

BAB 1

PENDHULUAN

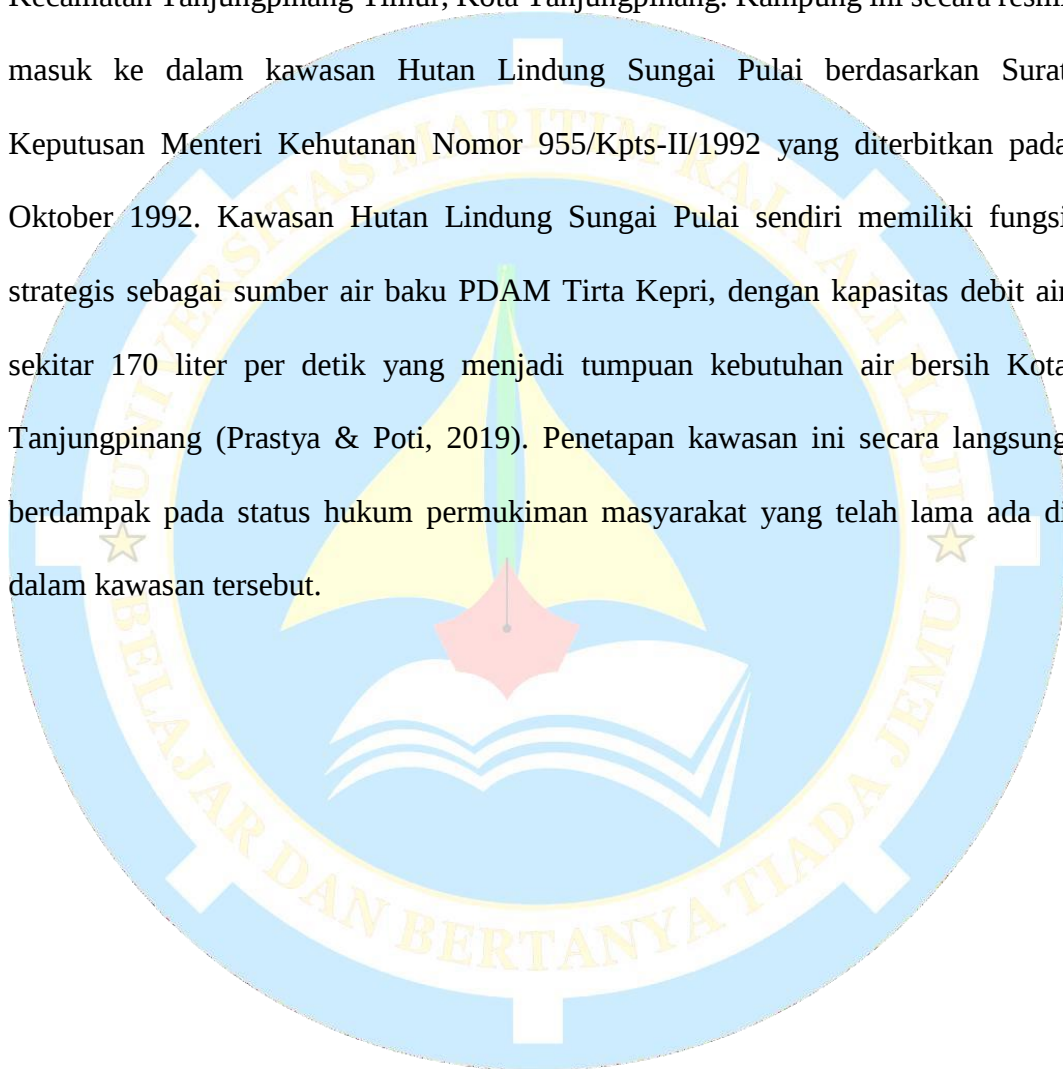
1.1 Latar Belakang

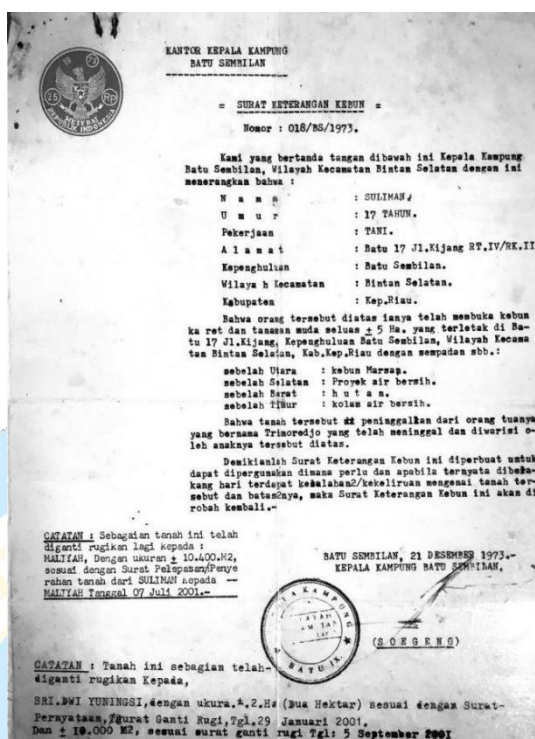
Kebijakan pengelolaan kawasan hutan di Indonesia merupakan salah satu domain kebijakan publik yang paling kompleks karena melibatkan kepentingan ekologis, sosial, dan hukum secara bersamaan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menetapkan bahwa kawasan hutan lindung berfungsi sebagai penyangga kehidupan, meliputi pengaturan tata air, pencegahan banjir, dan pemeliharaan kesuburan tanah. Namun dalam praktiknya, penetapan kawasan hutan lindung sering kali tidak mempertimbangkan realitas sosial yang sudah terbentuk jauh sebelum kebijakan tersebut diberlakukan. Kondisi ini menciptakan dilema kebijakan yang mendasar: di satu sisi negara berkewajiban menjaga fungsi ekologis kawasan hutan, namun di sisi lain terdapat masyarakat yang telah lama bermukim dan menggantungkan hidupnya di dalam kawasan yang sama.

Di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri), persoalan tumpang tindih antara kawasan hutan lindung dan permukiman masyarakat menjadi isu kebijakan yang terus berulang. Mongabay Indonesia melaporkan bahwa kawasan hutan lindung di Kepri kerap beralih fungsi untuk berbagai keperluan pembangunan, baik melalui perizinan pemerintah maupun aktivitas ilegal (Sahputra, 2022). Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan kehutanan di daerah ini menghadapi tantangan serius dalam hal konsistensi implementasi. Di satu sisi pemerintah menetapkan kawasan sebagai lindung dan memberlakukan berbagai pembatasan, namun di sisi

lain aktivitas yang bertentangan dengan status lindung tersebut tetap berlangsung tanpa penyelesaian kebijakan yang jelas dan tuntas.

