

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN HUTAN, KINERJA PNBP, DAN VISIBILITAS PDRB KEHUTANAN DI PROVINSI BALI

Neny Triana¹, Ida Ayu Putu Sri Widnyani², Rulinawaty³

Universitas Terbuka¹

Universitas Ngurah Rai²

Universitas Muhammadiyah Jakarta³

rimbarayakita@yahoo.co.id¹

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan hutan di Provinsi Bali dengan menelusuri faktor-faktor yang memengaruhi kinerja Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) kehutanan dan visibilitas kontribusi subsektor kehutanan dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus instrumental tunggal. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi terhadap informan yang terlibat dalam pengelolaan hutan, PNBP, Perhutanan Sosial, serta pengelolaan data ekonomi kehutanan, dengan analisis menggunakan kerangka implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier serta membuka ruang terhadap tema emergen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum optimalnya kinerja PNBP kehutanan dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya manusia dan tenaga teknis, lemahnya dukungan anggaran, kompleksitas administrasi dan sistem pembayaran, panjangnya proses pengesahan rencana kerja, keterbatasan pendampingan, serta kapasitas dan produktivitas kelompok Perhutanan Sosial yang belum merata. Sementara itu, rendahnya visibilitas kontribusi kehutanan dalam PDRB tidak semata-mata menunjukkan lemahnya aktivitas ekonomi atau implementasi kebijakan, tetapi juga dipengaruhi oleh tata kelola data yang belum optimal, klasifikasi lapangan usaha, integrasi data yang lemah, dan atribusi nilai ekonomi kehutanan yang belum memadai. Simpulan penelitian menunjukkan bahwa persoalan pengelolaan hutan di Provinsi Bali merupakan kombinasi *implementation failure*, *policy-design failure*, dan *governance-measurement failure*, sehingga peningkatan PNBP memerlukan penyederhanaan prosedur, penguatan kapasitas pelaksana dan pendampingan, sedangkan peningkatan visibilitas PDRB memerlukan integrasi dan penguatan tata kelola data ekonomi kehutanan lintas sektor.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Kehutanan, Tata Kelola Data

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of forest management policy in Bali Province by examining the factors influencing the performance of forestry Non-Tax State Revenue (PNBP) and the visibility of the forestry sub-sector's contribution to the Gross Regional Domestic Product (GRDP). A qualitative approach with a single instrumental case study design was employed. Data were gathered through in-depth interviews, observations, and document analysis involving informants engaged in forest management, PNBP, Social Forestry, and forestry economic data management. Analysis utilized the Mazmanian and Sabatier policy implementation framework while remaining open to emerging themes. The results indicate that the suboptimal performance of forestry PNBP is driven by limited human and technical resources, weak budgetary support, complex administrative and payment systems, lengthy work plan approval processes, limited facilitation/assistance, and uneven capacity and productivity among Social Forestry groups. Meanwhile, the low visibility of the forestry sector's contribution to GRDP does not merely reflect weak economic activity or policy implementation; it is also influenced by suboptimal data governance, business activity classification issues, weak data integration, and inadequate attribution of forestry economic value. The study concludes that forest management issues in Bali Province stem from a combination of implementation failure, policy-design failure, and governance-measurement failure. Consequently, increasing PNBP requires simplifying

procedures and strengthening the capacity of implementers and support services, whereas enhancing GRDP visibility requires the integration and strengthening of cross-sectoral forestry economic data governance.

Keywords: *Policy Implementation, Forestry, Data Governance*

PENDAHULUAN

Hutan merupakan sumber daya publik yang memiliki fungsi ekologis, sosial, budaya, dan ekonomi secara simultan. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, pengelolaan hutan tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai urusan konservasi atau produksi kayu, melainkan sebagai arena kebijakan yang mempertemukan kepentingan lingkungan, kesejahteraan masyarakat, tata kelola sumber daya, serta kontribusi ekonomi daerah. Literatur kebijakan publik menegaskan bahwa kebijakan pemerintah selalu berkaitan dengan pilihan untuk bertindak atau tidak bertindak terhadap suatu masalah publik (Dye, 2017), sedangkan analisis kebijakan menuntut perumusan masalah, pemantauan, dan evaluasi yang sistematis agar intervensi publik dapat dinilai secara rasional (Dunn, 1998). Dalam kerangka tersebut, pengelolaan hutan menjadi isu strategis karena keberhasilannya tidak hanya diukur dari ketersediaan regulasi, tetapi juga dari kemampuan kebijakan menghasilkan manfaat yang terukur, adil, dan berkelanjutan.

Di Indonesia, urgensi kajian ini menguat karena kontribusi ekonomi sektor kehutanan dalam statistik makro masih relatif kecil dibandingkan dengan luas kawasan hutan nasional. Data yang dirujuk dalam penelitian menunjukkan bahwa kontribusi sektor kehutanan terhadap PDB nasional cenderung berada di bawah satu persen, sementara luas kawasan hutan Indonesia mencapai lebih dari separuh luas daratan nasional. Kondisi serupa tampak di Provinsi Bali, di mana kontribusi subsektor kehutanan terhadap PDRB tercatat sangat kecil, bahkan nihil sejak 2012, meskipun Bali tetap memiliki kawasan hutan, aktivitas pengelolaan, hasil hutan bukan kayu, jasa lingkungan, perhutanan sosial, dan ekowisata. Pada saat yang sama, realisasi PNPB kehutanan Bali tahun 2020–2025 masih berada pada skala rendah. Situasi ini menunjukkan adanya anomali antara keberadaan aktivitas kehutanan dan keter skala rendahlihatannya dalam indikator ekonomi daerah.

