



ARTICLE 33
INDONESIA

**Ekonomi Politik Mekanisme Distribusi
Manfaat (*Benefit Sharing Mechanism*)
untuk Mitigasi Deforestasi dan
Degradasi Hutan: Kasus Bulungan,
Kalimantan Utara**

LAPORAN RISET 2014

Daftar Isi

Daftar Isi	1
Daftar Tabel	3
Daftar Gambar	4
Akronim	5
1. Pengantar	7
2. Kondisi Daerah.....	9
2.1. Kondisi hutan di Kabupaten Bulungan.....	9
2.1.1. Luasan hutan di Kabupaten Bulungan	9
2.1.2. Luasan Tutupan Lahan dan Stok Karbon di Kabupaten Bulungan.....	10
2.2. Dana Bagi Hasil (DBH) Kehutanan.....	11
3. Metode Penelitian	14
3.1. Metodologi.....	14
4. Pengelolaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) Saat Ini	20
4.1. Alokasi	20
4.1.1. PSDH dan DR saat ini.....	20
4.1.2. Kondisi ideal PSDH dan DR	21
4.2. Distribusi.....	23
4.2.1. Transparansi	23
4.2.2. Efektivitas program	24
5. Usulan Kebijakan Distribusi Manfaat (UKDM)	26
5.1. Alokasi PSDH, DR dan royalti tambang untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan dalam UKDM.....	26
5.1.1. Tingkat alokasi.....	26
5.1.2. Proporsi dana mitigasi deforestasi dan degradasi hutan antara kabupaten dan kecamatan	27
5.1.3. Kriteria alokasi.....	28
5.2. Distribusi dari PSDH, DR dan royalti tambang dalam UKDM.....	29
5.2.1. Keterlibatan publik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penggunaan dana mitigasi deforestasi dan degradasi hutan	29
5.2.2. Transparansi penggunaan dana	29
6. <i>Policy Outcomes</i>	30
6.1. Kapasitas diri untuk perubahan kebijakan.....	30
6.1.1. Gambaran umum.....	30
6.1.2. Efektivitas Kebijakan.....	30

6.1.3. Mengegalkan Kebijakan.....	31
6.1.4. Menjalankan Kebijakan.....	32
6.2. Kapasitas pihak lain untuk perubahan kebijakan	32
6.2.1. Gambaran umum.....	32
6.2.2. Kapasitas aktor dalam memenangkan UKDM	33
6.2.3. Kapasitas aktor dalam menyusun UKDM.....	34
6.2.4. Kapasitas aktor dalam menjalankan KDM	34
6.2.5. Kapasitas aktor dalam mengawasi KDM.....	35
6.3. Kapasitas aktor untuk mempengaruhi pihak lain.....	36
6.3.1. Gambaran umum.....	36
6.3.2. Kapasitas kelompok aktor dalam mempengaruhi pihak lain untuk mengegalkan UKDM.....	36
6.3.3. Kapasitas kelompok aktor dalam mempengaruhi pihak lain untuk menjalankan KDM	37
6.3.4. Kapasitas aktor dalam mempengaruhi pihak lain untuk mengawasi KDM	37
6.4. Kapasitas pihak lain untuk mempengaruhi aktor.....	38
6.4.1. Gambaran umum.....	38
6.4.2. Pengaruh pihak lain terhadap kelompok aktor untuk mengegalkan UKDM....	38
6.4.3. Pengaruh pihak lain terhadap kelompok aktor untuk menjalankan atau mengawasi KDM.....	39
7. Konstelasi Aktor	41
7.1 Pergeseran posisi aktor-aktor berdasarkan kelompok.....	41
7.2 Pemetaan dan hubungan antar-pemangku kepentingan menyangkut UKDM	44
8. Kesimpulan.....	53
Referensi.....	56

Daftar Tabel

Tabel 2.1. Luasan hutan Kabupaten Bulungan Tahun 2011	9
Tabel 2.2. Luasan hutan Kabupaten Bulungan Tahun 2012.....	9
Tabel 2.3. Luasan penutupan lahan dan stok karbon di Kabupaten Bulungan.....	11
Tabel 2.4. Persentase proporsi dana bagi hasil PSDH dan DR saat ini.....	12
Tabel 3.1. Konsep analisis persepsi para aktor untuk melihat kemungkinan policy outcome dalam menerapkan usulan kebijakan distribusi manfaat.....	16
Tabel 6.1. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kapasitas diri mereka masing- masing berdasarkan kelompok.....	30
Tabel 6.2. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kapasitas pihak lain berdasarkan kelompok	33
Tabel 6.3. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kemampuan mempengaruhi pihak lain berdasarkan kelompok.....	36
Tabel 6.4. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kemampuan pihak lain untuk mempengaruhi mereka berdasarkan kelompok.....	38

Daftar Gambar

Gambar 2.1.	Peta tutupan lahan Kabupaten Bulungan pada Tahun 2011	10
Gambar 2.2.	Penerimaan DBH SDA kehutanan Kabupaten Bulungan 2009-2013.....	12
Gambar 2.3.	Kontribusi DBH SDA kehutanan terhadap APBD Kabupaten Bulungan 2009-2013.....	13
Gambar 3.1.	Skema analisis ekonomi politik yang digunakan dalam penelitian.....	14
Gambar 3.2.	Rentang persepsi aktor	17
Gambar 3.3.	Contoh Interest-Influence Grids dalam pemetaan dan pembagian kategori aktor terkait kebijakan PSDH-DR saat ini dan UKDM.....	18
Gambar 4.1.	Pendapat para aktor mengenai alokasi DBH PSDH saat ini.....	20
Gambar 4.2.	Pendapat para aktor mengenai alokasi DBH DR saat ini.....	20
Gambar 4.3.	Grafik rata-rata persepsi ideal proporsi alokasi DBH PSDH menurut kelompok aktor di Kabupaten Bulungan	22
Gambar 4.4.	Grafik rata-rata persepsi ideal proporsi alokasi DBH DR menurut kelompok aktor di Kabupaten Bulungan	22
Gambar 4.5.	Pendapat para aktor mengenai transparansi penggunaan dana kegiatan deforestasi dan degradasi hutan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan....	23
Gambar 4.6.	Pendapat para aktor mengenai persentase dana yang digunakan Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan untuk mencegah deforestasi dan degradasi hutan	24
Gambar 4.7.	Pendapat para aktor mengenai program yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan mampu mencegah deforestasi dan degradasi hutan	25
Gambar 5.1.	Pendapat para aktor mengenai skema UKDM, jika dana dialokasikan hingga ke level kecamatan untuk tujuan untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan	27
Gambar 5.2.	Proporsi alokasi dana untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan antara kabupaten dan kecamatan menurut masing-masing kelompok pemangku kepentingan.....	28
Gambar 7.1 (a)	<i>Interest-Influence Grids</i> pemangku kepentingan terkait kebijakan PSDH-DR saat ini.....	42
Gambar 7.1 (b).	<i>Interest-Influence Grids pemangku kepentingan terkait UKDM</i>	42
Gambar 7.2.	<i>Interest-Influence Grids</i> dan hubungan antar-pemangku kepentingan terkait UKDM	44

Akronim

AMAN	: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
BAPPEDA	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
BPKAD	: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah
BPS	: Badan Pusat Statistik
BSM	: <i>Benefit Sharing Mechanism</i>
Caleg	: Calon Anggota Legislatif
DBH	: Dana Bagi Hasil
DEKOPIN	: Dewan Koperasi Indonesia
DISBUNHUT	: Dinas Perkebunan dan Kehutanan
DISTAMBEN	: Dinas Pertambangan dan Energi
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DR	: Dana Reboisasi
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
GERINDRA	: Partai Gerakan Indonesia Raya
GPD	: Gerakan Pemuda Dayak
HPH	: Hak Pengelolaan Hutan
HTI	: Hutan Tanaman Industri
IUPH	: Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan
KBK	: Kawasan Budidaya Kehutanan
KD_BA	: Kepala Daerah_Budiman Arifin
KDM	: Kebijakan Distribusi Manfaat
KKRHL	: Kelompok Kerja Rehabilitasi Hutan dan Lahan
KMA	: Kelompok Masyarakat Adat
KMS	: Kelompok Masyarakat Sipil (terdiri dari OMS dan MA)
LAD	: Lembaga Adat Desa
LAKIP	: Lembaga Anti Korupsi Pejuang '45
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
PAN	: Partai Amanat Nasional
PARPOL	: Partai Politik
PD	: Partai Demokrat
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

PEMDA	: Pemerintah Daerah
Perda	: Peraturan Daerah
PG	: Partai Golkar
PH	: Partai Hati Nurani Rakyat
PIONIR	: Pionir (OMS lokal di Bulungan)
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKPI	: Partai Keadilan dan Perjuangan Indonesia
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PNBP	: Penerimaan Negara Bukan Pajak
PND	: Partai Nasional Demokrat
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PSDH	: Provisi Sumber Daya Hutan
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
TMAD	: Tokoh Masyarakat Adat Daerah
UKDM	: Usulan Kebijakan Distribusi Manfaat
WKD_LI	: Wakil Kepala Daerah_Liet Ingai

1. Pengantar

Pada saat ini, alokasi dan distribusi dari Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) melalui skema Dana Bagi Hasil (DBH) tampaknya belum cukup mampu memberikan insentif yang tepat bagi para pelaku di sektor kehutanan untuk mencegah deforestasi dan degradasi hutan. Hasil riset Forest Watch Indonesia (Sumargo, *et al.*, 2011) menunjukkan bahwa laju deforestasi di Indonesia masih sangat tinggi, yaitu mencapai 1,5 juta ha/tahun dari tahun 2000-2010. Mengacu kepada data tersebut, maka perlu dirancang sebuah Mekanisme Distribusi Manfaat (*Benefit Sharing Mechanism/BSM*) yang tepat dari penerimaan kehutanan maupun pertambangan untuk memberi insentif bagi aktor-aktor relevan yang terkait permasalahan deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia. Agar berarti bagi kebijakan, skema BSM yang akan dirancang tersebut hendaknya tidak keluar dari konteks pengelolaan keuangan di sektor publik (yakni *public finance*) yang berlaku saat ini. Hal ini menjadi penting mengingat kebijakan publik tidak lahir dari ruang hampa kelembagaan atau *institutional vacuum* (Vatn, 2005).