Salah satu kasus yang paling representatif dan belum terselesaikan hingga saat ini adalah keberadaan Kampung Tirtomulyo di Kelurahan Pinang Kencana, Kecamatan Tanjungpinang Timur, Kota Tanjungpinang. Kampung ini secara resmi masuk ke dalam kawasan Hutan Lindung Sungai Pulai berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 955/Kpts-II/1992 yang diterbitkan pada Oktober 1992. Kawasan Hutan Lindung Sungai Pulai sendiri memiliki fungsi strategis sebagai sumber air baku PDAM Tirta Kepri, dengan kapasitas debit air sekitar 170 liter per detik yang menjadi tumpuan kebutuhan air bersih Kota Tanjungpinang (Prastya & Poti, 2019). Penetapan kawasan ini secara langsung berdampak pada status hukum permukiman masyarakat yang telah lama ada di dalam kawasan tersebut.





Gambar 1. 1 Surat Keterangan Kebun

Sumber: Olahan Peneliti, 2026

Gambar 1.1 Menunjukkan Bukti lapangan bahwa keberadaan masyarakat di Kampung Tirtomulyo mendahului penetapan status hutan lindung tersebut. Surat Keterangan Kebun Nomor 018/BS/1973 yang diterbitkan oleh Kepala Kampung Batu Sembilan pada 21 Desember 1973 menjadi dokumen bukti bahwa warga telah memiliki hak pengolahan lahan sejak hampir dua dekade sebelum SK Menhut 955/Kpts-II/1992 diterbitkan (Prastya & Poti, 2019). Dokumen ini mencatat kepemilikan lahan seluas ± 5 hektar atas nama warga setempat di wilayah Batu Sembilan, Kecamatan Bintang Selatan, Kabupaten Kepulauan Riau. Fakta historis ini menunjukkan adanya gap kebijakan yang fundamental: negara menetapkan status kawasan tanpa terlebih dahulu menyelesaikan atau mengakui hak-hak warga yang sudah ada sebelumnya, sehingga melahirkan konflik kebijakan yang berlarut-larut hingga saat ini.

