan efektifitas kebijakan, pemaparan diatas menunjukkan bahwa kebijakan yustisi dan reboisasi belum memberikan dampak yang signifikan terhadap kasus *illegal logging*.

### **Kapabilitas Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah dalam Menangani Masalah *Illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang**

Keberhasilan implementasi kebijakan publik merupakan salah satu indikator suksesnya suatu sistem politik. Dalam studi ilmu politik, sistem politik adalah pola yang tetap dari hubungan antar manusia yang melibatkan makna yang luas meliputi tingkatan pengawasan (control), pengaruh (influence), dan kekuatan (power). David Easton (1988) menjelaskan bahwa sistem politik terdiri dari alokasi nilai-nilai dimana nilai tersebut mengikat masyarakat secara keseluruhan (Sitepu, 2012).

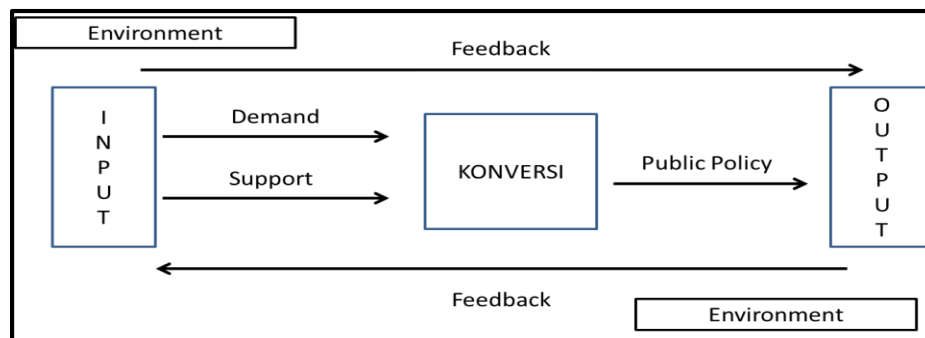
Easton menjelaskan bahwa keseluruhan komponen dalam sistem politik saling berhubungan. Sistem politik secara umum menyelenggarakan dua fungsi yaitu fungsi masukan (*input*) dan keluaran (*output*). Input terdiri dari tuntutan dan dukungan yang muncul dalam masyarakat. Tuntutan dibagi menjadi dua jenis, yaitu tuntutan internal dan eksternal. Tuntutan internal berasal dari internal sistem politik yang muncul akibat dari situasi kerja sistem politik tersebut. Sehingga muncul tuntutan yang bisa jadi menginginkan perubahan terhadap sistem politik yang ada. Sedangkan tuntutan eksternal merupakan tuntutan yang berasal dari luar sistem politik sehingga lebih mudah untuk diidentifikasi (Easton, 1988).

Selain tuntutan, input juga terdiri dari dukungan yaitu bentuk tingkah laku maupun pandangan terhadap sistem politik. Dalam konteks ini, dukungan tidak harus berbentuk aksi nyata, tetapi dapat berupa pernyataan, dan sikap dari unit-unit serta lingkungan sistem politik (Mas'ood, 2001).

Input menjadi penentu dalam keberhasilan sistem politik. Tanpa input, maka sistem politik tidak dapat bekerja. Namun apabila input terlalu berlebihan, maka sistem politik potensi konflik dapat muncul sehingga mengganggu stabilitas sistem politik. Selanjutnya input akan masuk kedalam proses konversi sehingga menghasilkan output sebagai keluaran dari sistem politik. Proses konversi dikenal sebagai *black box* yang terdiri dari institusi-institusi politik dan menghasilkan output berupa lahirnya status-status sistem legal, kebijakan publik, tindakan-tindakan, keputusan administrasi, dekret, undang-undang, konsensus, maupun kebijaksanaan lainnya sebagai hasil ekstraksi dari input (Chilcote, 2001).

Sama halnya dengan input, output juga sangat mempengaruhi kapabilitas sistem politik. Artinya output berupa kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dapat merespon tuntutan dan dukungan yang muncul dari masyarakat. Output diikuti dengan mekanisme umpan balik yang berlangsung dalam sistem politik. Mekanisme ini dipengaruhi oleh lingkungan sistem politik. Dimana lingkungan dapat berupa tekanan maupun gangguan bagi sistem politik.