Melihat realita kebijakan pengelolaan DBH Kehutanan saat ini, celah yang mungkin untuk melakukan intervensi kebijakan adalah melalui pengelolaan PSDH dan DR yang sepadan dengan tujuan-tujuan mitigasi deforestasi dan degradasi hutan di tingkat lokal. Usulan kebijakan yang dimaksud dalam kajian sini adalah sebuah skema BSM untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan berbasis penerimaan kehutanan dan/atau penerimaan pertambangan. Ini merupakan sebuah skema kebijakan yang menggabungkan pendekatan kelembagaan dan partisipasi publik. Skema tersebut dirancang di depan (*pre-conceived*) dengan merujuk pada kondisi dan syarat-syarat kelembagaan keuangan publik di Indonesia dan secara bersamaan memberikan ruang bagi partisipasi publik.

Political economy analysis di level daerah diperlukan untuk menemukan rumusan yang tepat tentang bagaimana ide BSM PSDH-DR ini diterima dan diterapkan di kabupaten/kota. Meminjam kategorisasi Von Luebke (2009), penelitian ini akan membedakan posisi, kepentingan, dan peran aktor-aktor ke dalam *demand-side* (dari luar birokrasi, termasuk Organisasi Masyarakat Sipil/OMS, Kelompok Masyarakat Adat/KMA, dan Partai Politik/PARPOL) dan *supply-side* (dari dalam birokrasi, terutama Pemerintah daerah/PEMDA). Kategorisasi aktor ini digunakan untuk melihat kelompok aktor mana yang

lebih menjelaskan kemungkinan *policy outcome*, yakni dimenangkan dan dijalankannya proposal BSM untuk mitigasi deforestasi dan degradasi yang diusulkan. Pada laporan ini akan dijelaskan hasil analisis ekonomi politik para aktor di Kabupaten Bulungan (Bulungan) terhadap skema BSM yang ditawarkan.

2. Kondisi Daerah

2.1. Kondisi hutan di Kabupaten Bulungan

2.1.1. Luasan hutan di Kabupaten Bulungan

Luas Kabupaten Bulungan seluruhnya 13,181,92 Km². Luas hutan Kabupaten Bulungan bila mengacu pada data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bulungan tahun 2012 sekitar 1.026.312,039 ha. Komposisi tipe hutan dan luasan masing-masing tipe hutan di wilayah Bulungan pada tahun 2012 tersebut dapat dilihat dalam **Tabel 2.1** di bawah ini:

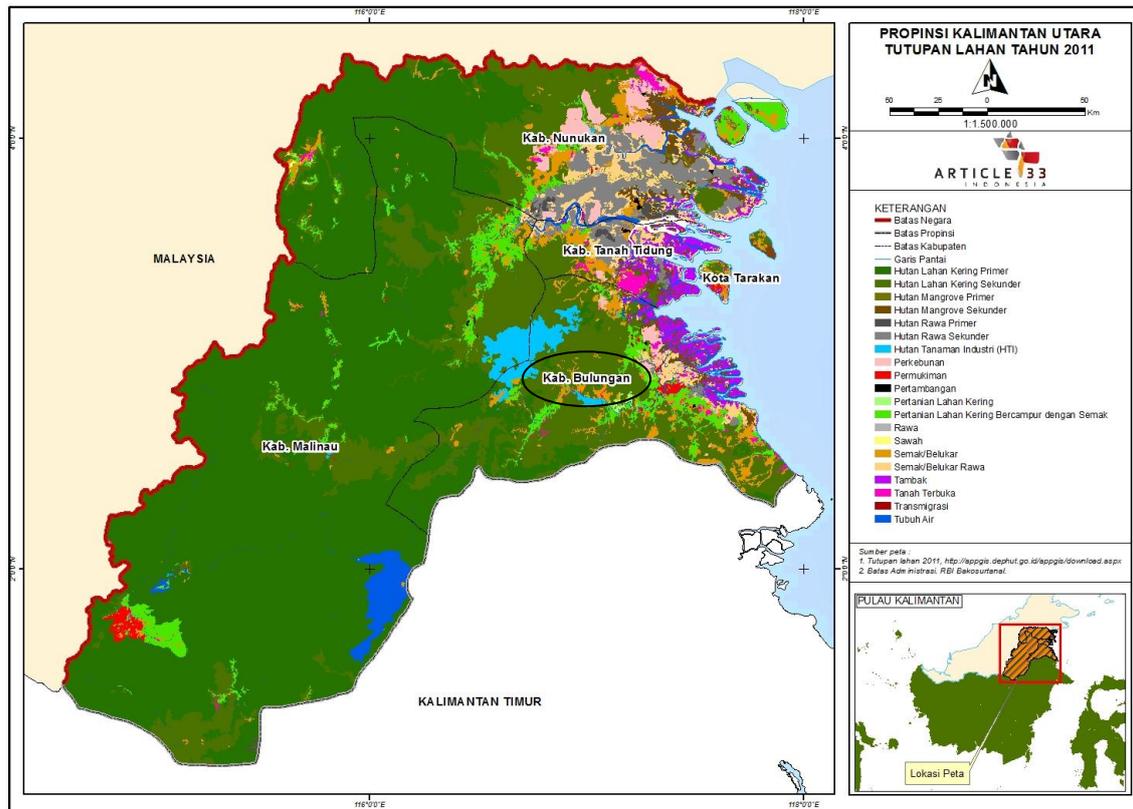
Tabel 2.1. Luasan hutan Kabupaten Bulungan Tahun 2011 (BPS Kabupaten Bulungan, 2012)

No.	Fungsi Hutan	Luas (ha)	Keterangan
1	Hutan Lindung	235.357,280	Luas Kabupaten 13.181,92 Km ²
2	Hutan Produksi Tetap	466.921,169	
3	Hutan Produksi Terbatas	324.015,590	
Total		1.026.312,039	

Tabel 2.2. Luasan hutan Kabupaten Bulungan Tahun 2012 (BPS Kabupaten Bulungan, 2013)

No.	Fungsi Hutan	Luas (ha)	Keterangan
1	Hutan Lindung	235.357,280	Luas Kabupaten 13.181,92 Km ²
2	Hutan Produksi Tetap	329.015,590	
3	Hutan Produksi Terbatas	466.921,169	
Total		1.026.312,039	

2.1.2. Luasan Tutupan Lahan dan Stok Karbon di Kabupaten Bulungan



Gambar 2.1. Peta tutupan lahan Kalimantan Utara (Kab. Bulungan) pada Tahun 2011

Luasan tutupan lahan tahun 2011 di Kabupaten Bulungan sebesar 7.758.912 Ha. Penutupan lahan ini dilihat berdasarkan penggunaan lahan di Kabupaten Bulungan. Luasan tersebut terbagi menjadi beberapa klasifikasi penggunaan lahan dengan rincian pada **Tabel 2.3**.

Upaya untuk mengurangi deforestasi dan degradasi hutan tidak dapat dipisahkan dari pemicu atau penyebab deforestasi dan degradasi hutan. Identifikasi terhadap indikator-indikator yang dapat mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan menjadi sangat penting. Salah satunya mengetahui stok karbon dalam suatu wilayah untuk mengetahui kemampuan serapan wilayah tersebut pada jangka waktu tertentu (**Tabel 2.3**).

Tabel 2.3. Luasan penutupan lahan dan stok karbon di Kabupaten Bulungan

No	Penggunaan Lahan	Luasan	Rata-rata Cadangan Karbon*	Stok Karbon
		Ha	(ton C/ha)	ton C/ha
1	Hutan Lahan Kering Primer	270.249	195,4	52.806.688,99
2	Hutan Lahan Kering Sekunder	4.008.203	169,7	680.192.021,90
3	Hutan Mangrove Primer	625	170	106.195,28
4	Hutan Mangrove Sekunder	69.40	120	8.308.847,43
5	Hutan Rawa Sekunder	8.040	155	1.246.249,88
6	Hutan Tanaman Industri (HTI)	3.031.347	64	194.006.203,10
7	Perkebunan	16.365	63	1.031.024,36
8	Permukiman	29.476	5	147.380,24
9	Pertambangan	450	0	0
10	Pertanian Lahan Kering	4.725	10	47.245,07
11	Pertanian Lahan Kering Bercampur dengan Semak	83.981	30	2.519.428,59
12	Rawa	652	0	0
13	Semak/Belukar	85.092	30	2.552.757,95
14	Semak/Belukar Rawa	37.481	30	1.124.439,59
15	Tambak	67.512	0	0
16	Tanah Terbuka	18.547	2,5	46.367,29
17	Transmigrasi	643	10	6.425,77
18	Tubuh Air	26.284	0	0
	Total	7.758.912		944.141.275,43

Ket: *) : mengacu pada rata-rata cadangan karbon per tipe lahan Direktorat Jenderal Planologi Kemenuh

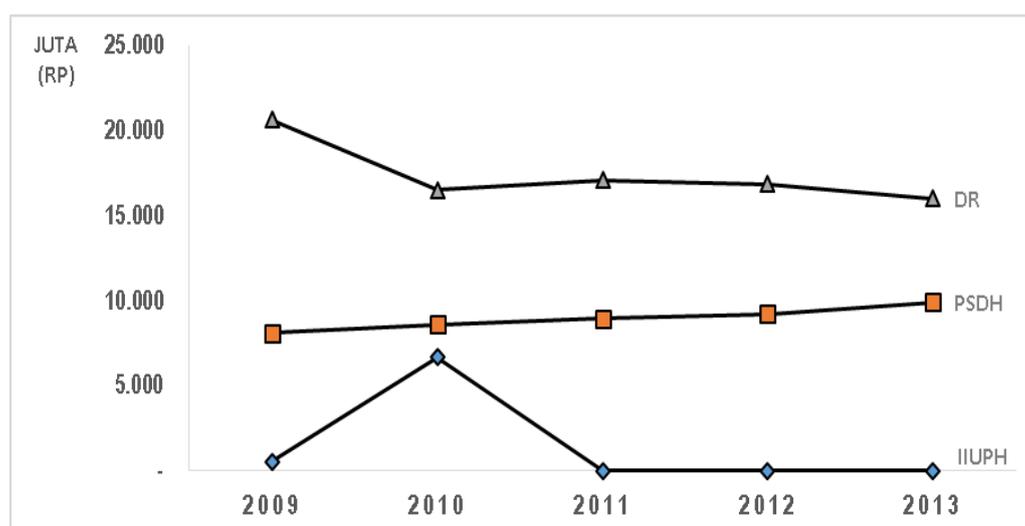
2.2. Dana Bagi Hasil (DBH) Kehutanan

DBH Kehutanan dibagikan dari penerimaan PNPB sektor ini, terutama dari Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR), yang merupakan tiga instrumen PNPB terpenting sektor kehutanan. Alokasi DBH mengikuti prinsip daerah asal (*by origin*), prinsip realisasi, dan prinsip pangsa sama (*equal share*) (Mumbunan dan Wahyudi, 2013). Alokasi DBH kehutanan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, dapat dilihat pada **Tabel 2.4.**

