

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Komunikasi dan pembangunan merupakan dua hal yang saling berhubungan sangat erat. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat. Sebagai proses perubahan dan pembaharuan bagi masyarakat, pembangunan membutuhkan kontribusi komunikasi. Komunikasi digunakan untuk menjembatani arus informasi (ide dan gagasan) pembangunan dari Pemerintah kepada masyarakat atau sebaliknya. Melalui proses komunikasi pesan-pesan pembangunan dapat diteruskan dan diterima khalayak untuk tujuan perubahan (Dilla, 2012).

Perbaikan kehidupan masyarakat diupayakan Pemerintah dari semua sektor pembangunan termasuk sektor kehutanan. Pengelolaan hutan di Indonesia dewasa ini belum beranjak dari dua persoalan serius dan saling pengaruh mempengaruhi, yakni kerusakan sumber daya hutan dan kemiskinan masyarakat desa sekitar hutan. Berdasarkan data Kementerian Kehutanan sekitar 1,2 juta Ha hutan Indonesia hilang setiap tahunnya, secara rinci Zamzami (2015) menuliskan bahwa dari 93,6 juta Ha hutan primer dan sekunder di Indonesia sekitar 34% sudah rusak parah atau bahkan hilang akibat perluasan industri kayu, minyak sawit, dan akibat pembalakan. Pengelolaan hutan selama ini juga menyebabkan termarginalisasinya masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan. Saat ini masyarakat yang

tinggal didalam dan sekitar hutan ± 48,8 juta jiwa, dan 10,2 juta jiwa diantaranya tergolong miskin. Data Kemenhut dan BPS menunjukkan terdapat 31.957 desa berinteraksi dengan hutan dan 71,06% dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan (Rahmina, 2011 : 1).

Deforestasi hampir terjadi di daerah-daerah yang terdapat kawasan hutan termasuk Kabupaten Sijunjung Sumatera Barat. Luas kawasan hutan Kabupaten Sijunjung 186.226,64 Ha atau 60 % dari seluruh luas wilayah Kabupaten, dengan keadaan wilayah yang demikian, penduduk Kabupaten Sijunjung rata-rata berdomisili di sekitar dan didalam kawasan hutan serta menggantungkan kehidupannya dengan melakukan pengelolaan sumber daya hutan. Pengelolaan yang dilakukan selama ini bisa dikatakan masih belum sesuai dengan kaedah konservasi, seperti pembakaran lahan, dan pembalakan liar. Akibat hal tersebut, berdasarkan data Sijunjung dalam angka tahun 2015, kawasan hutan di Kabupaten Sijunjung seluas 141.792 Ha atau 76,14 % teridentifikasi sebagai lahan agak kritis, kritis, dan sangat kritis.

Berdasarkan data yang ada diketahui bahwa deforestasi dan kemiskinan masyarakat disekitar hutan diakibatkan pada kesalahan dalam pengelolaan hutan. Dalam mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah melalui Kementerian Kehutanan merubah paradigma pengelolaan hutan dari konsep *Timber Based Forest Management* menjadi *Community Based Forest Managemant* (CBFM) atau biasa juga disebut Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) atau *social forestry*. Konsep CBFM ini lebih bertumpu pada kepentingan masyarakat

(terutama masyarakat sekitar hutan) melalui pendekatan yang partisipatif. Masyarakat disini bertindak sebagai pelaku utama pembangunan kehutanan yang tidak lagi hanya berorientasi pada hasil kayu tetapi pada keseluruhan sumberdaya hutan. Arnold menyebutkan bahwa konsep CBFM dimaksudkan untuk menumbuh kembangkan "*sense of belonging*" masyarakat terhadap fungsi dan manfaat sumberdaya hutan secara optimal dan proporsional melalui pembagian peran dan tanggungjawab serta hasil atau produksi (Murniati dan Sumarhani, 2010 : 33-34).