Melihat permasalahan yang terjadi di Atu Lintang, teori ini dapat menjelaskan bagaimana kebijakan yustisi dan reboisasi dihasilkan dalam merespon tuntutan masyarakat. Teori ini pula dapat menjadi pengukur kapabilitas pemerintah dalam menanggapi persoalan *illegal logging* di hutan Atu lintang. Secara sederhana, proses tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 1. Alur Bekerjanya Sistem Politik**

*Sumber: Ishiyama (2012)*

Aktivitas *illegal logging* di kawasan hutan Atu Lintang merupakan kegiatan yang merugikan masyarakat dan pemerintah. Fenomena ini menimbulkan input berupa tuntutan (*demand*) yang tinggi dari berbagai pihak untuk mendesak pemerintah agar menghasilkan kebijakan yang efektif. Berbagai tuntutan ini kemudian melalui proses konversi sehingga menghasilkan kebijakan publik sebagai outputnya. Kebijakan yang dihasilkan yaitu Yustisi dan Reboisasi. Namun *output* ini ternyata tidak menjadi jawaban bagi permasalahan *illegal logging* di kecamatan Atu Lintang sehingga gagal membentuk *re-newed support*. Keadaan ini justru memunculkan tuntutan (*demand*) baru dalam sistem politik (Ishiyama, 2012).



Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan yustisi dan reboisasi merupakan produk kebijakan yang sudah usang sehingga tidak relevan lagi diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Tengah. Menghadapi tuntutan ini seharusnya pemerintah membuat kebijakan baru berupa Qanun khusus yang menjelaskan tentang *illegal logging*.

Tuntutan untuk menyelesaikan masalah *Illegal logging* seperti ini secara teoritis menjadi pengganggu bagi sistem politik. Padahal, semakin baik satu sistem politik merespon tuntutan dan dukungan, maka sistem tersebut akan dinilai sebagai sebuah sistem yang memiliki kapabilitas tinggi (*capable*). Oleh karena itu, dalam permasalahan *illegal logging* di Atu Lintang, pemerintah Kabupaten Aceh Tengah dapat dikatakan tidak *capable* dalam merespon tuntutan masyarakat. Hal ini berakibat kepada lahirnya *public policy* yang tidak sesuai dengan permasalahan *illegal logging* yang tengah dihadapi.

### ***Implementation Gap yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah Menangani Illegal logging di Kecamatan Atu Lintang***

Andrew Dunsire (1978) dalam Wahab (2001) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik ada kalanya mengalami *implementation gap* yaitu suatu keadaan dimana kemungkinan dalam pembuatan kebijakan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa yang seharusnya dicapai. Besar atau kecilnya gap dalam implementasi kebijakan sangat tergantung pada apa yang disebut dengan *implementation capacity*. Hal ini merujuk kepada kemampuan pemerintah maupun aktor-aktor tertentu dalam melaksanakan kebijakan agar kebijakan tersebut dapat tercapai sesuai dengan tujuan yang ditetapkan (Wahab, 2014:61).

*Implementation gap* dapat dikelompokkan kedalam dua kategori yaitu:

Pertama, *No implementation*, yang berarti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai yang telah direncanakan karena pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerjasama, tidak melakukan pekerjaan secara efisien, bekerja setengah hati, atau kemungkinan pihak tersebut tidak benar-benar mengetahui permasalahan dan berada diluar jangkauan kekuasaannya. Hal ini menyebabkan betapapun gigihnya mereka berusaha, hambatan yang muncul tidak dapat ditanggulangi.

Kedua, *Unsuccessful implementation* yaitu kebijakan yang sudah diimplementasikan, tetapi karena kondisi eksternal sehingga kebijakan tersebut tidak memberikan hasil akhir yang memuaskan. Kebijakan beresiko gagal karena *bad execution*, *bad policy*, maupun *bad luck* (Hogwood dan Gunn, 1986) dalam Wahab (2014: 128- 129).

Kasus Atu Lintang menunjukkan bahwa mengatasi permasalahan *illegal logging* bukanlah hal yang mudah. Dalam konteks *implementation gap*, yang terjadi adalah *unsuccessful implementation* berupa *bad execution*, *bad policy* dan *bad luck*.