Masalah utama penelitian ini terletak pada belum jelasnya mekanisme yang menjelaskan rendahnya kinerja PNPB kehutanan dan rendahnya visibilitas kontribusi ekonomi kehutanan dalam PDRB Provinsi Bali. Rendahnya PNPB dapat berkaitan langsung dengan desain pungutan, objek pungutan, kepatuhan pembayaran, prosedur administrasi, kapasitas teknis, pendampingan, pengawasan, dan sistem pembayaran. Sebaliknya, rendahnya kontribusi PDRB tidak selalu dapat ditafsirkan sebagai tidak adanya aktivitas ekonomi kehutanan atau sebagai kegagalan implementasi kebijakan. PDRB merupakan indikator makro yang dipengaruhi oleh klasifikasi lapangan usaha, atribusi nilai tambah, integrasi data, dan sistem statistik. Oleh karena itu, solusi umum terhadap masalah ini menuntut pembedaan analitis antara persoalan implementasi kebijakan dan persoalan tata kelola pengukuran.

Literatur implementasi kebijakan memberikan dasar konseptual untuk membaca persoalan tersebut. Edwards III (1980) menekankan pentingnya komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam menentukan efektivitas implementasi. Grindle (1980) memperluas analisis dengan menunjukkan bahwa implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan serta konteks politik, kelembagaan, kepentingan aktor, dan daya tanggap birokrasi. Sementara itu, Mazmanian dan Sabatier (1983) menawarkan kerangka yang lebih komprehensif karena memandang implementasi sebagai proses yang dipengaruhi oleh keterlacakan masalah, kemampuan regulasi menstrukturkan implementasi, serta variabel nonperaturan seperti kondisi sosial-ekonomi, dukungan publik, dukungan penguasa, dan kepemimpinan pelaksana. Rulinawaty Kasmad (2013) juga menegaskan bahwa studi

implementasi kebijakan publik perlu memperhatikan relasi antara tujuan kebijakan, instrumen pelaksanaan, aktor pelaksana, dan kondisi sosial-politik yang membentuk hasil kebijakan.

Solusi spesifik dari literatur sebelumnya menunjukkan bahwa optimalisasi kebijakan tidak cukup dilakukan melalui penambahan target ekonomi semata, tetapi harus diarahkan pada perbaikan desain implementasi. Dalam konteks PNPB kehutanan, hal ini mencakup penyederhanaan prosedur administratif, peningkatan kapasitas pelaksana, penguatan tenaga teknis, kejelasan aturan pembayaran, insentif kepatuhan, serta pendampingan kelompok sasaran. Mazmanian dan Sabatier (1983) menekankan bahwa tujuan kebijakan harus jelas dan konsisten, teori kausal kebijakan harus memadai, sumber daya awal harus tersedia, koordinasi antarlembaga harus terintegrasi, dan pelaksana harus memiliki komitmen serta keterampilan kepemimpinan. Dalam konteks birokrasi Indonesia, gagasan agile bureaucracy yang dikemukakan Rulinawaty, Aripin, dan Samboteng (2020) relevan karena menekankan pentingnya kapasitas organisasi publik untuk beradaptasi terhadap kompleksitas kebijakan dan perubahan lingkungan implementasi.

Solusi spesifik lainnya berkaitan dengan penguatan tata kelola kolaboratif dan tata kelola data. Rulinawaty et al. (2023) dalam kajian tentang participatory governance capacity building menekankan pentingnya kapasitas partisipatif sebagai mata rantai yang sering hilang dalam kebijakan pengentasan kemiskinan dan diversifikasi pangan. Gagasan ini relevan bagi pengelolaan hutan karena kelompok perhutanan sosial, pelaku usaha, pemerintah daerah, dan lembaga statistik perlu ditempatkan sebagai aktor yang saling terhubung. Selain itu, Rulinawaty et al. (2024) menyoroti pentingnya trust-based governance dan collaborative innovation dalam memperkuat kinerja tata kelola publik. Dalam studi ini, perspektif tersebut dapat diterjemahkan ke dalam kebutuhan membangun kepercayaan, integrasi data, komunikasi lintas instansi, serta mekanisme validasi nilai transaksi ekonomi kehutanan agar aktivitas ekonomi berbasis kawasan hutan dapat lebih terlihat dalam statistik daerah.