Tabel 2.4. Persentase proporsi dana bagi hasil PSDH dan DR saat ini

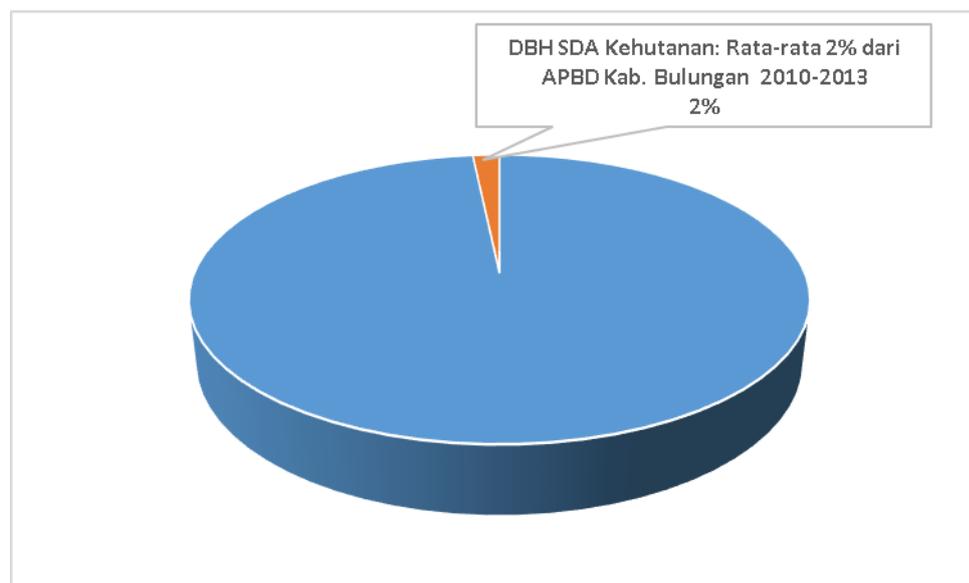
No	Sumber Dana Bagi Hasil	Alokasi DBH			
		Pusat	Provinsi	Kabupaten/Kota Penghasil	Kabupaten/Kota Lainnya dalam Provinsi yang Bersangkutan
		(%)	(%)	(%)	(%)
1	Dana PSDH	20	16	32	32
2	Dana DR	60	-	40	-

DBH Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Kehutanan yang terdiri atas Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR) di Kabupaten Bulungan secara keseluruhan fluktuatif. Selisih fluktuasi DBH tersebut antar tahun bila mengacu data Kementerian Keuangan 2009-2013 hanya rata-rata sebesar Rp 2 milyar per tahun atau 7,6% dari total rata-rata DBH kehutanan. Penerimaan IIUPH adalah penerimaan yang paling fluktuatif, terutama dari tahun 2009-2011 (lihat **Gambar 2.2**). Setelah tahun 2011, Kabupaten Bulungan tidak menerima lagi dana IIUPH, yang berarti tidak ada lagi izin pemanfaatan hutan yang diberikan. Sementara dari tahun 2009-2013, penerimaan PSDH cenderung naik dengan nilai kenaikan yang tidak terlalu besar dan penerimaan DR cenderung turun, penurunan terbesar penerimaan DR terjadi dari tahun 2009 ke 2010, yaitu sebesar Rp 5 milyar (**Gambar 2.2**).



Gambar 2.2. Penerimaan DBH SDA kehutanan Kabupaten Bulungan (diolah dari berbagai sumber)

Namun, bila melihat kontribusi DBH PNBK Kehutanan ini terhadap APBD Kabupaten Bulungan, maka tergolong sangat kecil (lihat **Gambar 2.3**). Rata-rata kontribusi DBH PNBK Kehutanan terhadap APBD Kabupaten Bulungan 2009-2013 hanya sebesar 2%. Sebagai contoh pada tahun 2013, di mana APBD Kabupaten Bulungan mencapai angka Rp 2,5 triliun dengan DBH PNBK Kehutanan hanya sebesar Rp 26 milyar. Bila mengacu pada data ini, maka sektor kehutanan belum menjadi sektor utama yang berkontribusi bagi penerimaan daerah di Kabupaten Bulungan.



Gambar 2.3. Kontribusi DBH SDA kehutanan terhadap APBD Kabupaten Bulungan 2009-2013 (diolah dari berbagai sumber)

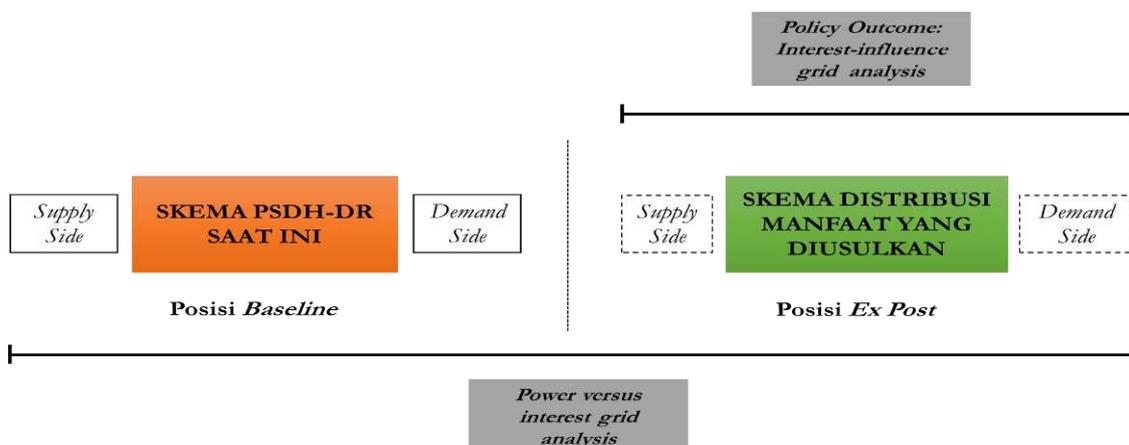
3. Metode Penelitian

3.1. Metodologi

Metodologi secara umum

Penelitian ini menggunakan pendekatan ekonomi politik (Ekopol) untuk menganalisis posisi, kepentingan dan pengaruh para aktor dalam menyukseskan skema distribusi manfaat yang diusulkan. Para aktor akan dibedakan menjadi dua kelompok dengan meminjam kategorisasi dari Von Luebke (2009), yaitu aktor *demand side* (sisi permintaan, dari luar birokrasi) dan aktor *supply side* (sisi penawaran, dari dalam birokrasi). Dalam kajian ini, kelompok aktor *demand side* mencakup Partai Politik (PARPOL) dan Kelompok Masyarakat Sipil (KMS) yang terdiri dari Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan Kelompok Masyarakat Adat (KMA), adapun kelompok aktor *supply side* meliputi Pemerintah Daerah (PEMDA) termasuk di dalamnya Staf Ahli Bupati dan satuan kerja di daerah seperti Dinas Perkebunan dan Kehutanan (DISBUNHUT), Dinas Pertambangan dan Energi (DISTAMBEN), Badan Perencanaan Daerah (BAPPEDA).¹

Dalam bagian konstalasi aktor, analisis Ekopol akan dilakukan dengan analisis *power versus interest grid* terhadap para aktor dalam skema PSDH-DR saat ini dan ketika ditawarkan sebuah skema kebijakan yang baru. Pada tahap berikutnya, untuk membantu menjelaskan *policy outcome* (hasil kebijakan) digunakan analisis *interest-influence grid* yang menjelaskan minat dan pengaruh antar aktor. Pengumpulan data dan informasi untuk kedua analisis ini akan dilakukan melalui *focus group discussion* (FGD) di masing-masing kelompok aktor. Berikut ditampilkan pada **Gambar 3.1** tentang kerangka konseptual dari analisis ekonomi politik yang digunakan dalam penelitian ini.



Gambar 3.1. Skema analisis ekonomi politik yang digunakan dalam penelitian

Secara lebih khusus, analisis *interest-influence grid* dilakukan dalam rangka menjelaskan aktor atau pemangku kepentingan dari *demand-side* dan *supply-side* yang menunjukkan pengaruh lebih kuat (atau lemah) dan minat lebih besar (atau lebih kecil) untuk memenangkan skema yang diusulkan, dengan mempertimbangkan hal-hal terkait bagaimana menjalankan dan mengawasi skema tersebut.

Dari segi relevansi kebijakan sektor kehutanan, hasil analisis *interest-influence grid* antar aktor ini membantu memahami kelompok atau aktor mana yang penting (manakala dibandingkan dengan aktor-aktor relevan lain) dalam kebijakan mekanisme distribusi manfaat untuk mencegah deforestasi dan degradasi hutan.

Metodologi untuk melihat policy outcome

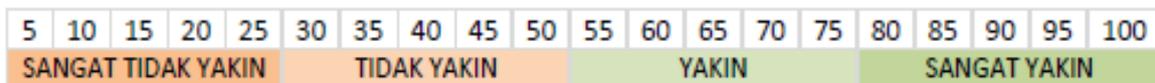
Pendekatan kuantitatif diperlukan untuk analisis ekonomi politik dalam menjelaskan kemungkinan *policy outcome*, yaitu diterapkannya kebijakan distribusi manfaat yang diusulkan. Pendekatan kuantitatif ini menggunakan metode survei dengan kuesioner terstruktur untuk evaluasi persepsi para aktor (cf. Von Luebke, 2009). Kuesioner akan diberikan kepada para aktor, baik *supply side* maupun *demand side*, untuk mendapatkan persepsi mereka terhadap diri mereka sendiri dan aktor di luar mereka dalam memenangkan, menjalankan, dan mengawasi kebijakan distribusi manfaat. Persepsi dari para aktor ini diharapkan dapat menjelaskan aktor mana dari *supply side* dan *demand side* yang paling memungkinkan untuk menerapkan kebijakan distribusi manfaat ini di daerah mereka. Berikut ditampilkan pada Tabel 3.1 tentang konsep analisis persepsi para aktor untuk melihat kemungkinan *policy outcome*.