Akibat dari gap kebijakan tersebut, masyarakat Kampung Tirtomulyo yang berjumlah sekitar 180 keluarga menghadapi kondisi yang paradoksal secara administratif. Mereka diakui secara administratif sebagai warga negara yang terdaftar dalam RT 02 Kelurahan Pinang Kencana, namun di sisi lain tidak dapat menikmati layanan publik dasar sebagaimana mestinya. Hambatan layanan publik ini bukan merupakan kelalaian teknis biasa, melainkan akibat langsung dari inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam mengelola kawasan yang berstatus hutan lindung namun faktanya sudah menjadi permukiman (Prastya & Poti, 2019). Dalam perspektif administrasi negara, kondisi ini mencerminkan kegagalan negara dalam menghadirkan pelayanan publik yang adil dan merata bagi seluruh warga tanpa terkecuali.

Salah satu bukti lapangan paling nyata dari inkonsistensi kebijakan ini adalah persoalan kelistrikan yang dialami warga Tirtomulyo. Pada tahun 2007, PLN sempat memasang jaringan listrik di kampung tersebut, namun instalasi tersebut dicabut kembali pada tahun 2008 dengan alasan bahwa kawasan tersebut merupakan hutan lindung (Antara, 2019). Kejadian serupa terulang pada tahun 2015 ketika PLN kembali memasang tiang listrik, namun kemudian dibongkar lagi dengan alasan yang sama. Kondisi ini menempatkan warga dalam posisi yang sangat sulit: mereka secara *de facto* diakui keberadaannya sebagai warga yang ber-RT dan ber-KK, namun secara *de jure* tidak dapat memperoleh hak layanan dasar karena status kawasan yang tidak kunjung diselesaikan. Akibatnya, seluruh rumah di Kampung Tirtomulyo hingga kini hanya mengandalkan listrik secara mandiri, sementara permohonan resmi pemasangan listrik terus ditolak dengan alasan

regulasi kawasan hutan lindung (Prastya & Poti, 2019).

Hambatan serupa juga terjadi dalam urusan administrasi kependudukan. Sejak tahun 2015, warga Kampung Tirtomulyo tidak dapat mengurus Kartu Keluarga baru karena kampung mereka secara resmi berstatus kawasan hutan lindung, sehingga alamat tersebut tidak dapat diproses dalam sistem administrasi kependudukan. Selain itu, warga juga harus membangun infrastruktur jalan secara swadaya karena pemerintah tidak dapat mengalokasikan anggaran pembangunan di kawasan yang berstatus hutan lindung. Kondisi-kondisi ini bukan semata-mata persoalan teknis administratif, melainkan cerminan dari lemahnya proses agenda setting dan formulasi kebijakan yang gagal menghadirkan solusi konkret bagi masyarakat yang terdampak (Prastya & Poti, 2019). Sebagaimana dikemukakan Dye (1992), keputusan pemerintah untuk tidak bertindak pun tetap merupakan bagian dari kebijakan publik yang membawa konsekuensi nyata bagi masyarakat.

Dari sisi kebijakan, pemerintah sebenarnya tidak sepenuhnya diam. Berbagai upaya penyelesaian telah diinisiasi, meskipun hasilnya belum optimal. Pada tahun 2015, pemerintah Kota Tanjungpinang telah mengajukan surat kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui Surat Nomor S91/MenLHK/II/2015 untuk memohon agar sebagian wilayah Kampung Tirtomulyo dikeluarkan dari kawasan hutan lindung. Namun hingga kini persetujuan dari DPR RI yang diperlukan dalam proses perubahan peruntukan kawasan hutan belum diperoleh, sehingga status hukum lahan tetap tidak berubah. Pada November 2022, Wali Kota Tanjungpinang Rahma mensosialisasikan program Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam rangka Penataan Kawasan Hutan

(PPTPKH) yang mendapat landasan hukum dari Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan. Program ini memberi mekanisme bagi masyarakat yang telah menguasai lahan minimal lima tahun dan memiliki bukti penguasaan tanah untuk mengajukan penataan ulang kawasan.