Literatur yang berkaitan dengan implementasi kebijakan kehutanan di Indonesia umumnya membahas perhutanan sosial, kesatuan pengelolaan hutan, restorasi ekosistem, konflik tenurial, dan kebakaran hutan. Sebagian studi menekankan faktor komunikasi, sumber daya, kapasitas aparatur, koordinasi, struktur birokrasi, dan kepatuhan kelompok sasaran. Namun, kajian yang secara eksplisit menghubungkan implementasi kebijakan pengelolaan hutan dengan dua indikator ekonomi yang berbeda karakternya, yaitu PNPB dan PDRB, masih terbatas. Kesenjangan penelitian muncul karena sebagian kajian cenderung membaca rendahnya kontribusi ekonomi kehutanan sebagai persoalan implementasi, tanpa membedakan apakah masalah tersebut bersumber dari kapasitas pelaksana, desain regulasi, kepatuhan pembayaran, atau dari sistem klasifikasi dan pengukuran statistik. Padahal, pembedaan ini penting agar rekomendasi kebijakan tidak keliru sasaran.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan hutan di Provinsi Bali dengan menelusuri konfigurasi faktor implementasi, kelembagaan, teknis, desain kebijakan, dan tata kelola data yang memengaruhi kinerja PNPB kehutanan serta visibilitas kontribusi ekonomi kehutanan dalam PDRB. Kebaruan penelitian terletak pada pembedaan analitis antara PNPB sebagai indikator yang lebih dekat dengan implementasi kebijakan dan PDRB sebagai indikator makro yang dipengaruhi oleh tata kelola data dan pengukuran. Studi ini menggunakan Teori Mazmanian dan Sabatier sebagai lensa utama, dengan membuka ruang bagi tema emergen seperti governance-measurement failure, kearifan lokal Bali, relasi hulu-hilir, dan tekanan pariwisata terhadap kawasan hutan. Ruang lingkup penelitian difokuskan pada Provinsi Bali, khususnya UPTD KPH Bali Selatan dan UPTD Tahura Ngurah Rai, untuk menangkap variasi fungsi kawasan, kewenangan, pemanfaatan, serta mekanisme kontribusi ekonomi kehutanan terhadap PNPB dan PDRB.

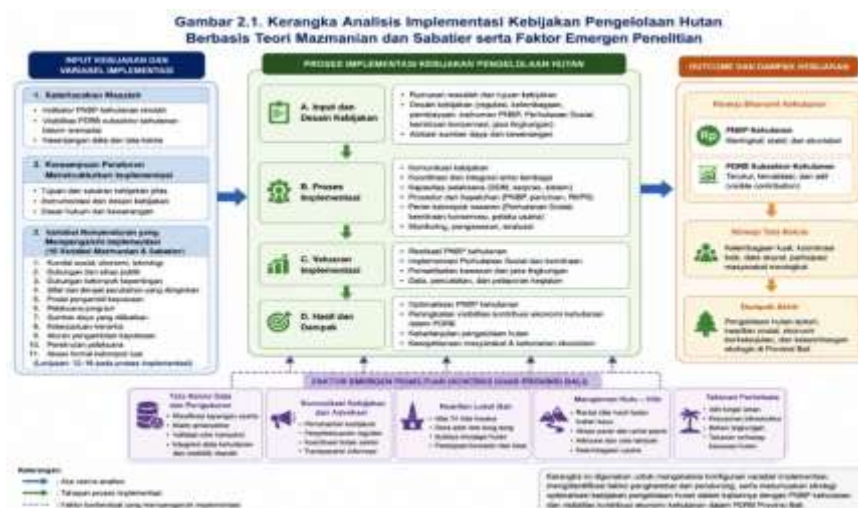
METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus instrumental tunggal. Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian bukan untuk menguji hubungan antarvariabel secara statistik, melainkan untuk memahami secara mendalam proses, dinamika, hambatan, dan makna implementasi kebijakan pengelolaan hutan dalam kaitannya dengan kinerja Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) kehutanan dan visibilitas kontribusi ekonomi kehutanan dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Bali. Pendekatan kualitatif dipandang sesuai karena masalah penelitian tidak hanya berkaitan dengan besaran angka PNBP atau nilai kontribusi PDRB, tetapi juga menyangkut hubungan antaraktor, kapasitas kelembagaan, prosedur administratif, tata kelola data, respons kelompok sasaran, serta konteks sosial, budaya, ekonomi, dan ekologis Bali. Sejalan dengan Creswell (2016) dan Creswell dan Poth (2018), penelitian kualitatif memungkinkan peneliti menangkap pengalaman, interpretasi, dan konstruksi makna dari aktor-aktor yang terlibat langsung dalam proses kebijakan.

Desain studi kasus instrumental tunggal digunakan karena Provinsi Bali ditempatkan sebagai satu kasus utama untuk memahami konfigurasi persoalan implementasi kebijakan pengelolaan hutan. Kasus Bali dipilih karena memiliki karakter empiris yang khas, yaitu kontribusi sektor kehutanan terhadap PDRB yang sangat kecil atau tidak terlihat, realisasi PNBP kehutanan yang relatif rendah, serta struktur kawasan hutan yang didominasi oleh hutan lindung dan hutan konservasi. Dua lokus penelitian, yaitu UPTD KPH Bali Selatan dan UPTD Tahura Ngurah Rai, dipilih untuk menangkap variasi fungsi kawasan, kewenangan, bentuk pemanfaatan, serta mekanisme kontribusi ekonomi kehutanan terhadap PNBP dan PDRB. Dengan demikian, Bali tidak diposisikan sebagai kasus yang mewakili seluruh daerah secara statistik, tetapi sebagai jendela analitis untuk memahami persoalan implementasi kebijakan kehutanan pada daerah yang memiliki karakter ekonomi, ekologis, dan budaya yang kompleks. Generalisasi yang dihasilkan bersifat analitis, bukan statistik.

