

# PERANAN PARA PIHAK DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGUNAAN KAWASAN HUTAN UNTUK PERTAMBANGAN *(The Roles of Stakeholders in Policy Implementation of the Use of Forest Area for Mining Activity)*

Manifas Zubayr<sup>1</sup>, Dudung Darusman<sup>2</sup>, Bramasto Nugroho<sup>2</sup> & Dodik Ridho Nurrohmat<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Jl. Ir. H. Juanda 100 Bogor, Indonesia;  
e-mail: manifas\_zaf@yahoo.co.id

<sup>2</sup>Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga,  
Kampus IPB Dramaga, Bogor, Indonesia; e-mail: ddarusman@yahoo.com,  
bramasto2001@yahoo.co.id, dnrohmat@yahoo.com

Diterima 19 April 2014 direvisi 28 Mei 2014 disetujui 11 September 2014

## ABSTRACT

*This study aimed to find the role and relationships among stakeholders in the policy implementation. Descriptive qualitative approach with indepth interview method, document and literature review and unstructured observations used in this study. Stakeholder analysis has been done by identifying the interests and influence of stakeholders, also an analysis of the rights, responsibility, revenues and relationship (4R's) of stakeholders. The study results showed that there are nineteen stakeholders related to the policy implementation of the use of forest area. Ministry of Forestry is the main stakeholders while the leasehold of forest area license's holder become stakeholders' key in the policy implementation of the use of forest area. The role of both become a main factor of the successful implementation of policy. There is a good balance between the rights, responsibility and revenues for each stakeholder. While the relationships among stakeholders existed in various levels, from collaboration to conflict. Ministry of Forestry is expected to allocate deconcentration budget to implement the use of forest area policy. The regional government is also expected to prepare adequate human resources to conduct monitoring and evaluation activities such the leasehold of the forest area license.*

*Keywords: The use of forest area, stakeholders, policy implementation.*

## ABSTRAK

Studi ini bertujuan mengetahui peranan dan hubungan antara para pihak dalam implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan (PKH). Pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode *indepth interview, document and literature review* dan observasi tak terstruktur digunakan dalam studi ini. Analisis para pihak dilakukan dengan mengidentifikasi kepentingan dan pengaruh para pihak serta analisis terhadap *rights, responsibility, revenues* dan *relationship* (4R's) para pihak. Hasil studi menunjukkan bahwa terdapat 19 pihak yang terkait dengan implementasi kebijakan PKH. Kementerian Kehutanan menjadi pihak utama sedangkan pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) menjadi pihak kunci dalam implementasi kebijakan PKH. Peranan keduanya menjadi tolok ukur keberhasilan implementasi kebijakan ini. Terdapat keseimbangan yang cukup baik antara *rights, responsibility* dan *revenues* untuk masing-masing pihak. Hubungan di antara para pihak terjalin dalam berbagai tingkat, dari bekerjasama sampai dengan adanya konflik. Kementerian Kehutanan perlu mengalokasikan anggaran yang cukup untuk mengurangi kendala implementasi kebijakan PKH, sedangkan pemerintah daerah juga perlu menyiapkan sumber daya manusia yang memadai untuk melaksanakan kegiatan pemantauan dan evaluasi IPPKH.

Kata kunci: Penggunaan kawasan hutan, implementasi kebijakan, para pihak.

## I. PENDAHULUAN

Kebijakan penggunaan kawasan hutan (PKH) adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan. Pengaturan dan pelaksanaan kebijakan ini mulai dirumuskan pada tahun 1978 dengan diterbitkannya SK Direktur Jenderal Kehutanan No. 64/Kpts/DJ/I/1978 tentang Pedoman Pinjam Pakai Tanah Kehutanan. SK tersebut merupakan respon terhadap Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1976 tanggal 13 Januari 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum.

Sejarah perkembangan kebijakan PKH dapat dikelompokkan menjadi tiga periode, yaitu periode penggunaan (1978-2004), periode pembatasan atau pengendalian (2004-2010) dan periode pemulihan (2010-sekarang). Pada periode penggunaan, kebijakan lebih menitikberatkan pada pengaturan penggunaan kawasan hutan, disusul periode pengendalian di mana kebijakan mulai mengatur pembatasan-pembatasan luas yang bertujuan untuk mengendalikan aktivitas pertambangan di dalam kawasan hutan. Pada periode pemulihan, kebijakan menitikberatkan pada pengaturan untuk memulihkan kawasan hutan.

Hingga saat ini kebijakan PKH telah mengalami beberapa kali perubahan peraturan dalam perjalanan implementasinya. Proses implementasi kebijakan PKH selama kurun waktu 35 tahun (1978-2013) tidak terlepas dari peranan berbagai pihak. Perkembangan kebijakan PKH juga mengakibatkan semakin beragamnya para pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan PKH tersebut. Perkembangan tersebut juga dilandasi oleh kebijakan-kebijakan lain yang memberikan peranan lebih besar kepada

pemerintah daerah. Dalam proses implementasi kebijakan PKH, pemerintah telah membagi peranan para pihak, baik di pusat maupun di daerah sesuai kewenangannya.

Freeman (1984) mendefinisikan para pihak atau pemangku kepentingan sebagai kelompok atau individu yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan. Pomeroy & Guieb (2006) memberikan definisi yang lebih holistik dari para pihak dan menggambarkan mereka sebagai individu, kelompok atau organisasi, dalam berbagai cara, tertarik, terlibat atau terpengaruh (positif atau negatif) oleh suatu kegiatan/proyek tertentu atau tindakan terhadap sumber daya.

Tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi kepentingan dan pengaruh para pihak serta peranan dan hubungannya dalam proses implementasi kebijakan PKH untuk pertambangan. Analisis para pihak dalam penelitian ini berguna untuk mengetahui bagaimana dukungan, kepentingan, pengaruh, peranan serta tingkat dan bentuk hubungan antar pihak yang berkepentingan dalam implementasi kebijakan PKH. Dalam tulisan ini akan disajikan hasil kajian analisis para pihak tersebut dalam implementasi kebijakan PKH.

## II. METODE PENELITIAN

### A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yaitu proses penelitian untuk memahami masalah-masalah sosial berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan kunci secara terperinci dan disusun dalam sebuah situasi yang alamiah (Creswell, 2002). Dalam penelitian ini akan digunakan studi kasus intrinsik (*intrinsic case study*). Penelitian jenis ini dimaksudkan untuk memahami sebuah

kasus tertentu. Metode ini bukan karena suatu kasus mewakili kasus-kasus lain atau karena menggambarkan sifat atau problem tertentu, namun karena dalam seluruh aspek kekhususan dan kesederhanaannya, kasus itu sendiri menarik minat (Stake, 2009).

## **B. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan beberapa pakar dan informan, studi dokumen dan literatur (*document review*), analisis isi peraturan perundangan yang berhubungan dengan kebijakan PKH dan observasi di lapangan pada beberapa perusahaan pertambangan yang telah memiliki izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH). Dalam penelitian ini digunakan metode bentuk observasi tidak terstruktur (*unstructured observation*), yaitu observasi yang dilakukan tanpa menggunakan *guide observation* (Bungin, 2009). Pengambilan sampel dilakukan dengan kombinasi metode *purposive sampling* dan *snowball sampling*.

Data primer digali dari para pakar dan informan kunci dari lembaga-lembaga yang terlibat langsung dalam proses implementasi kebijakan PKH. Sumber data primer tersebut diambil dari Kementerian Kehutanan, Dinas Kehutanan Provinsi (Dishutprov), Dinas Kehutanan Kabupaten (Dishutkab), Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Kabupaten (DisESDM Kab), Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) Kabupaten, Balai Peman-tapan Kawasan Hutan (BPKH), Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS), Balai Pemantauan Pemanfaatan Hutan Produksi (BP2HP), Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), perusahaan pemegang IPPKH dan perusahaan pemegang izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu (IUPHHK). Data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen maupun sumber pustaka lain yang relevan dan terpercaya.

Pengumpulan data dilakukan di Bogor, Jakarta, Samarinda, Banjarbaru, Kendari, Kabupaten Kutai Kartanegara, Tanah Bumbu, Konawe Utara dan Kolaka. Pengumpulan data dan informasi dilakukan pada bulan Juli-Desember 2013.