Implementasi perangkat kebijakan CBFM dibuat oleh Kementerian Kehutanan dalam bentuk program kegiatan. Terdapat berbagai macam skema program dan kegiatan CBFM yang telah dilakukan, Program Rehabilitasi Hutan dan lahan (RHL) adalah salah satunya, dan merupakan kebijakan prioritas pembangunan nasional. Program ini terkoordinasi mendayagunakan segenap kemampuan pemerintah dan masyarakat dalam merehabilitasi hutan dan lahan pada wilayah DAS prioritas menuju percepatan pemulihan fungsi hutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peran instansi yang terlibat menjadi ujung tombak keberhasilan program, pada program ini Pemerintah menyediakan semua sarana dan prasana pelaksanaan program dan masyarakat sebagai buruh yang mengerjakan dengan mendapatkan upah.

Program RHL pada tahun 2003-2007 dinamakan Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GNRHL), dilanjutkan tahun 2008 sampai dengan sekarang program RHL terus berjalan yang dibagi dengan kegiatan reboisasi dan penanaman serta pengkayaan hutan rakyat. Program Rehabilitasi Hutan dan Lahan

(RHL) yang dilaksanakan di Kabupaten Sijunjung yaitu pada lokasi-lokasi yang teridentifikasi Lahan kritis yang menyebar di 8 Kecamatan. Dalam kurun 2011-2015 RHL yang dilaksanakan adalah pada hutan lindung 1.013 Ha, dan pada hutan rakyat 199 Ha. Dengan telah dilaksanakannya program RHL seharusnya dapat mengurangi luasan lahan kritis, tetapi yang terdata pada Sijunjung dalam angka 2016 terlihat perbandingan luas lahan kritis tahun 2011 seluas 141.789 Ha dan tahun 2015 menjadi 141.792 Ha. Berdasarkan data tersebut terlihat terjadinya peningkatan luasan lahan kritis dan menandakan bahwa pelaksanaan program RHL belum efektif dilaksanakan, dan Kementerian Kehutanan pun menyatakan hal yang sama untuk pelaksanaan secara nasional.

Kenyataan tersebut merupakan permasalahan yang kompleks baik secara teknis maupun non teknis dari seluruh *stakeholder* yang terlibat, dan yang lebih penting lagi sebenarnya apakah pelaksanaan program tersebut telah sesuai dengan aspirasi masyarakat dan dapat meningkatkan pendapatan mereka. Berangkat dari permasalahan tersebut maka terus dikembangkan program CBFM yang diharapkan membantu percepatan rehabilitasi hutan dan lahan agar kawasan hutan tersebut dapat berfungsi dengan baik sebagai media produksi guna pemenuhan kebutuhan beberapa sektor pembangunan dan yang lebih penting peningkatan pendapatan masyarakat lokal yang kesemuanya menuju kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Pemerintah berupaya untuk menjawab tantangan tersebut yang kemudian dikembangkan skema program Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Desa (HD),

dan Hutan Kemasyarakatan (HKm). Berbeda dengan program RHL yang menjadikan masyarakat sebagai buruh yang mendapatkan upah, Program-program ini mempunyai ciri penting yakni didasarkan akses yang legal dan pasti bagi masyarakat untuk memperoleh hak atas sumberdaya hutan yang merupakan bagian penting dalam hidup mereka. Hutan dikelola oleh masyarakat itu sendiri dan masyarakat mengambil keputusan bagaimana mengelola sumberdaya mereka (Rahmina, 2011 : iii). HTR dilaksanakan pada Hutan Produksi oleh masyarakat perorangan atau kelompok tani dengan penanaman *silvikultur*. HD dan HKm dilaksanakan pada Hutan Lindung dan Hutan Produksi dengan melakukan pengelolaan keseluruhan Sumber Daya Hutan yang ada didalam areal HKm dan HD, yang membedakan dari keduanya adalah pada pengelolanya, HKm dikelola oleh masyarakat perorangan atau kelompok tani pada satu hamparan kelola, sedangkan HD dikelola oleh lembaga Desa pada kawasan hutan di wilayah Desa.