Sumber informasi penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari informan yang dipilih secara purposive, yaitu pihak-pihak yang dianggap mengetahui, mengalami, atau terlibat langsung dalam implementasi kebijakan pengelolaan hutan, pemanfaatan kawasan, pembayaran PNBP, pengelolaan data, dan perencanaan kebijakan kehutanan. Teknik purposive dipilih karena penelitian ini membutuhkan kedalaman informasi dari aktor yang relevan dengan masalah penelitian, bukan jumlah responden yang besar. Informan mencakup unsur pemerintah daerah, unit pelaksana teknis kehutanan, pengelola kawasan, aktor yang terkait dengan data PNBP dan PDRB, serta kelompok sasaran kebijakan. Pemilihan ini sejalan dengan Hamdi dan Ismaryati (2021) yang menekankan bahwa penelitian administrasi publik perlu menempatkan informan sebagai sumber pemahaman atas proses, aktor, dan konteks kebijakan.

Data sekunder diperoleh melalui dokumen regulasi, dokumen perencanaan, laporan kinerja, data PNBP, data Nilai Transaksi Ekonomi (NTE) Perhutanan Sosial, data statistik PDRB, peta kawasan hutan, dokumen kerja sama, dan dokumen kelembagaan yang relevan. Data sekunder digunakan untuk memverifikasi hasil wawancara, memahami desain kebijakan, menelusuri kewenangan antarinstansi, serta membaca hubungan antara data administratif kehutanan dan data statistik makro. Dalam konteks ini, penggunaan data sekunder penting karena penelitian tidak hanya menelaah persepsi informan, tetapi juga menelusuri bagaimana aktivitas ekonomi kehutanan dicatat, diklasifikasikan, dan diatribusikan dalam sistem data resmi. Perspektif ini diperkuat oleh literatur tata kelola data yang menekankan pentingnya kualitas, integrasi, dan akuntabilitas data dalam pengambilan keputusan publik (Bernardo et al., 2024).



Gambar 1. Kerangka analisis implementasi kebijakan pengelolaan hutan berbasis teori Mazmanian dan Sabatier serta faktor emergen penelitian

Kerangka Mazmanian dan Sabatier digunakan karena mampu menjelaskan implementasi kebijakan yang kompleks, lintas lembaga, dan dipengaruhi oleh faktor teknis, kelembagaan, sosial, ekonomi, politik, serta kepemimpinan pelaksana. Kasmad (2013) menegaskan bahwa implementasi kebijakan publik perlu dipahami melalui kejelasan tujuan, sumber daya, koordinasi, dukungan aktor, dan respons kelompok sasaran. Selain kategori teoretik tersebut, penelitian ini juga membuka ruang bagi faktor emergen, seperti tata kelola data, komunikasi kebijakan, kearifan lokal Bali, manajemen hulu-hilir, dan tekanan pariwisata terhadap kawasan hutan. Pendekatan ini sejalan dengan Rulinawaty et al. (2023) tentang pentingnya kapasitas tata kelola partisipatif serta Rulinawaty et al. (2024) mengenai kepercayaan dan inovasi kolaboratif dalam tata kelola publik.

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Wawancara semi-terstruktur digunakan untuk menggali pemahaman, pengalaman, dan penilaian informan terkait implementasi kebijakan pengelolaan hutan, hambatan realisasi PNPB, visibilitas PDRB kehutanan, serta strategi optimalisasi kebijakan. Aspek yang digali meliputi kapasitas lembaga pelaksana, kendala teknis dan administratif, sistem pembayaran PNPB, respons kelompok sasaran, tata kelola data ekonomi kehutanan, dan faktor kontekstual Bali. Observasi dilakukan untuk memahami kondisi lokus penelitian, aktivitas pengelolaan kawasan, praktik pemanfaatan hutan, dinamika kelompok, dan hubungan antara kebijakan dengan konteks sosial-ekonomi lokal. Dokumentasi dilakukan melalui penelaahan regulasi, laporan kegiatan, data statistik, peta kawasan, dokumen PNPB, dokumen Perhutanan Sosial, dan dokumen perencanaan daerah. Ketiga teknik tersebut digunakan sebagai triangulasi untuk meningkatkan kredibilitas data (Sugiyono, 2022). Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari informan yang berbeda posisi, lembaga, dan kepentingan. Member check juga dilakukan melalui klarifikasi atas informasi penting, kutipan, dan interpretasi tema kepada informan kunci.



Gambar 2. Matriks alur pengkodean, subtema, tema, variabel teori, dan makna analitis.

Analisis menggabungkan pendekatan deduktif dan induktif. Secara deduktif, enam belas variabel Mazmanian dan Sabatier digunakan sebagai kategori awal untuk membaca faktor penghambat, pendukung, dan moderator implementasi kebijakan. Secara induktif, penelitian tetap membuka ruang bagi tema lapangan yang tidak sepenuhnya dijelaskan oleh teori implementasi klasik, terutama tata kelola data, komunikasi kebijakan, kearifan lokal Bali, manajemen hulu–hilir, dan tekanan pariwisata. Melalui strategi ini, penelitian tidak hanya mencocokkan data dengan teori, tetapi juga memperluas analisis melalui isu *governance-measurement*, yaitu klasifikasi lapangan usaha, klaim antarsektor, validasi nilai transaksi, dan atribusi ekonomi kehutanan dalam statistik daerah. Hasil akhir analisis diarahkan untuk menjelaskan penyebab belum optimalnya PNBP, belum memadainya visibilitas PDRB subsektor kehutanan, serta strategi optimalisasi kebijakan pengelolaan hutan yang sesuai dengan konteks Bali.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Jejak Analitis dan Pemetaan Tema Penelitian