Tabel 3.1. Konsep analisis persepsi para aktor untuk melihat kemungkinan *policy outcome* dalam menerapkan usulan kebijakan distribusi manfaat

Persepsi yang dilihat	Aktor yang Menilai	Aktor yang Dinilai	Aspek yang Dinilai	
Persepsi Anda tentang Diri Anda	PEMDA	PEMDA	1) Memenangkan UKDM	
			2) Menjalankan KDM	
	KMS	KMS	1) Memenangkan UKDM	
			2) Menjalankan KDM	
	PARPOL	PARPOL	1) Memenangkan UKDM	
			2) Menjalankan KDM	
Persepsi Anda tentang Kemampuan Pihak Lain	PEMDA	BUPATI	1) Memenangkan UKDM	
	KMS		2) Menjalankan KDM	
	PARPOL			
	PEMDA	KMS	1) Memenangkan UKDM	
	KMS		2) Menyusun UKDM	
	PARPOL		3) Melaksanakan KDM	
			4) Mengawasi KDM	
	PEMDA	PARPOL	1) Memenangkan UKDM	
	KMS		2) Mengawasi KDM	
	PARPOL			
	Persepsi Anda tentang Kemampuan Anda Mempengaruhi Pihak Lain	PEMDA	BUPATI	1) Memenangkan UKDM
		KMS		2) Menjalankan KDM
PARPOL				
PEMDA		KMS	1) Memenangkan UKDM	
KMS			2) Menjalankan KDM	
PARPOL				
PEMDA		PARPOL	1) Memenangkan UKDM	
KMS			2) Mengawasi KDM	
PARPOL				
Persepsi Anda tentang Kemampuan Pihak Lain Mempengaruhi Anda	PEMDA	BUPATI	1) Dipengaruhi BUPATI dalam memenangkan UKDM	
	KMS		2) Dipengaruhi BUPATI dalam menjalankan KDM	
	PARPOL			

	PEMDA	KMS	1)Dipengaruhi KMS dalam memenangkan UKDM
	KMS		2)Dipengaruhi KMS dalam menjalankan KDM
	PARPOL		
	PEMDA	PARPOL	1)Dipengaruhi PARPOL dalam memenangkan UKDM
	KMS		2)Dipengaruhi PARPOL dalam mengawasi KDM
	PARPOL		

Kuantifikasi persepsi mereka akan dibangun di atas jawaban yang mereka berikan untuk rentang angka skala 0-100 dengan interval 5 (lihat **Gambar 3.2**). Angka 100 adalah persepsi para aktor dengan tingkat keyakinan yang paling tinggi. Sementara angka 5 adalah persepsi para aktor dengan tingkat keyakinan paling rendah (sangat tidak yakin).



Gambar 3.2. Rentang persepsi aktor

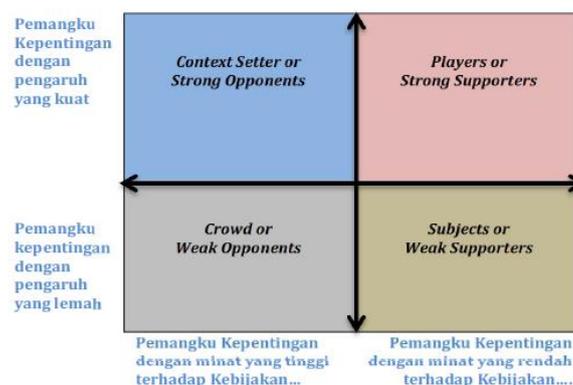
Metodologi untuk melihat konstelasi aktor

Konstelasi aktor dalam ranah ekonomi politik berkaitan erat dengan wacana kepentingan (*interest*) dan juga kekuasaan/kemampuan (*power*) dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat di dalam ranah itu. *Power* sendiri sangat erat kaitannya dengan ilmu politik, seperti yang dikemukakan Laswell dan Kaplan dalam *Power and Society*, bahwa ilmu politik sendiri adalah ilmu yang mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan (Budiardjo, 2008). *Power* bisa bermakna kekuasaan ataupun kemampuan aktor untuk mempengaruhi isu ataupun aktor lainnya. *Interest* sendiri di satu sisi dapat bermakna kepentingan dan, di sisi lain, bermakna minat dari aktor yang bersangkutan terhadap suatu kebijakan/wacana (*willing to engage*). Dalam ekonomi politik, perhitungan secara ekonomis seperti keuntungan dan kerugian (kepentingan) kerap kali menjadi pertimbangan dari masing-masing aktor untuk memutuskan pilihan politiknya.

Pada penelitian ini, variabel *power* akan dioperasionalkan dengan menggunakan variabel *influence* (pengaruh), sehingga maknanya akan lebih konkret sekaligus mudah dipahami dibandingkan dengan *power*. *Interest* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah minat ataupun kemauan aktor (*willing to engage*) pada suatu isu atau wacana. Dengan asumsi, semakin tinggi minat aktor terhadap suatu isu, maka semakin besar pula kepentingan ataupun keuntungan yang akan didapat aktor terkait isu tersebut. Sebaliknya, semakin rendah minat aktor tersebut terhadap suatu isu, maka semakin kecil pula kepentingan ataupun keuntungan yang mungkin didapat aktor tersebut dalam isu tersebut.

Model dalam penelitian ini akan menggunakan *Influence-Interest Grid*. Model ini digunakan dalam kajian-kajian kebijakan menggunakan pendekatan ekonomi politik yang melihat pembentukan koalisi dan aliansi dalam mengegolkan sebuah usulan kebijakan (lihat misalnya Hassan dan Hossain, 2008, untuk kasus kebijakan transportasi publik di Bangladesh). Pada penelitian ini, wacana yang digunakan adalah gabungan dari kebijakan yang sudah berjalan (kebijakan PSDH-DR) dan kebijakan yang baru diusulkan serta bersifat hipotetis (UKDM).

Keterkaitan antara dua variabel tersebut (yakni, kekuasaan dan minat) menghasilkan sejumlah kategori pemangku kepentingan. Di sini terdapat dua pendekatan yang dalam kajian ini digunakan secara bersamaan. Pendekatan pertama mencakup 4 kategori pemangku kepentingan menurut Eden dan Ackerman (*dalam* Bryson, 2004). Pendekatan kedua Anderson *et al.* (*dalam* Bryson, 2004), yang menjelaskan hubungan antara dimensi minat dan kekuasaan dalam model *Problem-Frame Stakeholders Map*, juga meliputi empat kategori yang berbeda. Contoh pemetaan aktor yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.



Gambar 3.3. Contoh *Interest-Influence Grids* dalam pemetaan dan pembagian kategori aktor terkait kebijakan PSDH-DR saat ini dan UKDM (*dalam* Bryson, 2004)

Penempatan seluruh aktor di dalam model ini menggunakan data yang dihasilkan dari gabungan metode kualitatif (berupa FGD dan wawancara pribadi) dan kuantitatif (kuesioner). Data kuantitatif hanya digunakan sebagai data penunjang saja untuk mengetahui validitas data kualitatif yang didapat. Berbeda halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Di Gregorio (2013) – mengenai pemetaan aktor terkait isu kehutanan di Indonesia – yang data utamanya dihasilkan melalui survei kuantitatif. Pada penelitian ini, elaborasi dan analisis data kualitatif lebih dominan digunakan dalam pemetaan aktor-aktor ini, mengingat pada penelitian lain yang serupa (yaitu penelitian yang dilakukan oleh Hassan dan Hossain, 2008, mengenai kebijakan transportasi publik di Bangladesh), metode yang digunakan berupa metode kualitatif.

2.1. Mekanisme distribusi manfaat dengan konsep *dual-track fiscal decentralization*

Mekanisme distribusi manfaat yang diusulkan dapat dirancang melalui apa yang disebut Sonny Mumbunan (peneliti di Article 33 Indonesia) sebagai desentralisasi fiskal dua trek atau *dual-track fiscal decentralization*. Melalui konsep ini, desentralisasi fiskal yang ada sekarang, hendak didorong lebih jauh dengan jalan meningkatkan peran pemerintah kabupaten dan melibatkan satuan administratif yang lebih rendah. Secara lebih khusus lagi, dalam upaya mitigasi deforestasi dan degradasi hutan. Tujuan akan dicapai dengan jalan mengusulkan sebuah kebijakan fiskal yang berlaku di tingkat kabupaten yang kaya sumber daya hutan dan tambang

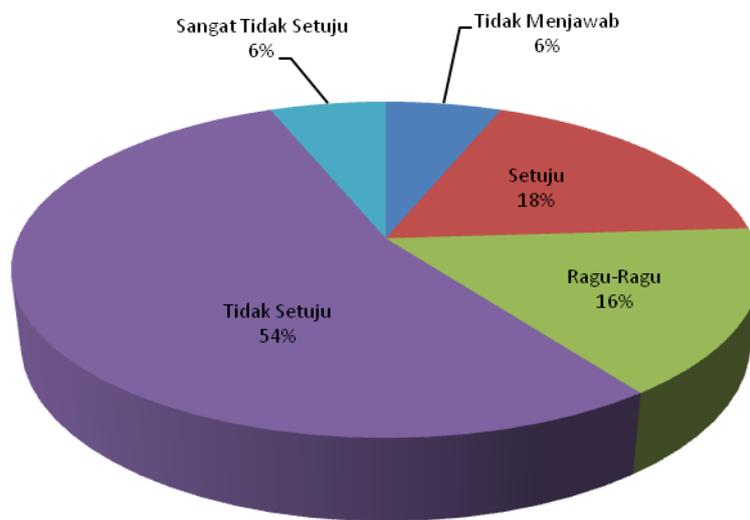
Secara praktis, gambaran dari usulan kebijakan tersebut adalah seperti berikut. DBH yang berasal dari PSDH, DR dan/atau Royalti Pertambangan (optional) yang diterima pemerintah kabupaten akan digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan pembangunan yang terkait langsung dengan upaya mitigasi deforestasi dan degradasi hutan. Satu bagian (satu proporsi) dana DBH PSDH, DR dan/atau Royalti Pertambangan tersebut akan digunakan untuk tujuan tersebut. Dana tersebut akan disalurkan ke tingkat kecamatan berdasarkan karakter kecamatan tersebut, misalnya menggunakan indikator luas tutupan hutan atau kandungan karbon dari kecamatan bersangkutan. Adapun besaran dana (yakni, proporsi) dan tata cara alokasi (yakni, kriteria) tersebut akan ditentukan oleh Pemerintah Kabupaten dalam sebuah regulasi, katakanlah dalam sebuah Peraturan Daerah (Perda), yang dirumuskan bersama oleh PEMDA dengan KMS.