Program-program tersebut mempercayakan masyarakat untuk ikut menangani sedari awal persiapan, merencanakan, melaksanakan, merawat, memantau, dan mengevaluasi keseluruhan proses pengelolaan sampai memanen hasil/produksinya untuk diambil dan dimanfaatkan. Dengan kepercayaan tersebut diharapkan ada rasa memiliki dan merawat secara bersungguh-sungguh yang hasil usahanya digunakan untuk kesejahteraan mereka secara berkelanjutan. Pada pelaksanaan program ini aparat Pemerintah dari Pusat sampai Kabupaten fungsi tugas dan kewenangannya adalah wajib memfasilitasi masyarakat setempat yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan administrasi dalam mengelola

organisasi, memberikan bekal kemampuan teknis dalam perencanaan hingga pelaksanaan, meningkatkan kualitas SDM melalui pengembangan pengetahuan tepat guna, kemampuan dan keterampilan, serta memberikan informasi pasar dan modal dalam meningkatkan daya saing dan pengembangan usaha pasca panen (Kementerian Kehutanan, 2015).

Dengan terus bertambahnya luasan lahan kritis di Kabupaten Sijunjung serta membuka peluang pada masyarakat sekitar hutan untuk meningkatkan kesejahteraannya, Pemerintah Kabupaten Sijunjung melalui Dinas Kehutanan telah mengimplementasikan program HTR, HD, dan HKm. Dalam penelitian ini penulis hanya akan melihat pelaksanaan program HKm di Kabupaten Sijunjung yang akan dianalisis berdasarkan kajian komunikasi. HKm adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat, dengan sasaran pada kawasan hutan lindung dan hutan produksi, belum dibebani hak pengelolaan atau izin pemanfaatan, menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat (*ada interdependensi antara masyarakat dengan hutan*) (Rahmina, 2011 : 8). Dalam melaksanakan program HKm ada empat tahapan perizinan yang harus dilaksanakan, yaitu *Pertama*, permohonan IUPHKm, oleh kelompok/koperasi masyarakat kepada Menteri Kehutanan. *Kedua*, penetapan Area Kerja HKm oleh Menteri Kehutanan. *Ketiga*, pemberian Izin Usaha Pemanfaatan HKm (IUPHKm) oleh Bupati/Gubernur, *Keempat*, permohonan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam HKm (IUPHHKHKm) kepada Menteri Kehutanan (Prasetyo, 2014:2).

Secara nasional kemajuan pelaksanaan HKm masih sangat rendah, Target tahun 2010 – 2014 dari 2 juta Ha, yang diusulkan hanya 823.293 Ha, dan realisasi IUPHKm baru mencapai 80.834 Ha. Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan (2014 : 10) menyimpulkan hal ini disebabkan antara lain karena peran para pihak belum maksimal serta masyarakat dan Pemerintah Daerah banyak yang belum memahami HKm, serta Penetapan Areal Kerja dan IUPHKm belum sesuai dengan target waktu. Di Sumatera Barat Penetapan Areal Kerja HKm sampai dengan tahun 2015 yaitu 4.098 Ha yang dikelola oleh tiga belas (13) kelompok tani di Kabupaten Solok, Pasaman Barat, Padang Pariaman dan Sijunjung ([www.sumbar.go.id](http://www.sumbar.go.id), 2015).