### ***Bad policy***

Kebijakan reboisasi merupakan contoh *bad policy* yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Tengah. *bad policy* merupakan kebijakan yang buruk atau tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Kebijakan reboisasi pada prakteknya mengalami kegagalan karena pembagian bibit yang tidak merata serta tidak diberikan pendampingan lebih lanjut mengenai cara menanamnya. Pemberian bibit ini juga tidak dibarengi dengan pertimbangan kelayakan tanah dengan bibit yang diberikan. Akibatnya bibit-bibit tersebut terbuang dan tidak dapat digunakan.

### ***Bad Execution dan Bad Luck***

*Bad execution* terletak pada pelaksanaan kebijakan tidak sesuai dengan peraturan yang ada atau pelaksanaan yang buruk sehingga menyebabkan kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*). Hal ini terlihat dari kebijakan Yustisi dan reboisasi yang tidak didukung oleh aparat yang berkomitmen. Penjagaan hutan diberikan wewenang kepada pemerintah kabupaten. Kemudian pemerintah kabupaten memberikan wewenang tersebut kepada polisi hutan, melalui dinas perkebunan dan kehutanan. Penjagaan kelestarian hutan merupakan tanggung jawab polisi hutan. Mereka melakukan patroli setiap bulan baik dikarenakan ada laporan tentang tindakan *illegal logging*, maupun tidak ada laporan. Artinya, kegiatan patrol dilakukan rutin setiap bulan. Ketika menjalankan tugasnya, polisi hutan hanya memberikan pengarahan tentang pentingnya menjaga kelestarian hutan kepada masyarakat yang melakukan *illegal logging*.

Polisi hutan aktif melakukan patroli ke setiap kecamatan-kecamatan yang ada di Kabupaten Aceh Tengah. Namun hambatan yang muncul adalah, polisi hutan jarang melakukan patrol ke kawasan hutan kecamatan Atu Lintang dengan alasan lokasi yang sulit dijangkau dan jauh dari perkotaan. Padahal, kawasan hutan Atu Lintang merupakan kawasan kritis yang perlu mendapatkan perhatian.

Akibat sering luput dari pengawasan, maka kondisi ini dimanfaatkan oleh para penebang liar untuk melakukan aktivitas *illegal logging* di hutan Atu Lintang. Keadaan ini tentu mempermudah mereka dan mereka jarang tertangkap oleh polisi hutan. Hal ini diperparah dengan jumlah polisi hutan yang tidak sesuai dengan luas hutan yang harus diawasi sehingga semakin mempersulit proses pengawasan.

*Bad execution* juga terlihat dalam pengurusan surat izin penebangan hutan. Setiap aktivitas penebangan hutan harus mengantongi surat izin penebangan agar tidak dinilai sebagai aktivitas ilegal yang dapat merusak kelestarian hutan. Selama ini, pengurusan surat izin sangat sulit. Bahkan masyarakat dengan tingkat ekonomi rendah cenderung tidak dilayani dalam pengurusan surat izin penebangan kayu. Akhirnya, karena desakan ekonomi dan alasan bertahan hidup, masyarakat memilih untuk melakukan *illegal logging*.

## **Rekomendasi Bagi Pemerintah dan Masyarakat Kabupaten Aceh Tengah untuk Mengatasi *Illegal logging* di Hutan Atu Lintang**

Penelitian ini pada akhirnya menghasilkan rekomendasi dengan mengacu kepada konsep *green thought* yang memuat penjabaran tentang etika lingkungan. Secara teoritis, *green thought* muncul karena krisis lingkungan yang telah lama terjadi. Teori ini tidak hanya berfokus kepada lingkungan, tetapi juga pada keberlanjutan ekologis dan interaksinya dengan manusia. *Green thought* dapat dibagi dalam tiga lingkup: *scientific/technology* dengan penekanannya terhadap pengetahuan tentang lingkungan hidup, kemudian *philosophical/ethical* dengan fokusnya kepada hubungan antara manusia dengan alamnya dan yang terakhir politik area dimana komunikasi politik untuk mencegah bencana lingkungan menjadi diperlukan. Para pendukung *Green Thought* memiliki pemahaman yang sangat khusus tentang karakteristik dari krisis lingkungan hidup saat ini. Intinya adalah bahwa dunia terbentuk dari serangkaian ekosistem yang saling berkaitan. Untuk itu tidaklah mungkin membuat suatu pembagian yang nyata antara manusia dan makhluk hidup lainnya. *Green Thought* menawarkan suatu cara pandang holistic yang menyoroti eratnya hubungan antara kehidupan manusia dan ekonomi global dalam teori kontemporer (Rani, 2013:873).