4. Pengelolaan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) Saat Ini

4.1. Alokasi

4.1.1. PSDH dan DR saat ini

Para aktor memiliki kecenderungan untuk tidak setuju dengan alokasi dana bagi hasil PSDH saat ini. Dari 43 responden, 60% memilih (tidak setuju dan sangat tidak setuju) alokasi dana bagi hasil PSDH saat ini. Sisanya, sekitar 18% setuju, ragu-ragu 16% dan 6% tidak menjawab (Gambar 4.1.).



Gambar 4.1. Pendapat para aktor mengenai alokasi DBH PSDH saat ini



Gambar 4.2. Pendapat para aktor mengenai alokasi DBH DR saat ini

Sedangkan pendapat para aktor terkait alokasi dana bagi hasil Dana Reboisasi saat ini cenderung 68% (sangat tidak setuju dan tidak setuju) dengan prosentase yang ada. Sisanya, 16% setuju, 10% ragu-ragu dan 6% tidak menjawab (**Gambar 4.2.**).

PEMDA

Gambar 4.1. dan 4.2. menunjukkan ketidakpuasan terhadap kondisi dana bagi hasil PSDH-DR saat ini. Menurut pemerintah daerah Kabupaten Bulungan, pembagian PSDH-DR belum tepat saat ini. Untuk DBH PSDH, saat ini diperuntukkan pembangunan daerah secara umum. Selain untuk pembangunan daerah, DBH PSDH juga digunakan untuk kegiatan kehutanan. Namun, untuk dana PSDH masih belum prioritas menangani deforestasi dan degradasi hutan.

DBH Dana Reboisasi (DR) mengalami penurunan dalam hal distribusi. Beberapa tahun terakhir, DBH DR mengendap hingga milyaran rupiah. Hal tersebut, karena dana bagi hasil yang sifatnya spesifik dan kurang bisa menyesuaikan kondisi lapangan yang menyebabkan tidak optimalnya penggunaan dana DR. Selain itu, kegiatan reboisasi sering terkendala dengan kondisi areal yang belum memiliki akses, belum adanya kepastian lahan dan sumber daya manusia masih kurang.

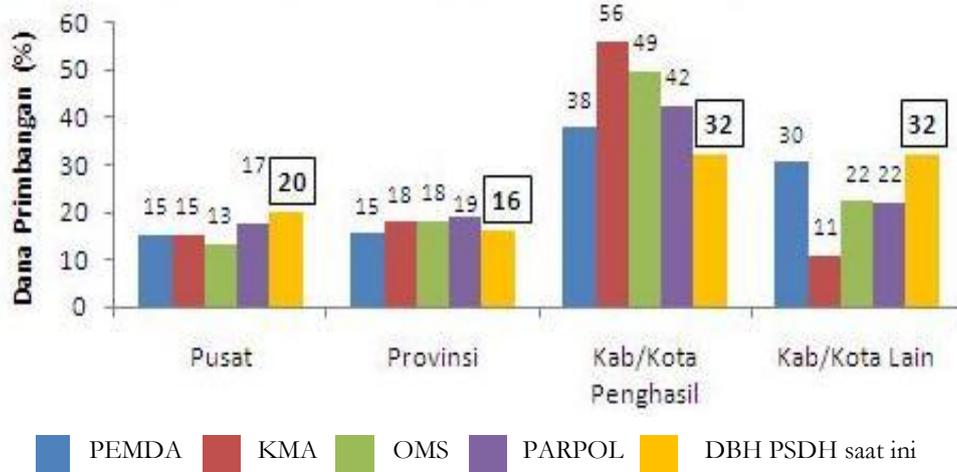
KMA, OMS, dan PARPOL

Penggunaan dana bagi hasil dari kehutanan masih belum optimal pelaksanaannya. Masyarakat sekitar hutan masih belum banyak merasakan kegiatan dari kehutanan. Padahal, masyarakat sekitar hutan terkena dampak langsung adanya deforestasi dan degradasi hutan. Salah satunya kegiatan reboisasi yang belum jelas areal penanaman menyebabkan kurang efektifnya kegiatan tersebut di mata masyarakat sekitar hutan. Selain itu, kegiatan reboisasi hutan sering dilaksanakan hanya sebatas seremonial saja berupa penanaman. Padahal membangun hutan itu bukan hanya menanam saja, melainkan harus merawat hingga terbentuk ekosistem semula.

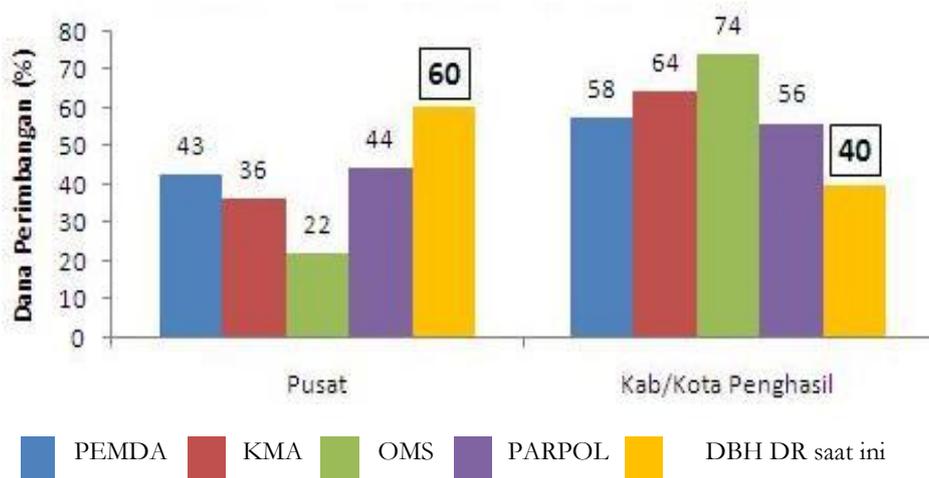
4.1.2. Kondisi ideal PSDH dan DR

Berdasarkan **Gambar 4.3.**, secara umum dari keempat kelompok memilih proporsi PSDH bagian kabupaten atau kota penghasil harus lebih besar lagi dari kondisi saat ini. Sedangkan proporsi PSDH untuk pusat dan kabupaten atau kota lainnya seharusnya lebih kecil dari proporsi DBH yang berlaku saat ini. Untuk rerata provinsi cenderung sama dengan DBH saat ini. Sementara, pada DBH DR sebagaimana terlihat pada **Gambar 4.4** menunjukkan persepsi

keempat kelompok bahwa proporsi kabupaten atau kota penghasil lebih besar dibandingkan dengan pusat.



Gambar 4.3. Grafik rata-rata persepsi ideal proporsi alokasi DBH PSDH menurut kelompok aktor di Kabupaten Bulungan



Gambar 4.4. Grafik rata-rata persepsi ideal proporsi alokasi DBH DR menurut kelompok aktor di Kabupaten Bulungan

PEMDA

DBH PSDH-DR seharusnya lebih besar proporsinya untuk kabupaten atau kota penghasil. Mendapatkan proporsi lebih besar sebagai daerah penghasil karena terkena dampak langsung dari kegiatan pemanfaatan hutan. Besarnya alokasi PSDH-DR nantinya diharapkan untuk mempercepat pembangunan daerah penghasil terutama di daerah masyarakat yang ada di sekitar hutan.

KMA, OMS, dan PARPOL

Menurut masyarakat Bulungan, daerah penghasil seharusnya mendapatkan proporsi DBH PSDH-DR yang lebih besar. Di era otonomi seperti sekarang, sudah saatnya melakukan pembangunan secara merata terutama di daerah yang sulit terjangkau. Pemerataan alokasi hingga ke desa dan kecamatan akan memberikan peluang baik bagi pengelolaan kegiatan kehutanan dalam rangka menurunkan laju deforestasi dan degradasi hutan. Pembangunan hutan bukan hanya membutuhkan dana untuk penanaman, tetapi juga untuk pengawasan. Dengan bertambahnya alokasi PSDH-DR diharapkan akan semakin optimal mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan

4.2. Distribusi

4.2.1. Transparansi

Dalam hal transparansi, para aktor memilih kecenderungan untuk tidak setuju bahwa penggunaan data terkait kegiatan deforestasi dan degradasi hutan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan adalah transparan baik kepada pihak di dalam birokrasi maupun di luar birokrasi. Dari 50 responden, 44% memilih (sangat tidak setuju dan tidak setuju), 16% setuju, 32% ragu-ragu dan 8% tidak menjawab dari pertanyaan di atas.



Gambar 4.5. Pendapat para aktor mengenai transparansi penggunaan dana kegiatan deforestasi dan degradasi hutan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan

PEMDA

Adanya undang-undang keterbukaan informasi sudah digunakan oleh beberapa instansi untuk memberikan informasi kepada masyarakat luas. Hal ini ditujukan agar akuntabilitas dan efisien

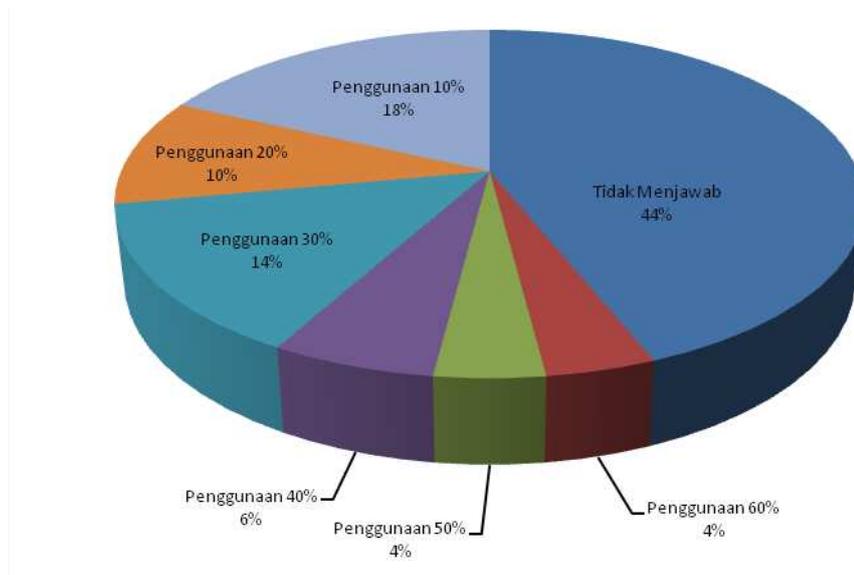
dalam melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat melalui transparansi dirasa dapat mempermudah untuk mencapai target sasaran.