Program HKm di Kabupaten Sijunjung dilaksanakan sejak tahun 2013, pelaksanaannya diawali dengan sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten dibantu dengan BPDAS Indragiri Rokan Pekanbaru. Sosialisasi ini dimaksudkan untuk menyampaikan informasi dan pengetahuan mengenai pelaksanaan program HKm, yang kemudian dilanjutkan fasilitasi permohonan izin. Pada Tahun 2015 diterbitkan Surat Keputusan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan nomor : SK.192/men-LHK/Sekjen/2015 tanggal 29 juni 2015 tentang Penetapan Areal Kerja Hutan Kemasyarakatan seluas  $\pm$  878 (Delapan Ratus Tujuh Puluh Delapan) Hektar pada kawasan hutan lindung di Kabupaten Sijunjung Provinsi Sumatera Barat. Rincian luas tersebut adalah di Nagari Tanjung Labuah seluas 360 Hektar An. Kelompok Tani Sungai Tuo dan Nagari Silokek seluas 518 Hektar An. Kelompok Tani Pasir Putih.

Aturan yang tertuang dalam SK PAK menjelaskan bahwa masa berlaku SK tersebut adalah dua (2) tahun, apabila dalam waktu tersebut tidak ada penerbitan IUPHKm maka keputusan akan batal dengan sendirinya. IUPHKm diajukan oleh Kelompok Tani Kepada Bupati, beriringan dengan pembuatan rencana kerja HKm. Pada pelaksanaannya sampai saat ini hanya kelompok Tani Sungai Tuo yang baru mengajukan permohonan izin IUPHKm dan membuat rencana kerja HKm, tetapi sebaliknya Kelompok Tani Pasir Putih belum mengajukan permohonan izin IUPHKm dan membuat rencana kerja HKm sedangkan masa berlaku SK tersebut sampai bulan Juni 2017.

Seharusnya pelaksanaan pada kedua kelompok ini berjalan beriringan sampai IUPHKm diterbitkan. Data penelitian menunjukkan bahwa perbedaan kemajuan pelaksanaan program HKm antara kedua kelompok tersebut adalah karena kesiapan kelembagaan dalam pelaksanaan program. Diketahui bahwa Kelompok Tani Sungai Tuo pada awalnya dibentuk sebagai wadah bagi usaha masyarakat dalam pemanfaatan hasil hutan getah pinus, dan sudah berbadan hukum dengan akta pendirian Kelompok Tani "Sungai Tuo" Nomor 5 Tahun 2010, sedangkan Kelompok Tani Pasir Putih dibentuk berdasarkan kebutuhan pengurusan administrasi untuk mengikuti Program HKm, dimana pembentukan kelompok dan penunjukan pengurus kelompok ditentukan oleh Wali Nagari dan tidak diketahui oleh anggota kelompok. Selain itu diketahui pemahaman dan pengetahuan mengenai pelaksanaan program HKm antara kedua kelompok juga berbeda, sedangkan dari hasil wawancara dengan Dinas Kehutanan diketahui

bahwa intensitas dan perlakuan pemberian informasi dan pengetahuan mengenai program HKm melalui sosialisasi sama antara kedua kelompok.

Pelaksanaan program HKm menurut Moeliono, *et, al* (2015) adalah agar HKm menjadi bagian dari tata kelola lokal, yang pertama harus dipenuhi adalah *'clean and clear'* pada verifikasi status kawasan hutan, penetapan batas-batas, pembentukan lembaga dan pemberian informasi secara baik dan memadai. Dahlan (1997: 2) menyatakan bahwa Kegiatan pembangunan hanya dapat berlangsung dan mencapai sasaran yang dikehendaki bila dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya didasarkan pada informasi yang memadai, dan informasi diperoleh melalui proses komunikasi. Hasil penelitian Kurniasih (2014) menunjukkan bahwa proses komunikasi dalam kegiatan pembangunan samisake berhubungan sangat nyata dengan prasyarat partisipasi.