## **C. Metode Analisis Data**

Grimble & Wellard (1997) berpendapat, analisis para pihak adalah sebuah alat yang sangat baik untuk digunakan dalam menganalisis kebijakan dan perumusannya serta dapat dipertimbangan dalam perumusan kebijakan program-program pengelolaan sumber daya alam. Analisis ini merupakan sebuah pendekatan untuk memahami sebuah sistem kebijakan dan perubahan di dalamnya dengan mengidentifikasi aktor-aktor kunci atau para pihak dan sejauh mana peranan maupun kepentingan mereka di dalamnya.

### **1. Identifikasi Para Pihak**

Identifikasi pelaku kebijakan yang terkait dengan PKH dilakukan dengan analisis para pihak. Tujuan analisis para pihak adalah untuk mengidentifikasi institusi yang terkait dengan penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan. Para pihak adalah orang, kelompok, atau lembaga yang mungkin mempengaruhi atau terkena dampak intervensi proyek atau kebijakan yang diusulkan, baik negatif atau positif (McCracken & Narayan, 1998). Identifikasi para pihak akan dilakukan ber-dasarkan karakteristik para pihak menurut Crosby (1991), yaitu: 1) para pihak utama (*primary stakeholder*), yaitu para pihak yang terkena dampak langsung, baik positif maupun negatif oleh suatu program atau proyek serta mempunyai kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut; 2) para pihak pendukung (*secondary stakeholder*), yaitu para pihak yang tidak memiliki kepentingan langsung terhadap kegiatan tersebut tetapi memiliki kepedulian; 3) para pihak kunci (*key stakeholder*), yaitu para

pihak yang memiliki kewenangan legal dalam hal pengambilan keputusan.

Langkah selanjutnya adalah mengelompokkan dan membedakan para pihak. Menurut Eden & Ackermann (1998) yang dikutip oleh Bryson (2004) dan Reed *et al.* (2009) metode analisis yang digunakan yaitu matriks pengaruh dan kepentingan dengan mengklasifikasikan para pihak ke dalam *key players*, *context setters*, *subjects* dan *crowd* (Gambar 1). Pengaruh (*influence*) merujuk pada kekuatan (*power*) yang dimiliki para pihak untuk mengontrol proses dan hasil dari suatu keputusan. Kepentingan (*importance*) merujuk pada kebutuhan para pihak di dalam pencapaian hasil dan tujuan.

## 2. Peranan Para Pihak

Analisis ini bertujuan untuk menganalisis hubungan dan dinamika di antara berbagai pihak di tingkat lokal, nasional maupun internasional yang mempunyai ikatan kepentingan terhadap sumber daya hutan dan tambang. Salah satu cara dalam mempelajari karakteristik para pihak adalah melalui analisis kekuatan para pihak yang bertujuan untuk menjelaskan peran para pihak yang sifat dan hubungannya berbeda satu sama lain. Pada

kajian peranan para pihak ini akan digunakan pendekatan analisis 4R (*rights, responsibilities, revenues, dan relationship*) (Dubois, 1998; IIED, 2005; Salam & Noguchi, 2006).

Pendekatan 4R merupakan perangkat yang dapat digunakan untuk mengklarifikasi peranan (*roles*) yang dimainkan oleh para pihak yang berbeda dan sifat hubungan (*relationship*) di antara mereka. Kerangka 4R membongkar peranan dari para pihak ke dalam *rights, responsibilities, revenues* serta menilai *relationship* di antara para pihak yang terlibat (IIED, 2005).

Identifikasi 3R (*right, responsibilities dan revenues*) dilakukan dengan menginventarisasi dan menganalisis ketiga peranan para pihak tersebut dalam peraturan perundangan yang ada (*desk study*) terkait dengan implementasi kebijakan PKH. Selanjutnya dilakukan *crosscheck* di lapangan dengan *interview*, observasi dan penelaahan terhadap dokumen-dokumen yang mendukung seperti laporan kegiatan terkait dengan IPPKH. Untuk menilai tingkatan masing-masing peranan para pihak dilakukan *scoring* berdasarkan interpretasi terhadap data dan informasi yang diperoleh dengan cara menghubungkan dan/atau membandingkan antara hasil *desk study* dengan

Kepentingan ( <i>Importance</i> )	Tinggi ( <i>High</i> )	<i>Subjects</i>	<i>Key players</i>
	Rendah ( <i>Low</i> )	<i>Crowd</i>	<i>Context setter</i>
		Rendah ( <i>Low</i> )	Tinggi ( <i>High</i> )
		Pengaruh ( <i>Influence</i> )	

Sumber: Reed *et al.* (2009)

Gambar 1. Matriks pengaruh dan kepentingan para pihak  
*Figure 1. Matrix of the stakeholders importance and influence*

hasil *crosscheck* tersebut. Masing-masing tingkatan diberikan bobot nilai (skor) untuk memudahkan sebesar apa peranan para pihak tersebut dalam implementasi kebijakan PKH.

Untuk memudahkan dalam memberikan bobot nilai pada setiap pihak, dalam penelitian ini, 3R dibatasi sebagai berikut:

- *Rights*: hak yang dimiliki oleh para pihak terkait dengan pengambilan keputusan, perumusan kebijakan dan implementasinya, hak yang timbul sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan PKH, akses dalam penggunaan kawasan hutan, serta besarnya pengaruh yang ditimbulkan.
- *Responsibilities*: meliputi kewenangan, kewajiban dan tugas-tugas yang berkaitan dengan PKH dan melaksanakan kebijakan/aturan/keputusan yang telah ditetapkan.
- *Revenues*: merupakan manfaat atau keuntungan yang diperoleh para pihak, baik berupa manfaat langsung maupun tidak

langsung yang timbul sebagai akibat dari dilaksanakannya kebijakan PKH, baik yang telah diperhitungkan (*by design*) maupun tidak diperhitungkan.

Dengan batasan-batasan tersebut maka pemberian bobot nilai untuk ketiga unsur tersebut adalah seperti pada Tabel 1 dan Tabel 2.

### 3. Hubungan Antar Pihak

Sebagaimana dalam mengidentifikasi 3R, untuk mengidentifikasi hubungan antar pihak juga menggunakan cara yang sama, hanya sedikit berbeda dalam memberikan bobot nilai (skor) untuk menilai hubungan yang meliputi: interaksi, sinergi, keberlanjutan (kontinuitas) dan kekuatan hubungan bahkan untuk mengetahui ada-tidaknya konflik atau peluang terjadinya konflik akibat hubungan tersebut. Tabel 2 memberikan batasan *verifier* terhadap pembobotan yang dilakukan terhadap hubungan antar pihak.

Tabel 1. Bobot nilai (skor) dan *verifier* untuk mengetahui hak (*rights*) para pihak dalam implementasi kebijakan PKH.

Table 1. Scores and verifiers to identify the stakeholder's rights, responsibilities and revenues in the policy implementation of the use of forest area.

Skor (Score)	Kategori (Category)	Ukuran (Verifier)		
		Hak (Rights)	Tanggungjawab (Responsibilities)	Manfaat (Revenues)
5	Sangat tinggi (Highest)	Mempunyai hak, sangat mempengaruhi implementasi kebijakan	Menjalankan tanggungjawabnya, sangat mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan	Mendapatkan manfaat langsung, sesuai dengan tujuan/target
4	Tinggi (High)	Mempunyai hak, cukup mempengaruhi implementasi kebijakan	Menjalankan tanggungjawabnya, cukup mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan	Mendapatkan manfaat tidak langsung sesuai dengan tujuan/ target
3	Cukup (Enough)	Mempunyai hak, sedikit mempengaruhi proses implementasi kebijakan	Menjalankan tanggungjawabnya, sedikit mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan	Mendapatkan manfaat langsung, tidak sesuai (tanpa) dengan tujuan/target
2	Rendah (Low)	Mempunyai hak, tidak mempengaruhi proses implementasi kebijakan	Menjalankan tanggungjawabnya, tidak mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan	Mendapatkan manfaat tidak langsung tanpa ada target
1	Sangat rendah (Lowest)	Tidak mempunyai hak namun mempengaruhi proses implementasi kebijakan	Tidak mempunyai tanggungjawab, namun mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan, atau mempunyai tanggungjawab, namun tidak menjalankannya	Tidak Mendapatkan manfaat
0	Miskin (Poor)	Tidak mempunyai hak dan pengaruh	Tidak mempunyai tanggungjawab	Tidak mempunyai tanggungjawab

Tabel 2. Bobot nilai dan ukuran untuk mengidentifikasi hubungan antar pihak dalam implementasi kebijakan PKH.