KMA, OMS, dan PARPOL

Menurut masyarakat, dinas kehutanan masih belum mampu melakukan transparansi terkait program maupun dana yang berhubungan dengan kegiatan kehutanan. Masyarakat merasa rumit untuk meminta kejelasan terkait bibit untuk kegiatan rehabilitasi lahan. Terkadang, inisiatif masyarakat untuk terlibat juga terhambat oleh ketidakmauan pemerintah daerah dalam transparan dan melibatkan masyarakat.

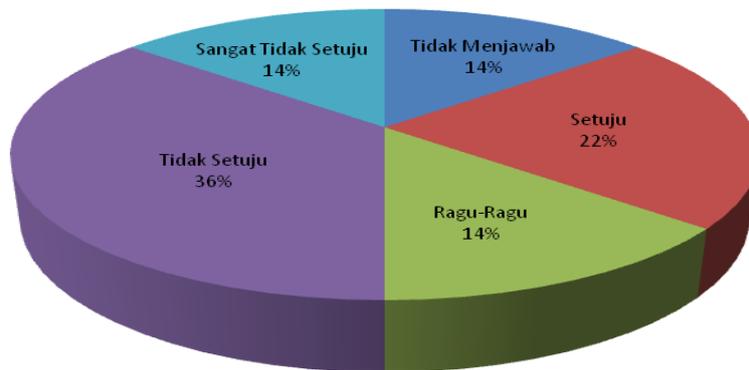
4.2.2. Efektivitas program

Keterkaitan dengan prosentase penggunaan dana (dari seluruh dana yang tersedia) di Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan yang benar-benar digunakan untuk upaya mencegah deforestasi dan degradasi hutan, kecenderungannya para aktor memilih lebih besar penggunaan 10% (**Gambar 4.6.**).



Gambar 4.6. Pendapat para aktor mengenai persentase dana yang digunakan Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan untuk mencegah deforestasi dan degradasi hutan

Dalam hal efektifitas program yang telah dilakukan atau sedang dijalankan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan “mampu mencegah” deforestasi dan degradasi hutan. Para aktor memilih kecenderungan 50% memilih (tidak setuju dan sangat tidak setuju), setuju 22%, ragu-ragu 14% dan 14% tidak menjawab (**Gambar 4.7.**).



Gambar 4.7. Pendapat para aktor mengenai program yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan mampu mencegah deforestasi dan degradasi hutan

PEMDA

Menurut pemerintah daerah Kabupaten Bulungan, program dinas kehutanan perlu dievaluasi mulai dari tahap penyusunan rencana kerja agar bisa lebih tepat sasaran sesuai kebutuhan yang ada di lapangan. Masalah koordinasi antar instansi juga perlu ditingkatkan biar tidak berjalan masing-masing terkait dengan program pelestarian lingkungan dan hutan. Sering kegiatan antar instansi nampak berjalan sendiri-sendiri, sehingga penanganan masalah penghijauan kurang efektif.

KMA, OMS, dan PARPOL

Menurut masyarakat, dana yang terealisasi dari kegiatan kehutanan sangat minim, hal ini dapat dilihat dari sedikitnya kegiatan yang dirasakan oleh masyarakat luas terutama masyarakat sekitar hutan. Dinas masih enggan melakukan kerja sama dengan pihak desa sekitar hutan. Pelibatan yang minim bisa menyebabkan kurang efektifnya kegiatan kehutanan. Terkadang kegiatan kehutanan hanya sebatas slogan saja sebagai seremonial di awal, padahal kegiatan penghijauan butuh perawatan dan pengawasan.

5. Usulan Kebijakan Distribusi Manfaat (UKDM)

Kesepakatan para kelompok aktor, baik dari *supply side* (PEMDA) maupun *demand side* (OMS, KMA, dan PARPOL), di Kabupaten Bulungan dalam FGD menempatkan usulan kebijakan distribusi manfaat (UKDM) dari PSDH, DR dan royalti pertambangan yang seharusnya dimenangkan dan dijalankan melalui sebuah Peraturan Daerah (Perda). DISTAMBEN sebagai pihak yang berkepentingan terhadap royalti pertambangan juga sepakat dengan UKDM yang memasukkan royalti pertambangan ke dalam *pool of fund*. Alasan yang dikemukakan oleh DISTAMBEN adalah:

- (1) Dana royalti pertambangan belum secara optimal digunakan untuk menangani dampak lingkungan dan sosial yang ditimbulkan oleh kegiatan pertambangan,
- (2) Alokasi dana untuk DISTAMBEN dalam APBD bila dibandingkan dengan jumlah PNBPT Pertambangan yang diterima sangat kecil. Dana belum cukup memberi insentif bagi DISTAMBEN untuk mengawasi Izin Usaha Pertambangan (IUP) di Bulungan dan mengatasi dampak lingkungan yang ditimbulkan.

Namun, DISTAMBEN berharap dan meminta agar dalam pengelolaan *pool fo fund* dan implementasi KDM melibatkan mereka. DISTAMBEN tidak berkeberatan untuk mengelola *pool of fund* dan menjalankan KDM bersama-sama dengan DISHUT.

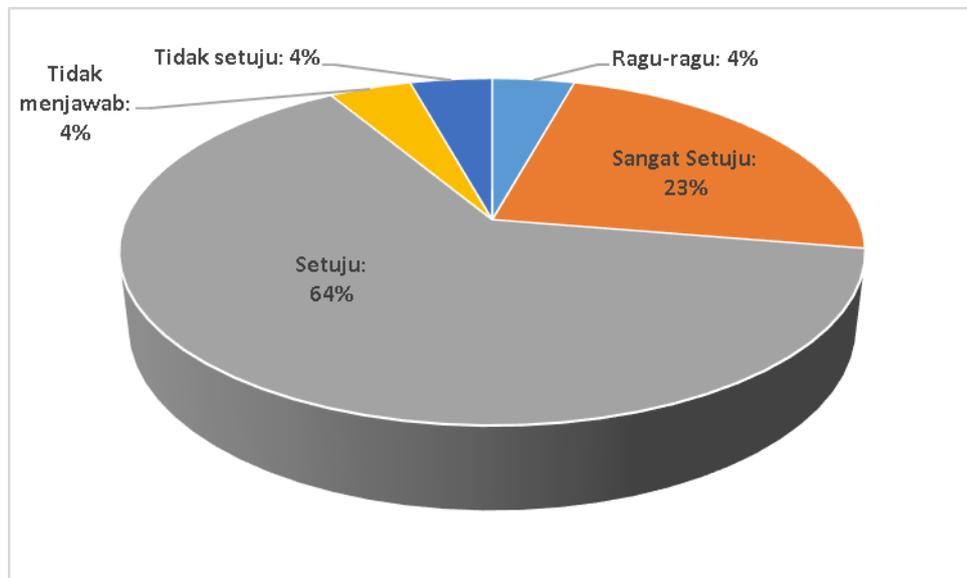
Pengelolaan distribusi manfaat dari PSDH, DR dan royalti pertambangan yang diinginkan oleh semua kelompok aktor untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan pada tahap alokasi dan distribusi akan dijelaskan pada bagian berikut.

5.1. Alokasi PSDH, DR dan royalti tambang untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan dalam UKDM

5.1.1. Tingkat alokasi

Sebagian besar responden (para aktor), baik *supply side* maupun *demand side*, memilih setuju (64%) dan sangat setuju (23%) dengan alokasi dana untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan sampai ke level kecamatan (**Gambar 5.1**). Bahkan 87% responden yang memilih setuju dan sangat setuju ini mengusulkan alokasi dana tidak hanya sampai ke level kecamatan, tetapi sampai ke level desa. Sementara itu, responden yang memilih ragu-ragu, tidak setuju dan tidak

menjawab masing-masing sebesar 4%. Responden sebesar 4% yang menjawab tidak setuju berasal dari kelompok PEMDA dan PARPOL.



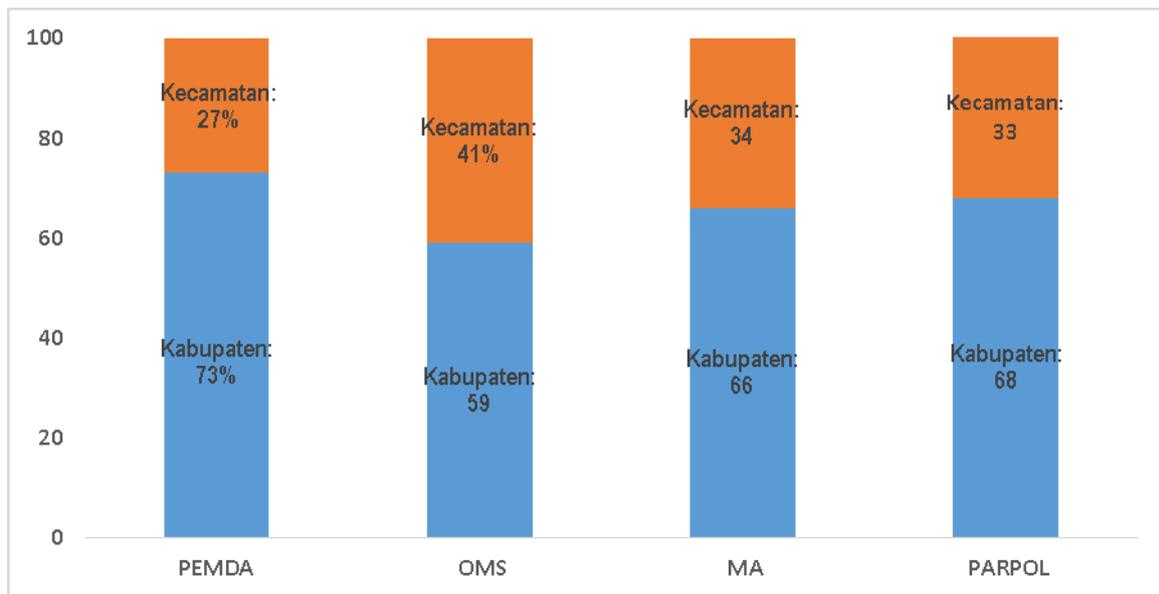
Gambar 5.1. Pendapat para aktor mengenai skema UKDM, jika dana dialokasikan hingga ke level kecamatan untuk tujuan untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan

Pertimbangan yang disampaikan oleh aktor-aktor yang setuju alokasi dana (*pool of fund*) sampai ke level kecamatan adalah agar penanganan deforestasi dan degradasi hutan lebih tepat sasaran dan melibatkan pihak masyarakat di masing-masing kecamatan, sehingga penanganan dapat berjalan optimal. Meskipun demikian, aktor-aktor yang setuju dana dialokasikan sampai ke level kecamatan tetap mempersyaratkan alokasi dana yang ada buat pemerintah kabupaten harus digunakan untuk *capacity building* perangkat dan masyarakat di kecamatan dengan kemampuan manajerial yang memadai dalam pengelolaan dana dan program. Sementara, aktor-aktor yang tidak setuju (4% responden) dana dialokasikan sampai ke level kecamatan disebabkan keraguan mereka akan kemampuan perangkat kecamatan dalam pengelolaan dana dan implementasi program. Dikhawatirkan kegiatan tidak berjalan optimal dan pemindahan ladang korupsi baru ke level kecamatan.

5.1.2. Proporsi dana mitigasi deforestasi dan degradasi hutan antara kabupaten dan kecamatan

Semua kelompok aktor, baik dari PEMDA, KMS, dan PARPOL, menginginkan proporsi alokasi tetap lebih besar bagi kabupaten dibanding kecamatan. Proporsi alokasi dana paling besar ke kecamatan diberikan oleh OMS. OMS menginginkan proporsi alokasi dana ke

kecamatan mencapai sebesar 41%. Sementara kelompok aktor yang memberikan proporsi alokasi dana paling kecil ke kecamatan adalah PEMDA. PEMDA menginginkan alokasi dana antara kecamatan dengan kabupaten adalah 27% berbanding 73% (Gambar 5.2). Sementara itu, KMA dan PARPOL memberikan proporsi alokasi kabupaten dengan kecamatan masing-masing sebesar 66% : 34% dan 68% : 33%.



Gambar 5.2. Proporsi alokasi dana untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan antara kabupaten dan kecamatan menurut masing-masing kelompok pemangku kepentingan

OMS dan KMA memberikan proporsi yang cukup besar ke level kecamatan (41% dan 34%) agar penggunaan dana lebih optimal, di mana dana dapat digunakan secara spesifik untuk penanganan faktor-faktor yang menyebabkan deforestasi dan degradasi hutan di masing-masing kecamatan. Sementara dana di level kabupaten cukup digunakan untuk *capacity building* perangkat dan masyarakat kecamatan, sehingga tidak diperlukan proporsi yang terlalu besar. Sementara kelompok lain, baik PEMDA dan PARPOL, yang menginginkan alokasi ke tingkat kabupaten jauh lebih besar dari kecamatan berharap program-program penanganan deforestasi di level kecamatan tidak sepenuhnya dilakukan oleh perangkat desa. PEMDA dan PARPOL berharap ada pula program di kecamatan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten, dalam hal ini DISHUT, di luar *capacity building*.

5.1.3. Kriteria alokasi

Semua responden (100%), baik dari *supply side* (PEMDA) maupun *demand side* (OMS, KMA, dan PARPOL) sepakat dengan kriteria yang digunakan sebagai dasar alokasi ke level kecamatan, yaitu tutupan hutan (*forest cover*) dan cadangan karbon (*stock carbon*). Kedua kriteria

ini menurut semua aktor sudah cukup mewakili kriteria deforestasi dan degradasi hutan. Tidak ada tambahan kriteria yang disampaikan oleh masing-masing kelompok aktor sebagai dasar untuk alokasi dana ke kecamatan.

5.2. Distribusi dari PSDH, DR dan royalti tambang dalam UKDM

5.2.1. Keterlibatan publik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penggunaan dana mitigasi deforestasi dan degradasi hutan

Semua kelompok aktor (100% responden) menyetujui bahwa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penggunaan *pool of fund* untuk program mitigasi deforestasi dan degradasi hutan, baik di level kabupaten maupun kecamatan, melibatkan pihak di luar pemerintah. Pihak di luar pemerintah ini dapat berupa OMS, jurnalis, dan akademisi. PEMDA juga tidak berkeberatan dengan usulan ini, bagi PEMDA ini menjadi kesempatan untuk membangun kepercayaan antar pihak yang berkepentingan di sektor kehutanan di Kabupaten Bulungan. Pelibatan ini diharapkan juga dapat membangun rasa kepemilikan para pihak akan program mitigasi deforestasi dan degradasi hutan, sehingga diharapkan dapat berjalan lebih efektif.

Sementara kelompok KMS dan PARPOL berharap bentuk pelibatan ini dapat dibuat secara formal. KMS dan PARPOL mengusulkan konsep pelibatan pihak di luar birokrasi ini dicantumkan dalam Peraturan Daerah (Perda) yang hendak didorong. Perda memuat secara rinci siapa saja pihak yang terlibat, di mana pihak-pihak yang terlibat dibuatkan sebuah Surat Keputusan (SK) dari Bupati yang menyatakan tentang keterlibatan para pihak tersebut.

5.2.2. Transparansi penggunaan dana

Para aktor (100% responden) memberikan pilihan sangat setuju dan setuju (100% setuju) untuk penggunaan dana mitigasi deforestasi dan degradasi hutan dilakukan secara transparan. Transparansi penggunaan dana ini berlaku, baik untuk dana yang dikelola kabupaten maupun dana yang dikelola oleh kecamatan. Para aktor di setiap kelompok menyadari bahwa penggunaan dana yang transparan untuk kegiatan-kegiatan mitigasi deforestasi dan degradasi hutan akan menurunkan laju deforestasi dan degradasi hutan. Para aktor juga sepakat bahwa pelaporan penggunaan dana harus disampaikan ke publik setiap tahun dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas).

6. Policy Outcomes

6.1. Kapasitas diri untuk perubahan kebijakan

6.1.1. Gambaran umum

Tabel 6.1. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kapasitas diri mereka masing-masing berdasarkan kelompok

	Pemerintah Daerah (PEMDA) n=10	Partai Politik (PARPOL) n=11	Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) n=10	Kelompok Masyarakat Adat (KMA) n=20
Efektivitas Kebijakan	60,00	60,00	82,00	66,86
Memenangkan UKDM	57,86	65,00	75,50	60,56
Menjalankan Kebijakan Distribusi Manfaat (KDM)	68,57	61,50	80,00	68,19

Keterangan:

 Sangat tidak yakin  Tidak Yakin  Yakin  Sangat Yakin

Pada **Tabel 6.1.** dapat dilihat bahwa dari keempat kelompok memiliki kesamaan dalam mempersepsikan kapasitas diri. Semua kelompok memiliki yakin dan sangat yakin dalam meyakini efektivitas kebijakan, menggolkan kebijakan dan menjalankan kebijakan. Tingkat keyakinan tertinggi ada pada kelompok masyarakat sipil yang ada di Kabupaten Bulungan.

Keberhasilan perubahan dan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh keinginan masyarakat dan pemerintah daerahnya untuk melakukan perubahan. Kalau dilihat dari **Tabel 6.1.** semua kelompok memiliki keyakinan untuk melakukan perubahan. Hal ini sangat positif dalam mendorong terimplementasinya usulan kebijakan distribusi manfaat ini.

6.1.2. Efektivitas Kebijakan

PEMDA

Pemerintah daerah berpendapat bahwa UKDM ini akan efektif dalam mengatasi deforestasi dan degradasi hutan di Kabupaten Bulungan. Keyakinan ini didorong atas dasar kepentingan pemerintah daerah terutama Dinas Kehutanan untuk mengoptimalkan perannya. Peran pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan, dirasa penting untuk melakukan perubahan cara mengatasi kerusakan hutan. Desa atau kecamatan merupakan satuan kerja terkecil dan

langsung menyentuh ke lapisan masyarakat. PEMDA yakin dengan UKDM ini kegiatan mitigasi deforestasi dan degradasi hutan akan lebih efektif.

PARPOL

Kelompok aktor partai politik memiliki keyakinan terhadap usulan kebijakan distribusi manfaat ini. UKDM ini dinilai mampu bekerja efektif sebagai cara untuk mengurangi laju deforestasi dan degradasi. Partai politik di Kabupaten Bulungan cukup strategis dalam mendorong usulan kebijakan ini. Sehingga aspirasi masyarakat luas akan mudah disampaikan dan dilaksanakan dalam tataran kebijakan dan teknis kegiatan.

OMS

Organisasi masyarakat sipil yakin ketika usulan kebijakan distribusi manfaat ini akan efektif mengatasi deforestasi dan degradasi hutan. OMS yakin dengan UKDM sebagai kritik terhadap pola yang sudah ada. UKDM nantinya akan mampu memberikan ruang anggaran yang memadai serta mampu menjangkau hingga tingkat yang paling kecil terkena dampak kerusakan lingkungan.

KMA

Masyarakat sekitar hutan kesehariannya sangat dipengaruhi oleh lingkungan mereka berada saat ini. Masyarakat adat, sangatlah paham apa yang sedang terjadi di kawasan hutan, karena mereka terkena dampak langsung kegiatan deforestasi dan degradasi hutan. Ketika diusulkan kebijakan distribusi manfaat ini, respon dari masyarakat adat adalah yakin bahwa UKDM ini efektif untuk mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan.

6.1.3. Mengegolkan Kebijakan

PEMDA

Pemerintah daerah memiliki keyakinan untuk mengegolkan UKDM ini. Keyakinan itu sangat terkait dengan kepentingan pemerintah daerah melakukan pengelolaan lingkungan yang lebih hijau. Dalam kenyataannya yang sangat berperan adalah Bupati. Walaupun sangat berperan, usulan dari beberapa pejabat akan menjadi pertimbangan Bupati dalam mengambil keputusan.