Proses komunikasi dapat dijelaskan melalui sebuah model komunikasi. Salah satu model dalam proses komunikasi adalah Model komunikasi Transaksional, Model komunikasi transaksional berfokus kepada "makna" yang dibagi atau dipertukarkan dengan memperhitungkan berbagai faktor yang mempengaruhi proses komunikasi. Model ini menggambarkan pengirim membagikan pesan atau meneruskan pesan kepada penerima. Ketika pesan tiba kepada penerima, maka penerima, dapat memberikan umpan balik yang jelas yang memungkinkan penerima dapat mengetahui apakah pesan itu dipahami sebagaimana dimaksudkan oleh pengirim. Jika pesan tidak diterima sebagaimana

yang dimaksudkan pengirim, maka komunikasi terus berproses sampai dua pihak menemukan makna sesungguhnya (Lilliweri, 2011 ; 79).

Penelitian terdahulu dan literatur yang ada menerangkan bahwa penyampaian informasi program HKm secara baik dan memadai sampai membuat masyarakat memahami program HKm akan berpengaruh terhadap partisipasi pelaksanaan program HKm. Berdasarkan hal tersebut diasumsikan bahwa salah satu aspek yang menyebabkan perbedaan pelaksanaan program HKm antara Kelompok Tani Sungai Tuo dan Kelompok Tani Pasir Putih di Kabupaten Sijunjung adalah belum “*clear and clean*” dalam pemberian informasi mengenai program HKm. Untuk membuktikan asumsi tersebut maka perlu dilihat bagaimana proses komunikasi dalam penyampaian informasi dan pengetahuan mengenai program HKm oleh Dinas Kehutanan dan diterima oleh Kelompok Tani Sungai Tuo dan Kelompok Tani Pasir Putih.

## 1.2. Rumusan Masalah

Pelaksanaan program HKm di Kabupaten Sijunjung terdapat perbedaan kemajuan pelaksanaan antara Kelompok Tani Sungai Tuo dan Kelompok Tani Pasir Putih, dimana pelaksanaannya oleh Kelompok Tani Sungai Tuo terus berjalan sesuai prosedur pelaksanaan, sedangkan pada Kelompok Tani Pasir Putih terhenti setelah SK PAK diterbitkan oleh Menteri Kehutanan, sedangkan SK PAK tersebut memiliki batas waktu apabila tidak ditindaklanjuti dengan penerbitan IUPHKM yaitu berlaku 2 (dua) tahun sampai bulan juni 2017. Hal ini seharusnya

sudah diketahui oleh Kelompok Tani dan diantisipasi waktu pengurusannya mengingat menjadi persoalan karena kenyataannya saat ini pengurusan PAK dan IUPHKm masih belum sesuai dengan target waktu yang diatur dalam peraturan Menteri Kehutanan.

Hal tersebut tidak akan terjadi apabila Kelompok Tani memiliki informasi dan pengetahuan mengenai program HKm termasuk prosedural pengurusan izin serta memahami informasi dan pengetahuan tersebut. Pemahaman akan terbentuk apabila proses komunikasi yang terjadi efektif, dimana adanya proses komunikasi aktif antara Dinas Kehutanan dan Kelompok Tani Sungai Tuo dan Kelompok Tani Pasir Putih, sehingga tercapainya pengertian yang sama dalam memahami pelaksanaan program HKm antara kedua pihak. Berangkat dari rumusan masalah tersebut maka pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah *“Bagaimana proses komunikasi yang terjadi dalam pelaksanaan program HKm di Kabupaten Sijunjung ? “*

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah

1. Menganalisis proses komunikasi yang terjadi dalam pelaksanaan program HKm di Kabupaten Sijunjung .
2. Menganalisis hambatan-hambatan dalam proses komunikasi dalam pelaksanaan program HKm di Kabupaten Sijunjung.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan berguna, baik dari aspek akademis maupun praktis. Pada aspek akademis diharapkan hasil penelitian ini dapat memperkaya kajian ilmu komunikasi terutama mengenai proses komunikasi pada pelaksanaan program pembangunan khususnya pelaksanaan program HKm. Pada aspek praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai rekomendasi bagi Dinas Kehutanan dalam mengkomunikasikan program kehutanan kepada masyarakat khususnya program HKm.