*Green Thought* sebagai sebuah pendekatan dapat menjadi solusi atas permasalahan *illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang. Dalam hal ini, pembuat kebijakan harus berpedoman pada politik lingkungan yang menuntut pada perubahan-perubahan mendasar terhadap lingkungan (Rani, 2013: 873). Dalam konteks *green thought* maka pemerintah maupun masyarakat harus Menolak Pandangan Antroposentris. Maksud dari antroposentris adalah pandangan yang menggambarkan bahwa manusia memiliki rasa percaya diri yang tinggi dan berpikir bahwa kuasa atas sumber daya alam adalah miliknya secara mutlak. Pemikiran seperti ini menjadi akar permasalahan lingkungan. Karena menganggap bahwa manusia adalah pusat dari segala-galanya, maka manusia cenderung ingin menguasai alam dan menghalalkan segala cara, termasuk dengan merusaknya.

Aktivitas *illegal logging* merupakan manifestasi dari antroposentrisme manusia. Maka pandangan ini harus ditolak dengan bantuan dari pemerintah melalui sosialisasi aktif tentang linieritas hubungan manusia dan alam. Harapannya adalah meningkatnya kesadaran masyarakat bahwa manusia sangat membutuhkan lingkungan, begitu juga sebaliknya. Masyarakat dan LSM yang concern terhadap masalah ini harus giat dalam mendesak pemerintah untuk melakukan perubahan mendasar dalam struktur sosial, ekonomi dan teknologi. Selain itu diperlukan mekanisme pemisahan antara kebutuhan vital dan non-vital. Artinya Pertumbuhan ekonomi (kebutuhan vital) dapat berkembang tanpa harus merusak kelestarian lingkungan (kebutuhan non

vital). Pemberian sanksi yang tegas pemerintah juga harus diterapkan agar memberikan efek jera kepada masyarakat maupun aparat yang mendukung *illegal logging*.

## PENUTUP

Melalui pembahasan diatas dapat disimpulkan dua hal yaitu pertama, pemerintah tidak *capable* dalam merespon masalah *illegal logging* di Kecamatan Atu Lintang. Melalui analisis teori sistem David Easton (Ishiyama, 2012: 17) Input yang muncul dalam masyarakat berupa tuntutan penyelesaian masalah *illegal logging* tidak dapat dikonversikan dengan baik sehingga melahirkan output berupa kebijakan publik yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kebijakan tersebut adalah kebijakan yustisi dan reboisasi yang pada akhirnya gagal menjadi *renewed support* bagi pemerintah. Kegagalan ini berdampak kepada masih munculnya tuntutan-tuntutan sehingga mengganggu stabilitas sistem politik.

Kedua, terdapat implementation gap dalam menjalankan kebijakan yustisi dan reboisasi yang dapat dijelaskan sebagai bentuk *bad policy dan bad execution*. Dalam konteks ini, pemerintah menghasilkan kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta tidak melaksanakan kebijakan tersebut dengan baik. Untuk merespon keadaan tersebut, penelitian ini merekomendasikan pembuatan kebijakan berbasis *green thought* untuk menanggulangi masalah *illegal logging* di hutan Atu Lintang.