Table 2. Scores and verifiers to identify the stakeholder's relationships in implementation policy of the use of forest area.

Skor (Score)	Kategori hubungan (Relationship category)	Interaksi (Interaction)	Kontinuitas (Continuity)	Sinergitas (Sinergity)	Kekuatan (Closeness)	Konflik (Conflict)
5	Sangat baik ( <i>Excellent</i> )	Ada	Kontiniu	Ada	Kuat	Tidak
4	Baik ( <i>Good</i> )	Ada	Kontiniu	Ada	Cukup	Tidak
3	Cukup baik ( <i>Enough</i> )	Ada	Kontiniu	Tidak	Lemah	Tidak
2	Kurang baik ( <i>Bad</i> )	Ada	Tidak	Tidak	Lemah	Tidak
1	Tidak ada hubungan ( <i>No relationship</i> )	Tidak	Tidak	Tidak	Lemah	Tidak
0	Tidak teridentifikasi ( <i>Unidentified</i> )	-	-	-	-	-
-1	Potensial terjadi konflik ( <i>Rarely conflict occurred</i> )	Ada	Tidak	Tidak	Lemah	Ada
-2	Biasanya/sering terjadi konflik ( <i>Usually conflict occurred</i> )	Ada	Kontiniu	Tidak	Cukup	Ada

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Identifikasi Para Pihak

Identifikasi para pihak merupakan langkah awal yang dapat dilakukan dalam proses implementasi kebijakan PKH. Para pihak dapat diidentifikasi berdasarkan beberapa sudut pandang, di antaranya: pihak yang menerima manfaat, siapa yang terkena dampak, siapa yang rentan, siapa yang mendukung, siapa lawan dan bagaimana hubungan antar para pihak (McCracken & Narayan, 1998).

Para pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan PKH teridentifikasi sebanyak 15 pihak. Berdasarkan batasan dalam identifikasi yang dirangkum oleh Crosby (1991) diklasifikasikan ke dalam para pihak kunci, para pihak utama dan para pihak pendukung, yaitu sebagai berikut:

1. Para pihak kunci, merupakan para pihak yang secara legalitas memiliki kewenangan atau dengan kata lain memiliki pengaruh dan kepentingan yang tinggi dalam pengambilan keputusan pada proses

pembuatan dan implementasi kebijakan PKH, yaitu: Kementerian Kehutanan, BPKH, BPDAS, BP2HP dan BKSDA.

2. Para pihak utama, yaitu para pihak yang terkena dampak langsung, baik positif maupun negatif oleh suatu program atau proyek serta mempunyai kepentingan langsung dengan kegiatan tersebut. Para pihak menjadi penentu utama dalam pelaksanaan kebijakan. Para pihak tersebut adalah perusahaan pemegang IPPKH.
3. Para pihak pendukung, yaitu para pihak yang tidak memiliki kepentingan secara langsung terhadap implementasi kebijakan PKH tetapi memiliki kepedulian. Mereka berperan sebagai pendukung dalam implementasi kebijakan atau dapat juga sebagai *intermediaries* atau fasilitator dalam proses dan cukup berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. Para pihak pendukung ini adalah: 1) KemESDM; 2) Pemerintah Provinsi (Gubernur, Dishutprov, DisESDM Prov); 3) Pemerintah Kabupaten (Bupati, Dishutkab, DisESDM Kab, BLHD).

Selain 15 pihak di atas, terdapat beberapa pihak lain yang teridentifikasi keterlibatannya dalam implementasi kebijakan PKH, meskipun tidak mempunyai kepentingan dan pengaruh secara langsung. Para pihak tersebut adalah masyarakat, aparat keamanan, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan organisasi

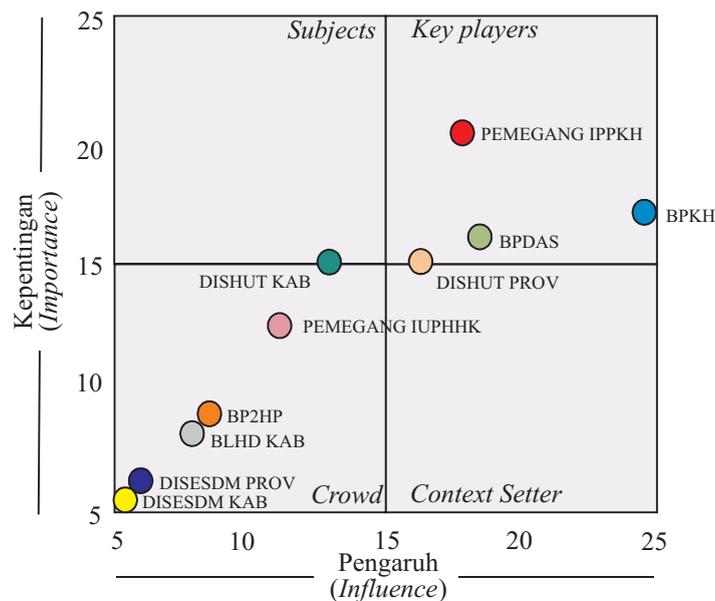
massa (ormas).

Dari ke-15 pihak yang teridentifikasi tersebut, hanya 10 pihak yang berhasil teridentifikasi tingkat kepentingan dan pengaruhnya. Hasil identifikasi dan kategorisasi terhadap 10 pihak tersebut disajikan pada Tabel 3 dan Gambar 2.

Tabel 3. Nilai rata-rata skor dan tingkat kepentingan dan pengaruh para pihak dalam implementasi kebijakan PKH.

Table 3. The average score of stakeholders importance and influence in policy implementation of the use of forest area.

No.	Para pihak (Stakeholders)	Kepentingan (Importance)		Pengaruh (Influence)	
		Skor (Score)	Tingkat (Level)	Skor (Score)	Tingkat (Level)
1.	BPKH	17,00	Tinggi	24,00	Tinggi
2.	BPDAS	16,33	Tinggi	18,00	Tinggi
3.	BP2HP	8,50	Rendah	8,50	Rendah
4.	Dishut Provinsi	15,00	Tinggi	15,67	Tinggi
5.	Dishut Kabupaten	15,00	Tinggi	13,00	Rendah
6.	Dis ESDM Provinsi	5,67	Rendah	5,67	Rendah
7.	DisESDM Kabupaten	5,33	Rendah	5,00	Rendah
8.	BLHD Kabupaten	8,00	Rendah	7,50	Rendah
9.	Pemegang IPPKH	20,36	Tinggi	16,82	Rendah
10.	Pemegang IUPHHK	13,00	Rendah	10,67	Rendah



Gambar 2. Posisi para pihak dalam matriks kepentingan dan pengaruh.

Figure 2. Stakeholders position in the importance and influence matrix.

*Key player* merupakan para pihak yang aktif karena mereka mempunyai kepentingan dan pengaruh yang tinggi terhadap implementasi kebijakan PKH. *Subjects* memiliki kepentingan yang tinggi tetapi pengaruhnya rendah dan walaupun mereka mendukung kegiatan, kapasitasnya terhadap dampak mungkin tidak ada. Para pihak dalam kategori ini akan mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan jika mempunyai modal dan aksi bersama yang kuat. *Context setter* memiliki pengaruh yang tinggi tetapi sedikit kepentingan, sedangkan *Crowd* merupakan para pihak yang memiliki sedikit kepentingan dan pengaruh terhadap hasil yang diinginkan dan hal ini menjadi pertimbangan untuk mengikutsertakannya dalam pengambilan keputusan.