Dari sisi politik, dinamika penyelesaian kasus Tirtomulyo juga diwarnai oleh berbagai tekanan publik dan respons aktor politik. Warga Tirtomulyo secara berulang kali menggelar aksi protes, salah satunya demonstrasi di Kantor Gubernur Kepulauan Riau pada Agustus 2019 yang menuntut pemenuhan hak kelistrikan (Antara, 2019). Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Kepri bahkan menyarankan agar permasalahan diselesaikan melalui Ombudsman tanpa perlu dokumen AMDAL dengan mempertimbangkan kepentingan warga. Sementara itu, Wali Kota dan Gubernur Kepri menunjukkan sinyal dukungan politik terhadap penyelesaian kasus ini melalui berbagai pernyataan dan program. Namun demikian, dukungan politik tersebut belum cukup untuk membuka jendela kebijakan yang diperlukan karena masih terhalang oleh prosedur legislatif di tingkat pusat yang memerlukan persetujuan DPR RI.

Berbagai penelitian terdahulu mengenai konflik permukiman di kawasan hutan lindung, termasuk di Kampung Tirtomulyo, umumnya terfokus pada dampak sosial dan ekologis dari kebijakan penetapan kawasan (Sari et al., 2021), pendekatan sosiologis berbasis *actor network* (Prastya & Poti, 2019), serta analisis spasial perubahan tutupan lahan (Gurusinga et al., 2023). Penelitian-penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam menggambarkan kondisi lapangan, namun belum menjawab pertanyaan mendasar dari perspektif administrasi negara:

mengapa proses kebijakan penyelesaian konflik ini berjalan begitu lambat, dan dalam kondisi seperti apa peluang kebijakan dapat terbuka, Pertanyaan ini hanya dapat dijawab melalui analisis proses kebijakan yang komprehensif, bukan sekadar analisis dampak atau implementasi semata.

Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan *Multiple Streams Framework* (MSF) yang dikembangkan oleh Kingdon (1984) sebagai kerangka analisis utama. MSF dipilih karena mampu menjelaskan mengapa suatu kebijakan dapat tertunda meskipun permasalahannya sudah jelas dan solusinya sudah tersedia. Dalam kerangka MSF, kebijakan baru lahir ketika tiga arus utama bertemu dalam satu momentum, yaitu arus masalah (*problem stream*), arus kebijakan (*policy stream*), dan arus politik (*politics stream*). Pertemuan ketiga arus ini menciptakan jendela kebijakan (*policy window*) yang biasanya bersifat sementara dan harus dimanfaatkan oleh *policy entrepreneur* yang kompeten. Dalam konteks kasus Tirtomulyo, *framework* ini sangat relevan karena membantu menjelaskan mengapa konflik yang sudah berlangsung lebih dari tiga dekade ini belum kunjung menemukan penyelesaian yang pasti, meskipun tekanan dari masyarakat terus menguat dan alternatif solusi kebijakan sudah tersedia.

Penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi karena kondisi yang dihadapi masyarakat Kampung Tirtomulyo bukan sekadar persoalan status lahan, melainkan menyangkut pemenuhan hak-hak dasar warga negara yang dijamin konstitusi. Ketika negara menetapkan suatu kawasan sebagai hutan lindung tanpa menyelesaikan status masyarakat yang sudah ada di dalamnya, maka negara secara tidak langsung menciptakan warga negara kelas dua yang diakui secara