## DAFTAR PUSTAKA

- BPK. (2016). BPK ACEH. Retrieved Juli 7, 2019, from [http://bandaaceh.bpk.go.id/wp-content/uploads/2017/08/Qanun-Aceh-Nomor-7-Tahun-2016-tentang-Kehutanan Aceh.pdf](http://bandaaceh.bpk.go.id/wp-content/uploads/2017/08/Qanun-Aceh-Nomor-7-Tahun-2016-tentang-Kehutanan-Aceh.pdf)
- BPS. (2018). *Atu Lintang District in Figures*. Retrieved Juli 7, 2019, from <https://acehtengahkab.bps.go.id/publication/2018/12/12/d38e4a56a4a57b3115adf72b/kecamatan-atu-lintang-dalam-angka-2018>.
- Chilcote, R. (2001). *Teori Perbandingan Politik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Easton, D. (1988). *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Fauzi.,et.al. (2011). Analisis Nilai Ekonomi Sumberdaya Hutan Gayo Lues. *Jurnal Hutan dan Masyarakat*, VI (1), edisi Mei 2011.
- Geist, H. J. and Lambin, E. F. (2002). *Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation*. *BioScience*, 52 (2), 143–150.
- Hoare, A and Wellesley, L. (2014). *Illegal logging and Related Trade: The Response in Indonesia*. London: The Royal Institute of International Affairs Chatham House.

- Houghton, R. A. (2003). *Emissions (and Sinks) of Carbon from Land-Use Change (estimates of national sources and sinks of carbon resulting from changes in land use, 1950 to 2000)*. Report to the World Resources Institute, Falmouth, MA, Woods Hole Research Center.
- Ishiyama, J. T. (2012). *Comparative Politics: Principles of Democracy and Democratization*. USA: Wiley Blackwell.
- JKMA. (2007). Pusat Data dan Peraturan. Retrieved Juli 7, 2019, from Ingub NAD No 5 Thn 2007 ttg Moratorium Logging.pdf
- Keraf, A. S. (2010). *Krisis Bencana dan Lingkungan Hidup Global*. Yogyakarta: Kanisius.
- Lintang, K. K. (2016). *Data Bencana Kecamatan Atu Lintang Tahun 2015*. Kantor Kecamatan Atu Lintang.
- Margules, C. R., and Pressey, R. L. (2000). Systematic Conservation Planning. *Nature*, 405 (6783), 243–253.
- Mas'oeed, M. (2001). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- McCarthy, JF. (2000). *Wild Logging: State Agency, District Networks of Power and Interest, and Biodiversity Conservation in South Aceh, Sumatra*. Australia: Asia Research Centre Murdoch University.
- Narindrani, F. (2018). Upaya Masyarakat Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Pembalakan Liar Di Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, ISSN 1410-5632, 18(2), 241-256.
- Nawawi, H. (2005). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Obidzinski, K, and Suramenggala, I. (2000). *Illegal logging in East Kalimantan (Berau, Malinau, Pasir): Implications for Government Policy and Community Forest Management*. Bogor: Progress Report, CIFOR.
- Rani, F. (2013). Perspektif Green Thought dalam Paradigma Baru Politik Internasional (Teori dan Praktek). *Jurnal Transnasional*, 4(2), 873.
- Salim, H. (2013). *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Scotland, N. (2000). *Indonesia Country Paper on Illegal logging*, Jakarta: Indonesia. Prepared for the World Bank-WWF Workshop on Control of *Illegal logging* in East Asia (Draft form).
- Serambinews.com. (2019). *15.071 Ha Hutan Aceh Rusak Sepanjang 2018*. Retrieved juli 9, 2019, from <https://aceh.tribunnews.com/2019/01/24/15071-ha-hutan-aceh-rusak-sepanjang-2018>.

- Sitepu, P. A. (2012). *Studi Ilmu Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Tacconi, L. ed. (2007). *Illegal logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*. Earthscan Publications, London.
- Wahab, S. A. (2001). *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, S.A. (2014) *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Walhi Aceh.or.id. (2019). *Kerusakan Hutan Aceh Capai 290 Ribu Hektare*. Retrieved Juli 9, 2019, from <https://walhiaceh.or.id/kerusakan-hutan-aceh-capai-290-ribu-hektare/>
- World Bank. (2000). *The Challenges of World Bank Involvement in Forests: An Evaluation of Indonesia's Forests and World Bank Assistance*. World Bank, Washington DC.
- Woy, R. N. (2013). *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Upaya Pemberantasan Pembalakan Liar (Illegal logging)* Jurnal Hukum UNSRAT, I (3), 1.