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan hutan di Provinsi Bali dalam kaitannya dengan kinerja Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) kehutanan dan visibilitas Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) subsektor kehutanan tidak dapat dijelaskan melalui satu faktor tunggal. Data wawancara, observasi, dan dokumentasi dianalisis secara bertahap melalui pengkodean awal, pembentukan subtema, penggabungan subtema menjadi tema, pengaitan dengan variabel Teori Mazmanian dan Sabatier, serta penarikan makna analitis. Proses ini menunjukkan bahwa hasil penelitian tidak hanya berupa deskripsi lapangan, tetapi merupakan sintesis antara data empiris, dokumen kebijakan, dan kerangka analisis implementasi kebijakan. Pada gambar 2 memperlihatkan bahwa data empiris dari informan, observasi, dan dokumen diolah menjadi kode awal, kemudian dikonsolidasikan menjadi subtema dan tema. Setiap tema selanjutnya dikaitkan dengan variabel Mazmanian dan Sabatier, seperti kesulitan teknis, alokasi sumber daya, dukungan penguasa, integrasi hierarkis, aturan pengambilan keputusan, dukungan publik, dan kondisi sosial ekonomi. Di samping itu, analisis juga membuka ruang bagi faktor emergen yang tidak sepenuhnya dijelaskan oleh teori implementasi klasik, terutama tata kelola data, komunikasi kebijakan, kearifan lokal Bali, manajemen hulu–hilir, dan tekanan sektor pariwisata. Dengan demikian, proses analisis memperlihatkan adanya kombinasi antara pendekatan deduktif berbasis teori dan pendekatan induktif berbasis temuan lapangan.

Tabel 1.
Contoh Jejak Analitis (Audit Trail) Pembentukan Tema

No	Data/Kutipan Informan	Kode Awal	Subtema	Tema	Variabel Mazmanian & Sabatier/Faktor Emergen	Makna Analitis
1	“Seharusnya dari 32 milyar ini bisa ditarik PNBPNya. Cuma permasalahan kita tidak punya GANIS. Kesulitan yang kedua adalah sistem GANIS untuk bisa masuk ke sana juga tidak gampang.”	Keterbatasan GANIS; hambatan sistem; proses pembayaran panjang	Kesulitan teknis dalam pembayaran PNBPN	Kompleksitas administrasi dan sistem pembayaran PNBPN serta kesulitan penghitungan Nilai Transaksi Ekonomi	Kesulitan teknis; aturan pengambilan keputusan oleh lembaga pelaksana	Hambatan realisasi PNBPN tidak semata-mata disebabkan oleh rendahnya kemauan membayar, tetapi oleh bottleneck administratif dan teknis.
2	“Kalau di Renstra dan Renja tidak ada. Target kegiatan ada, tapi target ekonomi tidak ada.”	Ketiadaan target PNBPN; target ekonomi tidak eksplisit	Target PNBPN belum tertuang dalam dokumen perencanaan	Tata kelola data, target, dan komunikasi kebijakan pengelolaan hutan	Tujuan kebijakan yang jelas dan konsisten	Ketiadaan target ekonomi kehutanan melemahkan akuntabilitas kinerja dan menyulitkan evaluasi implementasi.
3	“Jangan produk buah-buahan HHBK dari kawasan, diklaim oleh pertanian, sehingga nilai PDRB dan PNBPN jelas dari	Klaim antarsektor; atribusi statistik; invisibilitas ekonomi kehutanan	Sistem statistik dan klaim antarsektor	Tata kelola data, target, dan komunikasi kebijakan pengelolaan hutan	Kesulitan teknis; faktor emergen tata kelola data	Rendahnya kontribusi kehutanan dalam PDRB tidak sepenuhnya mencerminkan lemahnya implementasi, tetapi juga dipengaruhi oleh masalah pengukuran dan atribusi statistik.

	kehutanan. ”					
4	“Kita terbatas, mengelola atas izin pusat... kalau tidak ada benefit, buat apa?”	Kehutanan urusan pilihan; insentif fiskal lemah; dukungan anggaran terbatas	Kehutanan sebagai urusan pemerintahan pilihan	Posisi kehutanan sebagai urusan pemerintahan pilihan dan alokasi anggaran	Dukungan penguasa; alokasi awal sumber daya keuangan	Struktur politik anggaran yang lemah membatasi kapasitas implementasi kebijakan pengelolaan hutan.
5	“Di Bali yang paling kuat lembaga adat... komunikasi dengan publik tidak boleh one way, harus dialogis.”	Komunikasi multilaps; dialogis; lembaga adat sebagai aktor penting	Komunikasi kebijakan	Tata kelola data, target, dan komunikasi kebijakan pengelolaan hutan	Faktor emergen komunikasi kebijakan	Keberhasilan implementasi tidak cukup dengan sosialisasi satu arah, tetapi memerlukan komunikasi dialogis sesuai struktur sosial lokal.

Tabel 3.1 menunjukkan keterhubungan antara data lapangan, kode awal, subtema, tema, variabel teori, dan makna analitis. Misalnya, keterangan informan mengenai lamanya pengesahan RKPS, keterbatasan GANIS PH, dan kesulitan pembayaran PNPB melalui sistem informasi dikodekan sebagai hambatan teknis dan administratif. Kode tersebut kemudian membentuk subtema kompleksitas administrasi dan akhirnya disintesis menjadi tema kompleksitas administrasi dan sistem pembayaran PNPB serta kesulitan penghitungan Nilai Transaksi Ekonomi. Dalam kerangka Mazmanian dan Sabatier (1983), tema ini berkaitan dengan kesulitan teknis dan aturan pengambilan keputusan oleh lembaga pelaksana. Makna analitisnya adalah bahwa rendahnya realisasi PNPB tidak semata-mata disebabkan oleh rendahnya kemauan membayar, tetapi oleh adanya bottleneck administratif, teknis, dan kelembagaan.