Hasil pemetaan posisi para pihak menunjukkan bahwa para pihak yang masuk dalam kuadran *key players* adalah pemegang IPPKH, BPKH dan BPDAS. Ketiganya mempunyai kepentingan dan pengaruh yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan PKH. Pemegang IPPKH merupakan pihak utama dalam implementasi kebijakan PKH, keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh kinerja pemegang IPPKH. Baik-buruknya respon pemegang IPPKH terhadap kebijakan PKH sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut, sedangkan BPKH dan BPDAS merupakan pihak kunci yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat (Kementerian Kehutanan) di daerah. Keduanya merupakan ujung tombak dalam pelaksanaan kegiatan IPPKH di lapangan sehingga keduanya mempunyai kepentingan dan pengaruh yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan PKH.

Adapun pada kuadran *crowd* terdapat pemegang IUPHHK, BP2HP, BLHD dan DisESDM Prov. Pada kuadran ini setiap pihak dikategorikan tidak mempunyai kepentingan

dan pengaruh yang besar seperti pada kuadran *key players*. BP2HP meskipun sebagai UPT pemerintah pusat, namun kepentingan dan pengaruhnya tidak terlalu besar. Hal itu terkait dengan peranan BP2HP yang juga tidak terlalu besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan PKH. Peranan BP2HP hanya sebagai pendukung dalam pelaksanaan kebijakan PKH di lapangan. Sementara pemegang IUPHHK, BLHD dan DisESDM Prov juga tidak mempunyai kepentingan dan pengaruh yang besar. Hal itu sesuai dengan hasil identifikasi bahwa ketiga institusi tersebut merupakan para pihak pendukung (*secondary stakeholders*).

Dishutprov maupun Dishutkab mempunyai tingkat kepentingan yang sama, namun mempunyai tingkat pengaruh yang berbeda. Dishutprov mempunyai pengaruh yang lebih besar dibanding Dishutkab yang disebabkan oleh peranan Dishutprov dalam implementasi kebijakan PKH juga lebih besar. Peranan tersebut terkait dengan pemberian pertimbangan teknis dalam rangka penerbitan rekomendasi Gubernur untuk calon pemegang IPPKH dan koordinator tim evaluasi IPPKH dalam rangka persetujuan prinsip IPPKH, perpanjangan IPPKH (eksplorasi maupun eksploitasi), pengembalian lahan IPPKH maupun evaluasi IPPKH periodik. Sementara peranan Dishutkab adalah dalam kegiatan pemantauan IPPKH secara periodik.

Pihak lainnya yang teridentifikasi yaitu LSM, ormas dan masyarakat di sekitar kawasan hutan tidak mempunyai kepentingan maupun pengaruh terhadap tingkat keberhasilan implementasi kebijakan PKH. Namun demikian, dalam realitanya ketiga pihak tersebut mempengaruhi kinerja pemegang IPPKH. Masyarakat memanfaatkan keberadaan perusahaan tambang dengan melakukan tuntutan atas kawasan hutan dengan harapan mendapatkan ganti rugi atau kompensasi, sedangkan LSM dan ormas berharap

mendapatkan keuntungan dari adanya konflik tersebut dengan berperan sebagai mediator. Pada akhirnya LSM dan ormas juga meminta imbalan atas peranannya sebagai mediator tersebut.

Kondisi tersebut umum terjadi hampir di seluruh kawasan hutan di Indonesia, di mana keterlibatan atau akses masyarakat yang sangat rendah terhadap sumber daya hutan dan lahan serta hasil-hasilnya. Pemerintah seolah tidak memperdulikan keberadaan masyarakat di sekitar kawasan hutan. Bagaimanapun masyarakat di sekitar kawasan hutan mempunyai kepentingan terhadap sumber daya hutan maupun lahan sebagai sumber pemenuhan kebutuhan dalam aspek ekonomi, sosial maupun budaya (Roslinda *et al.*, 2012; Kusumedi & Rizal, 2010).

Kepentingan dan pengaruh institusi kehutanan, baik UPT maupun institusi daerah dipengaruhi oleh peranan mereka yang telah digariskan dalam peraturan perundangan. Kepentingan dan pengaruh pemegang IPPKH dipengaruhi oleh hak dan kewajiban pemegang IPPKH, keuntungan yang akan diperoleh, partisipasi dan komitmen pemegang IPPKH dalam implementasi kebijakan IPPKH. Berbeda dengan pemegang IPPKH, kepentingan dan pengaruh pemegang IUPHHK dipengaruhi oleh motivasinya terhadap keberadaan sumber daya tambang dan energi di dalam areal konsesinya. Jika motivasi pemegang IUPHHK adalah mengambil atau mencari keuntungan/rente (*rent seeking*) maka akan semakin tinggi kepentingan pemegang IUPHHK tersebut terhadap keberadaan sumber daya tambang dan mineral atau perusahaan tambang yang berada di dalam konsesi IUPHHK-nya. Demikian juga jika motivasi pemegang IUPHHK adalah keinginan untuk bisa bekerjasama atau berkoordinasi dalam pengelolaan hutan. Jika pemegang IUPHHK bersikap tidak peduli maka kepentingan mereka akan rendah, de-

mikian juga dengan pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan PKH.

## **B. Peranan Para Pihak**

Keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya ditentukan oleh berfungsinya institusi yang dibangun. Aturan main dijalankan dengan baik, para pihak yang berkompeten dapat menjalankan peranannya sesuai dengan hak, tugas, tanggungjawab serta mendapatkan manfaat yang diharapkan. Dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan PKH, Kementerian Kehutanan berusaha membagi habis tugas kepada para pihak yang berkompeten, baik di institusi pusat di daerah maupun institusi pemerintah daerah. Namun demikian, masih terdapat berbagai kendala dalam pelaksanaannya. Keterbatasan sumber daya manusia pelaksana, minimnya anggaran dan lemahnya koordinasi menjadi permasalahan klasik dalam implementasi kebijakan. Hasil identifikasi terhadap peranan para pihak dalam implementasi kebijakan PKH disajikan dalam Tabel 4.

Kementerian Kehutanan sebagai *key players* merupakan aktor dominan sejak perumusan kebijakan PKH sampai dengan implementasinya. Dukungan UPT Kementerian Kehutanan di daerah (BPKH, BPDAS, BP2HP dan BKSDA/TN) memudahkan dalam pelaksanaan kebijakan. Pemberian kewenangan memantau dan mengevaluasi IPPKH kepada pemerintah provinsi (mengevaluasi) dan pemerintah kabupaten/kota (memantau) pada dasarnya meringankan beban tugas dan tanggung-jawab pemerintah pusat. Meskipun pemerintah daerah hanya mendapatkan sedikit porsi kewenangan dalam implementasi kebijakan PKH, namun keterlibatan pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan tersebut cukup besar. Hasil identifikasi terhadap keterlibatan para pihak dalam implementasi kebijakan PKH menunjukkan perbedaan yang tidak menyolok, yaitu 52,9%

Tabel 4. Hak, tanggung jawab dan manfaat yang diperoleh para pihak dalam implementasi PKH.

*Table 4. Stakeholder's rights, responsibilities and revenues in the policy implementation of the use of forest area.*

Para pihak ( <i>Stakholder</i> )	Hak ( <i>Rights</i> )	Skor ( <i>Score</i> )	Tanggungjawab ( <i>Responsibilities</i> )	Skor ( <i>Score</i> )	Manfaat ( <i>Revenues</i> )	Skor ( <i>Score</i> )
Kunci:						
1. Kemenhut	Menyusun kebijakan (peraturan), menganalisis permohonan IPPKH	5	Mengolah, menganalisis, memproses dan menerbitkan IPPKH	5	Mendapatkan penerimaan negara dari PNBP	5
2. BPKH	Memberikan pertimbangan teknis, bimbingan dan pembinaan bidang ke-planologi-an	4	- Tata batas dan inventarisasi - Penilaian hasil revegetasi - Verifikasi calon lokasi rehabilitasi DAS - Penilaian hasil rehabilitasi DAS - Monitoring dan atau evaluasi IPPKH - Verifikasi PNBP - Pemeriksaan lapangan lahan kompensasi	5	Penyerapan anggaran, pemberdayaan, peningkatan kualitas dan kesejahteraan SDM	4
3. BPDAS	Bimbingan dan pembinaan rehabilitasi DAS	4	- Penilaian hasil revegetasi - Verifikasi calon lokasi rehabilitasi DAS - Penilaian hasil rehabilitasi DAS - Monitoring dan atau evaluasi IPPKH - Verifikasi PNBP - Pemeriksaan lapangan lahan kompensasi	4	Penyerapan anggaran, pemberdayaan, peningkatan kualitas dan kesejahteraan SDM	4
4. BP2HP	Bimbingan dan pembinaan tata usaha kayu	3	- Bimbingan dan pembinaan dalam kegiatan inventarisasi tegakan - Penilaian hasil revegetasi	3	Pemberdayaan, peningkatan kualitas dan kesejahteraan SDM	3
5. BKSDA, BTN, Tahura	Menentukan lokasi rehabilitasi DAS dalam kawasan konservasi	3	- Verifikasi calon lokasi rehabilitasi DAS - Penilaian hasil rehabilitasi DAS	3	Rahabilitasi kawasan konservasi	2

Tabel 4. Lanjutan.  
Table 4. Continued.