administratif namun tidak dapat menikmati layanan publik yang semestinya. Kondisi ini dalam perspektif kebijakan publik mencerminkan lemahnya integrasi antara kebijakan kehutanan dan kebijakan pelayanan publik (Dunn, 2015). Jika tidak segera dianalisis dan ditangani secara komprehensif, persoalan ini berpotensi menimbulkan implikasi yang lebih luas, baik berupa kerusakan fungsi ekologis kawasan akibat permukiman yang terus berkembang tanpa kepastian hukum, maupun meningkatnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah akibat janji-janji penyelesaian yang tidak kunjung terwujud.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini hadir untuk mengisi kesenjangan kajian yang ada dengan menganalisis proses kebijakan penanganan kawasan permukiman dalam Kawasan Hutan Lindung Sungai Pulai di Kampung Tirtomulyo melalui pendekatan *Multiple Streams Framework*. Penelitian ini tidak hanya akan menjelaskan apa yang terjadi di lapangan, tetapi lebih penting lagi menjelaskan mengapa proses kebijakan berlangsung sebagaimana adanya, serta bagaimana peluang kebijakan dapat dibuka untuk menghadirkan penyelesaian yang memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sekaligus menjaga keberlanjutan fungsi ekologis kawasan hutan lindung. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan ilmu administrasi negara, khususnya dalam kajian analisis kebijakan publik di bidang pengelolaan kawasan hutan dan permukiman.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini berfokus pada analisis kebijakan pemerintah dalam menangani permasalahan kawasan permukiman yang berada di dalam Kawasan Hutan Lindung Sungai Pulai, khususnya di Kampung Tirtomulyo Tanjungpinang. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam menangani kawasan permukiman yang berada di dalam Kawasan Hutan Lindung Sungai Pulai, khususnya di Kampung Tirtomulyo Tanjungpinang?
- b. Bagaimana interaksi antara *problem stream*, *policy stream*, dan *politics stream* dalam kerangka *Multiple Streams Framework* (MSF) mempengaruhi terbukanya *policy window* bagi penyelesaian kebijakan kawasan permukiman Kampung Tirtomulyo?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis kebijakan pemerintah dalam menangani kawasan permukiman yang berada di dalam Kawasan Hutan Lindung Sungai Pulai, khususnya di Kampung Tirtomulyo Tanjungpinang.
2. Menganalisis interaksi antara *problem stream*, *policy stream*, dan *politics stream* dalam kerangka *Multiple Streams Framework* (MSF) serta bagaimana interaksi ketiga arus tersebut mempengaruhi terbukanya *policy window* bagi penyelesaian kebijakan kawasan permukiman Kampung Tirtomulyo.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, bahwa temuan penelitian akan memiliki manfaat teoritis dan praktis. Beberapa manfaat yang diharapkan terkait dengan fenomena yang dibahas adalah sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Mengaplikasikan Kerangka *Multiple Streams* (MSF) dalam konteks kebijakan kehutanan memperkaya studi kebijakan publik dengan menyoroti dinamika antara aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik serta peran *policy entrepreneur*. Misalnya, Rahayu et al. (2024) menemukan bahwa aliran politik mendominasi konvergensi dalam formulasi kebijakan kehutanan baru di Indonesia.

Penelitian ini juga mengintegrasikan dimensi sosial ekologis dan keadilan sosial ke dalam kerangka penyelesaian konflik agraria kawasan lindung. Sari dan Wahanisa (2025) mengusulkan model integratif yang menggabungkan legalisasi hak rakyat (melalui mekanisme TORA), partisipasi aktif masyarakat, dan pemeliharaan fungsi ekologis. Pendekatan ini memperkuat landasan teoretis dalam studi konflik agraria dan kebijakan pengelolaan kawasan lindung.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih responsif, partisipatif, dan berbasis data. Sebagai contoh, Mokodongan et al. (2025) menyimpulkan perlunya reformulasi kebijakan perlindungan hutan yang melibatkan masyarakat serta mekanisme evaluasi berbasis kinerja

demi menjaga ekosistem hutan di tengah proyek pembangunan strateg.

Penelitian ini menekankan pentingnya pemberdayaan masyarakat sekitar hutan agar tidak hanya bergantung pada pemanfaatan kawasan lindung. Mando et al. (2023) merekomendasikan pelatihan dan diversifikasi mata pencaharian warga di sekitar hutan lindung Jompi, sehingga penduduk tidak menggantungkan hidupnya sepenuhnya pada sumber daya hutan.

Saran praktis lainnya adalah relokasi penduduk dari dalam kawasan lindung ke area alternatif yang sesuai. Studi kasus Mesuji Pelangi et al. (2022) menunjukkan bahwa pemindahan warga secara bertahap dapat memulihkan fungsi lindung hutan, dengan tetap mempertimbangkan kebutuhan ekonomi masyarakat.