Konfigurasi Temuan Utama: PNPB, PDRB, dan Tata Kelola Implementasi

Pemetaan tema penelitian menunjukkan bahwa terdapat empat mekanisme utama yang menjelaskan belum optimalnya PNPB kehutanan dan belum memadainya visibilitas PDRB subsektor kehutanan di Provinsi Bali. Mekanisme pertama berkaitan langsung dengan realisasi PNPB, yaitu struktur politik anggaran yang lemah, keterbatasan SDM aparatur dan GANIS PH, kompleksitas administrasi, sistem pembayaran PNPB yang rumit, lamanya proses pengesahan RKPS, lemahnya insentif, serta terbatasnya pendampingan dan produktivitas kelompok Perhutanan Sosial. Mekanisme kedua berkaitan dengan visibilitas PDRB, yaitu tata kelola data yang belum optimal, klaim antarsektor, klasifikasi lapangan usaha yang belum mampu menangkap ekonomi kehutanan secara utuh, dan belum adanya target ekonomi kehutanan yang eksplisit dalam dokumen perencanaan. Mekanisme ketiga merupakan faktor pendukung, seperti akses formal kelompok luar, dukungan publik, kebijakan multiusaha kehutanan, harga patokan PNPB berbasis pasar, kesadaran membayar PNPB, dan daya adaptasi kelompok. Mekanisme keempat merupakan faktor kontekstual Bali

yang memoderasi implementasi, yaitu kearifan lokal, manajemen hulu-hilir, dan tekanan pariwisata terhadap kawasan hutan.



Gambar 3. Pemetaan Rumusan Masalah, Tema Penelitian, Variabel Teori, dan Implikasi Analitis

Secara analitis, temuan ini memperlihatkan bahwa PNBP dan PDRB perlu diperlakukan sebagai dua indikator yang berbeda secara kausal. PNBP lebih dekat dengan implementasi kebijakan karena berkaitan langsung dengan prosedur, sistem pembayaran, kepatuhan, kapasitas pelaksana, dan pengawasan. Sebaliknya, PDRB merupakan indikator makro yang tidak selalu secara langsung mencerminkan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Aktivitas ekonomi yang berlangsung di dalam atau sekitar kawasan hutan dapat tercatat dalam sektor lain, seperti pertanian, pariwisata, perdagangan, industri, atau jasa. Karena itu, rendahnya kontribusi kehutanan dalam PDRB tidak dapat langsung disimpulkan sebagai tidak adanya aktivitas ekonomi kehutanan, melainkan perlu dibaca sebagai persoalan tata kelola pengukuran dan atribusi statistik.

Hambatan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan

Temuan pertama menunjukkan bahwa posisi kehutanan sebagai urusan pemerintahan pilihan berpengaruh terhadap lemahnya dukungan anggaran. Dukungan penguasa terhadap kehutanan cenderung bersifat normatif, tetapi belum sepenuhnya diterjemahkan menjadi komitmen fiskal dan kebijakan operasional. Karena PNBP kehutanan lebih banyak dipersepsikan sebagai penerimaan pemerintah pusat, insentif fiskal daerah untuk memperkuat pembinaan, pendampingan, pengawasan, dan tata kelola data menjadi terbatas. Dalam kerangka Mazmanian dan Sabatier (1983), kondisi ini berkaitan dengan variabel dukungan penguasa dan alokasi awal sumber daya keuangan. Hambatan ini berpengaruh langsung terhadap PNBP karena realisasi pungutan membutuhkan kapasitas pelaksana yang cukup, dan berpengaruh tidak langsung terhadap PDRB karena lemahnya anggaran membatasi kemampuan kelembagaan dalam membangun sistem data ekonomi kehutanan.

Temuan kedua berkaitan dengan keterbatasan SDM aparatur, GANIS PH, insentif, reward, dan punishment. Dalam praktik PNBP kehutanan, tenaga teknis seperti GANIS PH berperan penting dalam pengukuran, pemeriksaan, penerbitan dokumen, dan validasi proses pembayaran. Ketika jumlah dan kapasitas tenaga teknis terbatas, sistem yang dirancang untuk menjamin akuntabilitas justru dapat menjadi hambatan implementasi. Kondisi ini diperkuat

oleh belum optimalnya insentif bagi pendamping, belum jelasnya mekanisme reward and punishment, serta terbatasnya pelatihan dan uji kompetensi. Temuan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada aturan formal, tetapi juga pada ketersediaan pelaksana yang memiliki kewenangan, kompetensi, dan dukungan kelembagaan.