Para pihak (Stakholder)	Hak (Rights)	Skor (Score)	Tanggungjawab (Responsibilities)	Skor (Score)	Manfaat (Revenues)	Skor (Score)
Utama:						
1. Perusa- haan Pertam- bangan (Peme- gang IPPKH)	Mendapatkan akses menggunakan kawasan hutan untuk eksploitasi tambang	5	Memenuhi semua kewajiban IPPKH	5	Keuntungan finansial dari eksploitasi tambang dalam kawasan hutan	5
Pendukung:						
1. Kemen- terian ESDM	Menerbitkan PKP2B/KK	5	Bimbingan dan pembinaan pelaksanaan kegiatan pertambangan ( <i>supporting</i> )	3	Pendapatan negara	5
2. Gubernur	Menerbitkan rekomendasi	5	Pengawasan ( <i>supporting</i> )	3	Pendapatan daerah	5
3. Bupati	Menerbitkan IUP	5	Pengawasan ( <i>supporting</i> )	3	Pendapatan daerah	5
4. Dinas Kehu- tanan Provinsi	Memberikan pertimbangan teknis, evaluasi IPPKH	4	- Tata batas dan inventarisasi - Verifikasi calon lokasi rehabilitasi DAS - Penilaian hasil rehabilitasi DAS - Evaluasi dan atau monitoring IPPKH - Verifikasi PNBPN - Pemeriksaan lapangan lahan kompensasi	4	Pemberdayaan, peningkatan kualitas dan kesejahteraan SDM	2
5. Dinas Kehu- tanan Kabupa- ten/Kota	Monitoring IPPKH	4	- Tata batas dan inventarisasi - Penilaian hasil revegetasi - Verifikasi calon lokasi rehabilitasi DAS - Penilaian hasil rehabilitasi DAS - Evaluasi dan atau monitoring IPPKH - Verifikasi PNBPN - Pemeriksaan lapangan lahan kompensasi	4	Pemberdayaan, peningkatan kualitas dan kesejahteraan SDM	2
6. Dis- ESDM Provinsi	-	1	- Memberikan pertimbangan teknis dalam rekomendasi Gubernur - Penilaian hasil penanaman revegetasi	3		1
7. Dis- ESDM Kabupa- ten	-	1	Pemantauan pelaksanaan kegiatan pertambangan ( <i>supproting</i> )	1		1

Tabel 4. Lanjutan.  
 Table 4. Continued.

Para pihak ( <i>Stakholder</i> )	Hak ( <i>Rights</i> )	Skor ( <i>Score</i> )	Tanggungjawab ( <i>Responsibilities</i> )	Skor ( <i>Score</i> )	Manfaat ( <i>Revenues</i> )	Skor ( <i>Score</i> )
8. Badan Lingkungan Hidup	-	1	Pemantauan lingkungan hidup ( <i>supporting</i> )	1	Membantu monitoring dan evaluasi kinerja perusahaan dalam pengelolaan lingkungan hidup	2
9. Perusahaan Kehutanan (Pemegang IUPHHK)	Melakukan kerjasama/ koordinasi dengan pemegang IPPKH	3	Memantau kegiatan pemegang IPPKH	2	Positif: mendapatkan kompensasi yang lebih besar (Keuntungan), menarik retribusi dari pemegang IPPKH Negatif: kegagalan sertifikasi PHPL, terganggunya pengelolaan hutan dan penurunan kualitas lingkungan	3
10. Masyarakat	Mendapatkan manfaat kawasan hutan	3	Melindungi dan menjaga kawasan hutan ( <i>Supporting</i> )	2	Pendapatan, kesejahteraan	3
11. LSM	-	1	-	1	Bantuan finansial dari perusahaan	3
12. Ormas	-	1	-	1	Bantuan finansial dari perusahaan	3
13. Aparat	-	1	-	1	Bantuan finansial/ pendapatan dari perusahaan	3

Keterangan (*Remark*): *Supporting* merupakan peranan sebuah institusi yang mendukung berjalannya implementasi kebijakan PKH.

keterlibatan pemerintah pusat berbanding 47,1% keterlibatan pemerintah daerah untuk semua kegiatan dari proses permohonan izin sampai dengan implementasi di lapangan (Lampiran 1).

Keseimbangan antara *rights*, *responsibilities* dan *revenues* atau 3R hampir pada setiap pihak yang terlibat menunjukkan tingkat peranan dan keterlibatan para pihak dalam implementasi kebijakan PKH relatif merata. Nilai

bobot (skor) juga menunjukkan kecenderungan yang menurun dari para pihak kunci, para pihak utama dan para pihak pendukung. Selain pemegang IPPKH yang mendapatkan haknya atas akses memasuki dan menggunakan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan, para pihak lain yang mempunyai skor *rights* dan *responsibilities* maksimal adalah Kementerian Kehutanan, Kementerian ESDM, Gubernur dan Bupati. Keempat

lembaga tersebut mempunyai kewenangan untuk menerbitkan surat izin, pertimbangan teknis maupun rekomendasi yang diperlukan dalam permohonan izin IPPKH. Dengan demikian peranan para pihak terkait dengan *rights* dan *responsibilities* para pihak mempunyai korelasi dengan kewenangan yang dimiliki dan besarnya pengaruh yang ditimbulkan sebagai akibat penggunaan *rights* tersebut.

Sebaliknya, terdapat lima pihak yang teridentifikasi yang tidak memiliki *rights* dan *responsibilities* apapun dalam implementasi kebijakan PKH, yaitu DisESDM Provinsi, DisESDM Kabupaten, Badan Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten, LSM, ormas dan aparat. Namun keberadaan kelima pihak tersebut mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan PKH, walaupun kecil. Bahkan masyarakat, LSM, ormas dan aparat mendapatkan manfaat langsung dari keberadaan pemegang IPPKH di daerah mereka. Mereka memanfaatkan situasi (*opportunistic behavior*) untuk mengambil keuntungan. Masyarakat melakukan tuntutan atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai sebagai lahan garapan mereka, sehingga terjadi konflik atas kawasan hutan yang dipinjam-pakai. Sementara LSM dan ormas mengatasnamakan masyarakat berpura-pura membantu mediasi pemegang IPPKH dengan masyarakat. Namun, baik LSM maupun ormas hanya ingin mendapatkan keuntungan (*opportunistic behavior*) dari pemegang IPPKH. Adapun aparat keamanan bersikap pasif, yaitu menunggu laporan dari pihak-pihak yang berkonflik, kemudian melihat dan menganalisis konflik. Tindakan yang akan dilakukan oleh aparat keamanan sangat tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat, seberapa besar konflik yang terjadi, pendekatan pemegang IPPKH, siapa pemilik pemegang IPPKH dan bagaimana kebijakan pimpinan kesatuan dari aparat tersebut. Pada akhirnya apapun upaya yang dilakukan oleh aparat, mereka tetap

mempunyai kepentingan untuk bisa mendapatkan manfaat langsung dari konflik yang terjadi.