Temuan ketiga menunjukkan bahwa kompleksitas administrasi dan sistem pembayaran PNBPN menjadi salah satu hambatan paling kuat. Prosedur pembayaran melibatkan banyak tahapan, mulai dari dokumen rencana kerja, pengesahan RKPS, proses teknis oleh GANIS PH, input sistem, penerbitan kode billing, pembayaran, hingga dokumen angkutan. Perubahan kebijakan, termasuk kewajiban transformasi dari Kulin KK menjadi Perhutanan Sosial, turut menambah beban administratif bagi kelompok sasaran. Dalam situasi kapasitas kelompok yang belum merata, prosedur yang panjang dan berbasis sistem digital dapat melemahkan kepatuhan, bukan karena kelompok menolak membayar, tetapi karena kewajiban tersebut sulit dijalankan secara teknis. Dengan demikian, rendahnya PNBPN lebih tepat dibaca sebagai kombinasi antara implementation failure dan policy-design failure. Temuan keempat berkaitan dengan respons kelompok terhadap pungutan PNBPN, kapasitas SDM, pendampingan, dan produktivitas kelompok. Kelompok Perhutanan Sosial tidak bersifat homogen. Sebagian kelompok memiliki kesadaran membayar PNBPN dan mulai beradaptasi dengan teknologi, tetapi sebagian lainnya masih menghadapi keterbatasan pendidikan, kapasitas administrasi, produktivitas usaha, akses pasar, dan pendampingan teknis. Variasi ini menunjukkan bahwa kepatuhan kelompok tidak dapat dipahami hanya sebagai persoalan sikap, melainkan juga sebagai hasil dari kapasitas, insentif, pendampingan, dan kemudahan sistem. Temuan ini sejalan dengan Mazmanian dan Sabatier (1983), yang menekankan bahwa keragaman perilaku kelompok sasaran dan tingkat perubahan perilaku yang diperlukan memengaruhi keberhasilan implementasi.

Tabel 2.
Tema Tata Kelola Data, Target, dan Komunikasi Kebijakan Pengelolaan Hutan

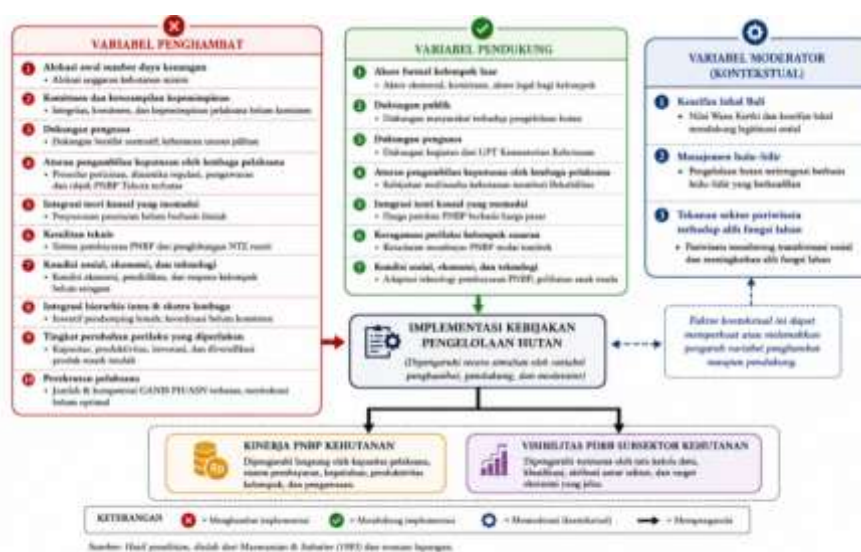
No.	Temuan Lapangan	Sub Tema	Variabel Mazmanian & Sabatier/Faktor Emergen
1	Terdapat keterbatasan sistem statistik dalam memvaluasi dan mengatribusi nilai ekonomi kehutanan serta klaim antarsektor.	Tata kelola data	Faktor emergen tata kelola data
2	Belum adanya target PNBPN yang tertuang dalam dokumen perencanaan.	Target PNBPN	Tujuan kebijakan yang jelas dan konsisten
3	Ditemukan kebutuhan komunikasi kebijakan dalam implementasi kebijakan pengelolaan hutan.	Komunikasi kebijakan	Faktor emergen komunikasi kebijakan
4	Terdapat tata kelola data yang belum optimal.	Tata kelola data	Faktor emergen tata kelola data

Temuan ini memperluas pembacaan teori implementasi kebijakan. Teori Mazmanian dan Sabatier relevan untuk menjelaskan hambatan implementasi, terutama pada aspek PNBPN. Namun, untuk menjelaskan rendahnya visibilitas PDRB, diperlukan dimensi tambahan berupa governance-measurement failure. Konsep ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh apakah kebijakan dilaksanakan, apakah kelompok

sasaran patuh, atau apakah pelaksana memiliki sumber daya, tetapi juga oleh apakah hasil kebijakan dapat diukur, diklasifikasikan, dan diatribusikan secara benar. Dengan demikian, tata kelola data menjadi bagian penting dari evaluasi implementasi kebijakan, terutama untuk kebijakan yang dikaitkan dengan indikator ekonomi makro. Selain tata kelola data, komunikasi kebijakan juga menjadi faktor penting. Sosialisasi PNBP dan ekonomi kehutanan perlu dilakukan secara multilayer dan dialogis karena setiap kelompok sasaran memiliki karakter yang berbeda. Pelaku usaha besar cenderung memiliki legalitas dan pemahaman yang lebih baik, sedangkan kelompok kecil sering kali masih menghadapi keterbatasan legalitas, kapasitas administratif, dan pemahaman kewajiban. Oleh karena itu, komunikasi kebijakan tidak cukup dilakukan melalui penyampaian informasi satu arah, tetapi harus diarahkan pada perubahan pengetahuan, sikap, dan perilaku melalui dialog, pendampingan, dan pemberdayaan.