Keseimbangan pembagian peran dan keterlibatan tersebut tidak menjadikan pemerintah daerah menerima IPPKH diterbitkan oleh pemerintah pusat. Baik pemerintah provinsi maupun kabupaten berpendapat bahwa pada era desentralisasi seperti sekarang ini, seharusnya kewenangan IPPKH diberikan kepada daerah karena daerah lebih mengetahui situasi dan kondisi daerahnya masing-masing. Mereka menganggap bahwa pemerintah pusat melakukan tebang pilih kewenangan. Alasan mereka adalah, terdapat kewenangan pengelolaan kawasan hutan yang memerlukan dana diberikan ke daerah tetapi pemerintah pusat tidak memberikan anggaran yang mencukupi. Sementara kewenangan yang menghasilkan pendapatan asli daerah diambil oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat terkesan setengah hati dalam memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. Demikian pendapat dan persepsi para pihak terhadap kewenangan pemberian IPPKH.

Dalam Permenhut Nomor P.16/ Menhut-II/2014 telah dijelaskan dengan cukup lengkap peranan para pihak dalam implementasi kebijakan PKH. Masing-masing pihak mendapatkan peranannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang melekat pada masing-masing institusi. Dari 17 jenis kegiatan yang teridentifikasi dalam proses implementasi kebijakan PKH, Dishutkab dan Dishutprov mempunyai keterlibatan paling tinggi (11 kali) sementara BPKH (10 kali), BPDAS (7 kali), dan BP2HP (7 kali). Kelima pihak tersebut secara bersamaan melakukan kegiatan-kegiatan: pemeriksaan lapangan calon lahan kompensasi, verifikasi calon lokasi rehabilitasi DAS, penetapan lokasi rehabilitasi DAS, penilaian tegakan hasil revegetasi, penilaian hasil penanaman rehabilitasi DAS, monitoring IPPKH dan evaluasi IPPKH.

Keterlibatan pemerintah daerah bersama dengan pemerintah pusat (yang diwakili oleh Unit Pelaksana Teknis Pusat di daerah) menunjukkan adanya sinergi dan koordinasi yang cukup bagus dalam implementasi kebijakan PKH (Lampiran 1). Pemerintah pusat juga telah memberikan kewenangan yang cukup besar kepada pemerintah daerah dengan selalu melibatkannya dalam setiap pengambilan keputusan, mulai dari kegiatan pengajuan permohonan IPPKH oleh perusahaan tambang sampai dengan penilaian pengembalian areal IPPKH-nya.

Namun demikian, pemerintah daerah merasa porsi yang diberikan oleh pemerintah pusat masih dirasa setengah hati. Alasan kewenangan pemberian IPPKH yang seharusnya berada di pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten masih menjadi tuntutan. Mereka juga mengeluhkan keterlambatan dan tidak memadainya anggaran (dekonsentrasi) untuk kegiatan monitoring dan evaluasi mengingat volume IPPKH yang sangat banyak.

### **C. Hubungan Antar Pihak**

Hubungan antar pihak dalam implementasi kebijakan PKH terjadi dalam dua bentuk, yaitu kooperatif dan konflik. Hubungan kooperatif terjadi ketika dua atau lebih pihak menjalin interaksi dan bersinergi untuk melaksanakan kebijakan PKH, sedangkan hubungan konflik terjadi jika interaksi yang terbangun antar pihak menyebabkan ketidakharmonisan akibat perbedaan-perbedaan yang timbul akibat implementasi kebijakan PKH tidak dapat dipersatukan. Berdasarkan hasil olahan data dan informasi wawancara semi terstruktur maka hubungan antar pihak dalam implementasi kebijakan PKH sebagaimana disajikan pada Tabel 5.

Pada Tabel 5 dapat dilihat bentuk hubungan antar pihak dalam implementasi kebijakan PKH. Tanda positif berarti bahwa

hubungan yang dibangun dalam bentuk kooperatif, meskipun nilainya bervariasi dari positif dua dengan kategori terjalin hubungan yang kurang baik sampai dengan positif lima dengan kategori hubungan sangat baik. Nilai positif satu dikategorikan sebagai tidak ada hubungan yang terjalin dalam konteks pelaksanaan implementasi kebijakan PKH di lapangan, nilai nol tidak teridentifikasi dalam penelitian ini. Nilai yang bertanda negatif berarti terjadi hubungan dalam bentuk konflik, yaitu nilai negatif satu yang berarti hubungan biasanya disertai dengan konflik dan skor negatif dua yang berarti hubungan sering disertai dengan konflik.

Hubungan sangat baik ditunjukkan oleh Dinas Kehutanan Provinsi dengan BPKH dan BPDAS, sementara hubungan BPKH dengan BPDAS berkategori baik. Hubungan baik juga ditunjukkan oleh pemegang IPPKH dengan BPKH, BPDAS, Dinas Kehutanan Provinsi, Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten dan antara BPDAS dengan BKSDA dan BTN. Sebaliknya, hubungan konflik dengan intensitas sering ditunjukkan oleh pemegang IPPKH dengan masyarakat di sekitar wilayah IPPKH dan organisasi massa, sedangkan konflik dalam kategori biasa terjadi ditunjukkan oleh pemegang IPPKH dengan pemegang IUPHHK, LSM dan kadang-kadang dengan aparat keamanan. Hubungan antar pihak dengan kategori lainnya terjalin dalam batas-batas yang wajar sesuai dengan keterlibatannya dalam implementasi PKH.

Hasil observasi di lapangan, wawancara dengan informan kunci dan informasi lain yang diperoleh selama penelitian menunjukkan bahwa perbedaan kepentingan dan pengaruh yang dimiliki oleh pemegang IPPKH dan IUPHHK sering menimbulkan konflik. Konflik tersebut terkait dengan hak dan kewajiban yang diberikan oleh pemerintah kepada masing-masing pemegang izin terkait dengan pengelolaan kawasan hutan. Pada

Tabel 5. Matriks hubungan antar pihak dalam implementasi kebijakan PKH.  
 Table 5. Matrix of stakeholder's relationships in policy implementation of the use of forest area.

Para pihak (Stakeholder)	Dishut Prov (Provincial Forestry Service)	DisESDM Prov (Provincial Mining Resources and Energy Service)	Dishut Kab (District Forestry Service)	DisESDM Kab (District Mining Resources and Energy Service)	BPKH (Agency for Forest Territory Establishment)	BPDAS (Agency for Watershed Management System)	BP2HP (Agency for Monitoring of Production Forest Utilization)	BKSDA (Agency for Conservation of Natural Resources)	BTN (National Park Agency)	BLHD (Environment Agency in District Government)	LSM (Non Government Organization)	Ormas (Community Organization)	Pemegang IPPKH (Leasehold of forest area license holder)	Pemegang IUPHHK (License of forest production utilization)	Aparat Keamanan (Human security apparatus)	Masyarakat (Community)
Dishut Prov (Provincial Forestry Service)		2	3	0	5	5	3	0	0	1	2	0	4	1	0	1
DisESDM Prov (Provincial Mining Resources and Energy Service)			0	0	2	2	2	1	1	1	0	0	2	1	0	1
Dishut Kab (District Forestry Service)				2	4	4	3	0	0	2	0	0	3	1	0	1
DisESDM Kab (District Mining Resources and Energy Service)					1	1	1	1	1	2	0	0	4	1	0	1
BPKH (Agency for Forest Territory Establishment)						4	3	2	2	1	0	0	4	1	0	1
BPDAS (Agency for Watershed Management System)							3	4	4	1	0	0	4	1	0	1
BP2HP (Agency for Monitoring of Production Forest Utilization)								1	1	1	0	0	2	1	0	1
BKSDA (Agency for Conservation of Natural Resources)									4	1	0	0	3	1	0	0
BTN (National Park Agency)										1	0	0	3	1	0	0
BLHD (Environmental Agency in District Government)											0	0	3	1	0	0
LSM (Non Government Organization)												4	-1	1	0	4
Ormas (Community Organization)													-2	1	0	5
Pemegang IPPKH (Leasehold of forest area license holder)														-1	-1	-2
Pemegang IUPHHK (License of forest production utilization)															0	0
Aparat Keamanan (Human security apparatus)																2
Masyarakat (Community)																

umumnya, konflik muncul karena pemegang IUPHHK tidak menyetujui aktivitas pemegang IPPKH yang dianggap mengganggu status kelestarian hutan pemegang IUPHHK. Alasan lainnya adalah tidak disepakatinya nilai ganti rugi tegakan dan sarana prasarana yang telah dibangun, sementara pemegang IPPKH merasa telah memiliki izin dari Menteri Kehutanan yang sah secara hukum untuk dapat melakukan kegiatan di kawasan hutan yang telah ditetapkan. Selain itu, banyak pemegang IPPKH mengeluhkan tuntutan nilai ganti rugi tegakan dan sarana prasarana yang tidak rasional dari pemegang IUPPHK.

Konflik akan semakin tinggi ketika pemegang IUPHHK memanfaatkan situasi (*rent seeking/opportunistic behavior*) untuk mencari keuntungan atas keberadaan perusahaan tambang di dalam areal konsesi IUPHHK-nya. Konflik tersebut menimbulkan permasalahan tersendiri dalam proses implementasi kebijakan PKH. Pemerintah perlu berperan aktif dalam menyelesaikan konflik-konflik tersebut yang sebenarnya telah diketahui sejak lama. Sementara ini, sebagian besar konflik diselesaikan dengan kompromistis, di mana pemegang IPPKH (dengan kekuatan modal) cenderung mengalah untuk mengikuti permintaan pemegang IUPHHK. Kompromi juga terjadi dengan melakukan hubungan '*business to business*'. Beberapa masalah lanjutan akibat *overlapping* izin dalam areal yang sama tersebut adalah ketidakjelasan batas kewenangan pengelolaan hutan, terbukanya akses ke dalam wilayah IUPHHK tanpa bisa dikontrol oleh kedua belah pihak.

Hubungan konflik yang terjadi antara pemegang IPPKH dengan masyarakat, ormas LSM maupun aparat keamanan terkait dengan klaim masyarakat terhadap kawasan hutan. Sebagian besar kawasan hutan yang telah mendapatkan IPPKH telah diklaim oleh masyarakat di sekitar wilayah tersebut.

Dengan berbagai modus yang dipakai, masyarakat berusaha untuk mendapatkan kompensasi (ganti rugi) terhadap lahan yang mereka klaim. Masyarakat menanam lahan tersebut dengan berbagai jenis tanaman kayu yang mempunyai nilai jual. Masyarakat juga berusaha mendapatkan surat keterangan kepemilikan lahan tersebut dari aparat yang berwenang, sementara pemegang IPPKH berusaha untuk membawa permasalahan tersebut ke institusi yang berwenang namun tidak mendapatkan respon positif, hingga pada akhirnya melaporkannya kepada aparat keamanan.

Konflik pemegang IPPKH dengan masyarakat tersebut dimanfaatkan oleh banyak ormas yang bermunculan dalam masyarakat yang mengatasnamakan masyarakat asli atau masyarakat adat. LSM juga memanfaatkan kondisi tersebut untuk mendapatkan keuntungan dari pemegang IPPKH, sementara aparat mendapatkan keuntungan dari peranannya dalam memediasi konflik di antara mereka.

Hubungan konflik ini sangat merugikan pemegang IPPKH. Selain harus mengeluarkan biaya transaksi tambahan untuk penyelesaian konflik, perusahaan juga mengalami kerugian finansial atas biaya sewa peralatan dan waktu produksi. Selama penyelesaian konflik tersebut tidak jarang masyarakat melakukan pemblokiran terhadap produksi perusahaan. Dalam kurun waktu tersebut perusahaan harus menerima kerugian dari penyewaan alat-alat berat dan alat-alat produksi tambang yang lain. Keberadaan aparat keamanan juga mempunyai kecenderungan yang merugikan bagi perusahaan. Aparat keamanan cenderung untuk mengulur-ulur waktu penyelesaian konflik bahkan lebih condong 'melindungi' masyarakat untuk mendapatkan kompensasi. Terlebih terdapat beberapa oknum aparat keamanan yang mempunyai klaim lahan di dalam kawasan hutan.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan terdapat 15 pihak yang terkait dengan implementasi kebijakan PKH secara langsung. Kementerian Kehutanan menjadi pihak utama sedangkan pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) menjadi pihak kunci dalam implementasi kebijakan PKH. Peranan keduanya menjadi tolak ukur para pihak menjalankan peranannya dengan baik.

Terdapat keseimbangan yang cukup baik antara *rights*, *responsibility* dan *revenues* untuk masing-masing pihak. Keseimbangan juga terjadi dalam keterlibatan pemerintah daerah, baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten dalam implementasi kebijakan IPPKH. Hal ini menunjukkan bahwa Kementerian Kehutanan telah berusaha membagi habis tugas kepada para pihak yang berkompeten, baik institusi pusat di daerah maupun institusi pemerintah daerah.

Hubungan antar pihak terjalin dalam berbagai tingkat, dari bekerjasama sampai dengan adanya konflik. Keseimbangan peranan, keterlibatan dan hubungan para pihak yang baik tidak menjamin keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, di antaranya adalah berfungsinya institusi yang dibangun dan aturan main yang dijalankan dengan baik.

Dalam implementasi kebijakan PKH masih terdapat berbagai kendala dalam pelaksanaannya, di antaranya adalah: keterbatasan sumber daya manusia pelaksana, minimnya anggaran dan pengawasan yang ketat dan penegakan hukum masih menjadi permasalahan dalam keberhasilan implementasi kebijakan ini.

##### B. Saran

Pemerintah (Kementerian Kehutanan) perlu mengurangi kendala implementasi kebijakan PKH tersebut dengan mengalokasikan anggaran untuk kegiatan pemantauan dan penilaian yang cukup dan tepat waktu, meningkatkan pengawasan dan penegakan hukum. Pemerintah daerah perlu menyiapkan sumber daya manusia yang memadai untuk melaksanakan kegiatan pemantauan dan evaluasi IPPKH. Penelitian lebih mendalam terkait dengan adanya konflik antara pemegang IPPKH dan IUPHHK serta keterlibatan masyarakat, LSM dan ormas dalam implementasi kebijakan PKH perlu dilakukan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [IIED] International Institute for Environment and Development. (2005). *The four R's*. London: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Bryson, J.M. (2004). What to do when para pihak matter: a guide to para pihak identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6(1), 21-53.
- Bungin, B. (2009). *Penelitian kualitatif: komunikasi, ekonomi, kebijakan publik, dan ilmu sosial lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Creswell, J.W. (2002). *Desain penelitian: pendekatan kualitatif dan kuantitatif (Angkatan III dan IV KIK-UI)*. (Nur Khabibah, penerjemah; Budiman A., Bambang H., & Chryshnada D.L., Eds.). Jakarta, ID: KIK Press.
- Crosby, B.L. (1991). *Stakeholder analysis: a vital tool for strategic managers*. (Technical Notes, No. 2). Washington, D.C.: Agency for International Development.

- Dubois, O. (1998). *Capacity to manage role changes in forestry*. London: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Cambridge: Ballinger.
- Grimble, R. & Wellard, K. (1997). Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, context, experiences and opportunities. *Agricultural System*, 55(2), 173-193.
- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum.
- Kusumedi, P. & Rizal, A. (2010). Analisis stakeholder dan kebijakan pembangunan KPH Model Maros di Provinsi Sulawesi Selatan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 7(3), 179-193.
- McCracken, J.R. & Narayan, D. (1998). *Participation and social assessment: tools and techniques*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.16/Menhut-II/2014 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan.
- Pomeroy, R. & Guieb, R.R. (2006). *Fishery co-management. A practical handbook*. Cambridge, M.A.: CABI Publishing and Ottawa: International Development Research Centre.
- Reed, M.S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., ..., & Stringer, L.C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90, 1933-1949.
- Roslinda, E., Darusman, D., Suhardjito, D., & Nurrohmat, D.R. (2012). Stakeholders analysis on the management of Danau Sentarum National Park Kapuas Hulu Regency, West Kalimantan. *Tropical Forest Management Journal*, 18(2), 78-85.
- Salam, M.A. & Noguchi, T. (2006). Evaluating capacity development for participatory forest management in Bangladesh's Sal forest based on '4Rs' stakeholder analysis. *Forest Policy and Economics*, 8, 785-796.
- Stake, R.E. (2009). Studi kasus. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* (2<sup>th</sup> Ed.). (Dariyanto, Badrus S.F., Abi, & John R, Penerjemah). Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Surat Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor 64/Kpts/DJ/I/1978 tentang Pedoman Pinjam Pakai Tanah Kehutanan.