Faktor Pendukung dan Moderator Kontekstual Bali

Meskipun terdapat banyak hambatan, penelitian ini juga menemukan faktor pendukung yang dapat memperkuat implementasi. Akses formal kelompok luar, keterlibatan akademisi, LSM, mitra pembangunan, dukungan publik, dan kebijakan multiusaha kehutanan merupakan modal kelembagaan yang penting. Selain itu, kesadaran sebagian kelompok untuk membayar PNBP dan kemampuan mereka beradaptasi dengan teknologi menunjukkan adanya kapasitas internal sistem untuk berkembang. Namun, faktor pendukung tersebut belum cukup kuat untuk mengimbangi hambatan struktural, khususnya keterbatasan anggaran, keterbatasan tenaga teknis, dan kompleksitas desain kebijakan.



Gambar 4. Variabel Penghambat, Pendukung, dan Moderator dalam Implementasi Kebijakan Pengelolaan Hutan

Faktor kontekstual Bali juga berperan penting sebagai moderator implementasi. Kearifan lokal, terutama nilai Wana Kerthi, memberi legitimasi sosial bagi pelestarian hutan dan dapat menjadi basis komunikasi kebijakan. Manajemen hulu-hilir memperlihatkan bahwa hutan tidak hanya berfungsi sebagai ruang produksi, tetapi juga sebagai penopang air, pertanian, pariwisata, dan kehidupan sosial budaya. Namun, tekanan sektor pariwisata, kebutuhan ruang, dan peningkatan nilai ekonomi lahan juga dapat mendorong alih fungsi lahan dan tekanan terhadap kawasan hutan. Karena itu, konteks Bali bersifat ambivalen: dapat memperkuat legitimasi pelestarian, tetapi juga dapat melemahkan implementasi apabila orientasi ekonomi pariwisata tidak dikendalikan.

SIMPULAN

Bahwa implementasi kebijakan pengelolaan hutan di Provinsi Bali belum sepenuhnya optimal, terutama dalam meningkatkan kinerja Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan menampilkan kontribusi subsektor kehutanan dalam PDRB. Rendahnya PNBP dipengaruhi oleh keterbatasan SDM dan tenaga teknis, dukungan anggaran yang lemah, kompleksitas administrasi dan sistem pembayaran, panjangnya proses pengesahan rencana kerja, keterbatasan pendampingan, serta kapasitas dan produktivitas kelompok Perhutanan Sosial yang belum merata. Di sisi lain, rendahnya visibilitas kontribusi kehutanan dalam PDRB tidak dapat semata-mata dimaknai sebagai rendahnya aktivitas ekonomi atau kegagalan implementasi kebijakan, karena juga dipengaruhi oleh lemahnya integrasi dan tata kelola data, klasifikasi lapangan usaha, klaim antarsektor, serta belum optimalnya atribusi nilai ekonomi kehutanan. Dengan demikian, persoalan pengelolaan hutan di Bali merupakan kombinasi *implementation failure*, *policy-design failure*, dan *governance-measurement failure*. Oleh karena itu, optimalisasi kebijakan perlu diarahkan pada penyederhanaan prosedur PNBP, penguatan kapasitas aparatur dan tenaga teknis, peningkatan pendampingan kelompok Perhutanan Sosial, penguatan insentif dan koordinasi lintas lembaga, serta pembangunan tata kelola data ekonomi kehutanan yang terintegrasi agar aktivitas kehutanan dapat tercatat, diukur, dan berkontribusi secara lebih jelas terhadap perekonomian daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bernardo, B. M. V., São Mamede, H., Barroso, J. M. P., & Santos, V. M. P. D. (2024). Data governance & quality management: Innovation and breakthroughs across different fields. *Journal of Innovation & Knowledge*, 9(4), 1–35. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2024.100598>.
- Creswell, J. W. (2016). *Research design: Pendekatan metode kualitatif, kuantitatif, dan campuran* (Ed. 4). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Los Angeles: SAGE Publications.
- Dunn, W. N. (1998). *Pengantar analisis kebijakan publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Florida: Florida State University. Catatan: edisi ke-15 tercatat sebagai karya Dye dan diterbitkan dalam versi 2016/2017, sehingga tahun 2017 mengikuti sitasi yang digunakan dalam artikel Anda.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hamdi, M., & Ismaryati, S. (2021). *Metodologi penelitian administrasi* (Ed. 3). Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Kasmad, R. (2013). *Studi implementasi kebijakan publik*. Makassar: Kedai Aksara.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Lanham, MD: University Press of America.
- Rulinawaty, R., Aripin, S., & Samboteng, L. (2020). Leading agile organization: Can Indonesian bureaucracy become agile? *Talent Development & Excellence*, 12(3), 330–338.
- Rulinawaty, R., Aripin, S., Andriyansah, & Samboteng, L. (2023). Participatory governance capacity building: The missing link of poverty eradication in food diversification policies in Indonesia. *Electronic Government, an International Journal*, 19(2), 202–220. <https://doi.org/10.1504/EG.2023.129436>.

- Rulinawaty, R., Samboteng, L., Wijaya, A., Tahili, M. H., & Halim, R. (2024). Enhancing trust-based governance and collaborative innovation based on routine dynamics in Central Sulawesi Province. *Public Policy and Administration*, 23(2), 274–294. <https://doi.org/10.13165/VPA-24-23-2-11>.
- Sugiyono. (2022). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R&D* (2nd ed.). Bandung: Alfabeta.