Lampiran 1. Matriks keterlibatan (peranan) para pihak dalam implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan.  
 Appendix 1. Matrix of stakeholder's roles in policy implementation of the use of forest area.

		Keterlibatan para pihak (Stakeholders roles)	
No.	Jenis kegiatan (Activities)		
1	Penerbitan izin tambang (Issuance of mining license)	Menhut (Ministry of Forestry) ✓ Men ESDM (Ministry of Energy and Mineral Resources) ✓ Gubernur (Governor) ✓ Bupati (Head of Regency/Mayor) ✓ Ditjen Plan (Directorate General of Planology) ✓ Ditjen BP DASPS (Directorate General of Community Forest and Watershed Management System) ✓ Ditjen BUK (Directorate General of Forestry Enterprise Management) ✓ Ditjen PHKA (Directorate General Forest Protection and Natural Resources Conservation) ✓ Ditjen Minerba (Directorate General of Mineral and Coal) ✓ Dishut Prov (Provincial Forestry Service) ✓ DISESDM Prov (Provincial Mining Resources and Energy Service) ✓ Dishut Kab (Kota/District Forestry Service) ✓ DISESDM Kab (District Mining Resources and Energy Service) ✓ BPKH (Agency for Forest Territory Establishment) ✓ BPDAS (Agency for Watershed Management System) ✓ BP2HP (Agency for Monitoring of Production Forest Utilization) ✓ BKSDA (Agency for Conservation of Natural Resources) ✓ BTN (National Park Agency) ✓ BLHD (Environmental Agency in District Government) ✓ BPN (National Land Board) ✓ Perhutani (Indonesian State Forestry Company) ✓	
2	Penerbitan dokumen lingkungan (Issuance of environment document)	Men ESDM (Ministry of Energy and Mineral Resources) ✓	
3	Pertimbangan teknis wilayah pertambangan (Technical consideration of mining area)	Men ESDM (Ministry of Energy and Mineral Resources) ✓ Gubernur (Governor) ✓ Bupati (Head of Regency/Mayor) ✓ Ditjen Plan (Directorate General of Planology) ✓ Ditjen BP DASPS (Directorate General of Community Forest and Watershed Management System) ✓ Ditjen BUK (Directorate General of Forestry Enterprise Management) ✓ Ditjen PHKA (Directorate General Forest Protection and Natural Resources Conservation) ✓ Ditjen Minerba (Directorate General of Mineral and Coal) ✓ Dishut Prov (Provincial Forestry Service) ✓ DISESDM Prov (Provincial Mining Resources and Energy Service) ✓ Dishut Kab (Kota/District Forestry Service) ✓ DISESDM Kab (District Mining Resources and Energy Service) ✓ BPKH (Agency for Forest Territory Establishment) ✓ BPDAS (Agency for Watershed Management System) ✓ BP2HP (Agency for Monitoring of Production Forest Utilization) ✓ BKSDA (Agency for Conservation of Natural Resources) ✓ BTN (National Park Agency) ✓ BLHD (Environmental Agency in District Government) ✓ BPN (National Land Board) ✓ Perhutani (Indonesian State Forestry Company) ✓	
4	Penerbitan rekomendasi Gubernur (Issuance of Governor recommendation)	Men ESDM (Ministry of Energy and Mineral Resources) ✓ Gubernur (Governor) ✓ Bupati (Head of Regency/Mayor) ✓ Ditjen Plan (Directorate General of Planology) ✓ Ditjen BP DASPS (Directorate General of Community Forest and Watershed Management System) ✓ Ditjen BUK (Directorate General of Forestry Enterprise Management) ✓ Ditjen PHKA (Directorate General Forest Protection and Natural Resources Conservation) ✓ Ditjen Minerba (Directorate General of Mineral and Coal) ✓ Dishut Prov (Provincial Forestry Service) ✓ DISESDM Prov (Provincial Mining Resources and Energy Service) ✓ Dishut Kab (Kota/District Forestry Service) ✓ DISESDM Kab (District Mining Resources and Energy Service) ✓ BPKH (Agency for Forest Territory Establishment) ✓ BPDAS (Agency for Watershed Management System) ✓ BP2HP (Agency for Monitoring of Production Forest Utilization) ✓ BKSDA (Agency for Conservation of Natural Resources) ✓ BTN (National Park Agency) ✓ BLHD (Environmental Agency in District Government) ✓ BPN (National Land Board) ✓ Perhutani (Indonesian State Forestry Company) ✓	
5	Proses dan analisis perizinan PPKH (Leasehold of forest area License process and analysis)	Men ESDM (Ministry of Energy and Mineral Resources) ✓ Gubernur (Governor) ✓ Bupati (Head of Regency/Mayor) ✓ Ditjen Plan (Directorate General of Planology) ✓ Ditjen BP DASPS (Directorate General of Community Forest and Watershed Management System) ✓ Ditjen BUK (Directorate General of Forestry Enterprise Management) ✓ Ditjen PHKA (Directorate General Forest Protection and Natural Resources Conservation) ✓ Ditjen Minerba (Directorate General of Mineral and Coal) ✓ Dishut Prov (Provincial Forestry Service) ✓ DISESDM Prov (Provincial Mining Resources and Energy Service) ✓ Dishut Kab (Kota/District Forestry Service) ✓ DISESDM Kab (District Mining Resources and Energy Service) ✓ BPKH (Agency for Forest Territory Establishment) ✓ BPDAS (Agency for Watershed Management System) ✓ BP2HP (Agency for Monitoring of Production Forest Utilization) ✓ BKSDA (Agency for Conservation of Natural Resources) ✓ BTN (National Park Agency) ✓ BLHD (Environmental Agency in District Government) ✓ BPN (National Land Board) ✓ Perhutani (Indonesian State Forestry Company) ✓	
6	Pertimbangan teknis kawasan hutan (Technical consideration of forest area)	Men ESDM (Ministry of Energy and Mineral Resources) ✓ Gubernur (Governor) ✓ Bupati (Head of Regency/Mayor) ✓ Ditjen Plan (Directorate General of Planology) ✓ Ditjen BP DASPS (Directorate General of Community Forest and Watershed Management System) ✓ Ditjen BUK (Directorate General of Forestry Enterprise Management) ✓ Ditjen PHKA (Directorate General Forest Protection and Natural Resources Conservation) ✓ Ditjen Minerba (Directorate General of Mineral and Coal) ✓ Dishut Prov (Provincial Forestry Service) ✓ DISESDM Prov (Provincial Mining Resources and Energy Service) ✓ Dishut Kab (Kota/District Forestry Service) ✓ DISESDM Kab (District Mining Resources and Energy Service) ✓ BPKH (Agency for Forest Territory Establishment) ✓ BPDAS (Agency for Watershed Management System) ✓ BP2HP (Agency for Monitoring of Production Forest Utilization) ✓ BKSDA (Agency for Conservation of Natural Resources) ✓ BTN (National Park Agency) ✓ BLHD (Environmental Agency in District Government) ✓ BPN (National Land Board) ✓ Perhutani (Indonesian State Forestry Company) ✓	



Lampiran 1. Lanjutan.  
 Appendix 1. Continued.

Keterlibatan para pihak (Stakeholders roles)	
No.	Jenis kegiatan (Activities)
13	Verifikasi PNPB (Assesment of government non-tax revenue from leashold of the forest area license)
14	Penilaian tegakan hasil revegetasi (Assesment of revegetation results)
15	Penilaian hasil penanaman rehabilitasi DAS (Assesment of watershed's area replanting)
16	Monitoring IPPKH (Leasbold of the forest area license monitoring)
17	Evaluasi IPPKH (Leasbold of the forest area license evaluation)

Keterangan (Remarks): Keterlibatan pemerintah pusat 37 peran (52,9%), pemerintah daerah 33 peran (47,1%).