PARPOL

Partai politik di Kabupaten Bulungan memiliki keyakinan untuk mengegolkan usulan kebijakan distribusi manfaat. Partai politik di bulungan cukup dinamis, tidak ada yang sangat dominan dalam hal kekuatan di pemerintah maupun di parlemen. Sehingga memungkinkan untuk mengegolkan usulan kebijakan distribusi manfaat di Kabupaten Bulungan.

OMS dan KMA

Kedua kelompok ini memiliki keyakinan dalam mengegolkan kebijakan. Bisa melalui usulan terhadap anggota dewan atau melalui pemerintah daerah. Keyakinan ini didorong atas keprihatinan masyarakat terhadap kondisi hutan yang semakin parah kerusakannya.

6.1.4. Menjalankan Kebijakan

PEMDA

Pemerintah daerah Kabupaten Bulungan memiliki keyakinan untuk menjalankan usulan kebijakan distribusi manfaat. Keyakinan ini didorong keinginan untuk melakukan pengurangan laju deforestasi dan degradasi hutan yang sudah semakin parah di daerah Kabupaten Bulungan. Pemerintah daerah memiliki kepentingan untuk menjalankan sebaik-baiknya kebijakan UKDM.

PARPOL, OMS dan KMA

Ketiga kelompok aktor ini memiliki keyakinan yang sama untu mengawal dalam menjalankan usulan kebijakan distribusi manfaat. Ketiga kelompok masyarakat sipil di Kabupaten Bulungan sanagat berkepentingan dalam berpartisipasi menjalankan kebijakan. Masyarakat sipil memang sangat dibutuhkan dalam mengawal proses jalannya kebijakan.

6.2. Kapasitas pihak lain untuk perubahan kebijakan

6.2.1. Gambaran umum

Secara umum, temuan penilaian para aktor terhadap aktor lainnya di Kabupaten Bulungan ini sangat menarik. Para aktor saling percaya dengan tingkat keyakinan yang sama, yaitu yakin (skala 51-75) bahwa aktor-aktor di luar mereka memiliki kemampuan untuk memenangkan dan menyusun UKDM serta menjalankan dan mengawasi KDM. Dapat dikatakan bahwa tidak ada salah satu aktor yang benar-benar dominan dalam kemampuan mereka untuk memenangkan UKDM dan menjalankan KDM (lihat **Tabel 6.2**). Penjelasan lebih rinci

tentang kemampuan para aktor dalam memenangkan dan menyusun UKDM serta menjalankan dan mengawasi KDM dijelaskan sebagai berikut.

Tabel 6.2. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kapasitas pihak lain berdasarkan kelompok

	PEMDA n=10	PARPOL n= 11	OMS n=10	KMA n=20
Mengegolkkan UKDM				
Bupati	62,86	54,00	71,00	54,00
KMS	62,14	58,00	71,00	63,00
PARPOL	62,86	60,50	53,00	55,00
Menyusun UKDM				
KMS	62,86	57,00	52,50	50,50
Menjalankan KDM				
Bupati	67,14	56,00	72,00	58,00
KMS	65,71	62,5	65,50	51,00
PARPOL	57,14	59,00	51,50	62,00
Mengawasi KDM				
KMS	67,86	59,5	70,00	56,50

Keterangan:

 Sangat tidak yakin
  Tidak Yakin
  Yakin
  Sangat Yakin

6.2.2. Kapasitas aktor dalam memenangkan UKDM

Bupati

Semua kelompok aktor, baik *supply side* (PEMDA) maupun *demand side* (OMS, KMA, dan PARPOL) menilai yakin Bupati dapat memenangkan UKDM (62,86). Alasan yang dikemukakan oleh semua kelompok aktor terkait keyakinan mereka ini hampir sama, yaitu Bupati yang menjabat saat ini sudah memasuki jabatan periode kedua dan tidak akan lama lagi segera berakhir, sehingga usulan-usulan seperti UKDM ini akan didukung dengan baik oleh beliau untuk meninggalkan kesan yang baik sebelum beliau lengser. Selain itu, menurut PEMDA, Bupati juga mendapat dukungan dari sebagian besar PARPOL (koalisi pendukung Bupati) di parlemen.

KMS

Semua kelompok aktor juga memberikan penilaian yang sama terhadap KMS, yaitu yakin bahwa KMS akan dapat memenangkan UKDM. PEMDA dan PARPOL yakin dengan kemampuan KMS karena selama ini koalisi yang dibangun oleh masyarakat sipil untuk

advokasi, baik secara formal dan informal, cukup berhasil mendorong perubahan kebijakan di Kabupaten Bulungan. OMS dan KMA juga yakin akan kemampuan mereka untuk dapat memenangkan UKDM. Selama ini menurut OMS, hubungan mereka cukup baik dengan PEMDA, hanya saja kerap kali kalau ada kegiatan-kegiatan yang diusulkan oleh OMS dan menarik bagi PEMDA, kemudian dilaksanakan sering diklaim sebagai kegiatan PEMDA. OMS berharap hal-hal seperti ini tidak terjadi lagi ke depannya.

PARPOL

Semua kelompok aktor juga yakin bahwa kelompok PARPOL akan dapat memenangkan UKDM. Bagi PEMDA, mendorong UKDM ini akan dapat meningkatkan citra PARPOL. OMS yakin PARPOL dapat berkoalisi untuk memenangkan UKDM ini karena tidak ada PARPOL yang benar-benar dominan di parlemen.

6.2.3. Kapasitas aktor dalam menyusun UKDM

KMS

Semua aktor juga yakin dengan kemampuan KMS dalam menyusun UKDM. Menurut PEMDA konsep-konsep kebijakan yang disusun dengan baik oleh OMS yang sering diajukan ke PEMDA. Sehingga, PEMDA yakin KMS dapat menyusun konsep ini apalagi bila dibantu oleh mitra koalisi OMS, baik di tingkat pusat maupun di tingkat nasional. PARPOL juga mengungkapkan hal yang sama. Oleh sebab itu, PARPOL berharap PEMDA dapat merangkul KMS dalam setiap perencanaan, implementasi dan pengawasan kebijakan daerah.

6.2.4. Kapasitas aktor dalam menjalankan KDM

Bupati

Semua kelompok aktor juga yakin Bupati dapat menjalankan KDM. Nilai keyakinan tertinggi (72,00) diberikan oleh OMS. OMS menilai Bupati akan serius menjalankan kebijakan ini karena dua hal: (1) akan berdampak baik bagi penanganan deforestasi dan degradasi hutan di Bulungan, dan (2) sebagai pencitraan bagi Bupati untuk meninggalkan kesan yang baik sebelum lengser dari jabatan. PEMDA dan PARPOL juga yakin Bupati dapat menjalankan KDM karena Bupati dianggap memiliki kemampuan manajemen yang cukup baik dalam mengimplementasikan kebijakan selama ini.

KMS

Semua kelompok aktor memberi nilai yakin bahwa KMS dapat menjalankan KDM. Keyakinan semua kelompok aktor didasari bahwa KDM sangat menguntungkan KMS. Apalagi bila mengacu ke konsep UKDM, konsep ini akan melibatkan KMS dalam proses penyusunan. Dengan demikian, rasa kepemilikan dari KMS terhadap KDM ini juga akan muncul dan mendorong KMS untuk dapat menjalankan KDM dengan baik bersama PEMDA.

Namun demikian, KMA memberikan nilai keyakinan paling rendah (51,00) dalam menilai kapasitas KMS untuk menjalankan KDM. KMA merasa belum memiliki kemampuan yang cukup untuk menjalankan KDM apabila tidak didukung dengan upaya-upaya *capacity building* dari PEMDA. Oleh sebab itu, KMA mengharapkan adanya kegiatan-kegiatan *capacity building* yang sejalan dengan implementasi KDM.

PARPOL

Semua kelompok aktor menilai yakin bahwa PARPOL dapat menjalankan KDM. Menurut para aktor PARPOL dapat menjadikan KDM ini sebagai kampanye untuk meningkatkan citra mereka kepada masyarakat bahwa mereka telah mendorong kebijakan yang pro-masyarakat. Apalagi menurut OMS, persaingan PARPOL sangat ketat di Bulungan, tidak ada PARPOL yang benar-benar dominan di Bulungan.

Keyakinan juga disampaikan oleh aktor-aktor dari kelompok PARPOL sendiri. Mereka yakin bahwa selama kegiatan itu berpihak ke masyarakat, maka PARPOL pasti siap untuk menjalankan KDM tersebut dengan berkoalisi. Selama ini kata mereka, PARPOL sudah banyak berkoalisi mendukung kebijakan-kebijakan yang pro rakyat.

6.2.5. Kapasitas aktor dalam mengawasi KDM

KMS

Semua kelompok aktor merasa yakin bahwa KMS dapat mengawasi pelaksanaan KDM. Nilai keyakinan tertinggi diberikan oleh kelompok aktor OMS yang merupakan bagian dari KMS sendiri. OMS yakin karena selama ini mereka telah banyak mengawasi dan mengkritik berbagai implemtasi kebijakan di Kabupaten Bulungan. Pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kerap dilakukan oleh OMS dengan membangun koalisi. Kondisi ini menurut

PEMDA dan PARPOL sangat mungkin pula diterapkan dalam pengawasan KDM, jika UKDM dapat dimenangkan.

6.3. Kapasitas aktor untuk mempengaruhi pihak lain

6.3.1. Gambaran umum

Pada **Tabel 6.3.** di bawah ini dapat dilihat bahwa semua kelompok berada dalam kategori “yakin” di semua variabel yang ada. Gejala ini menandakan bahwa rata-rata para pemangku kepentingan di Kabupaten Bulungan memiliki kecenderungan yang sama terkait persepsi akan kemampuan mereka untuk mempengaruhi pihak lain. Dengan kata lain bisa juga dikatakan bahwa tidak ada kelompok aktor yang cukup dominan di Kabupaten Bulungan ini terkait jika dikaitkan dengan isu-isu sosial politik

Tabel 6.3. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kemampuan mereka untuk mempengaruhi pihak lain berdasarkan kelompok

	PEMDA n=10	PARPOL n= 11	OMS n= 10	KMA n=20
Memenangkan UKDM				
Bupati	60,71	59,00	66,50	57,42
KMS	56,43	58,50	69,50	70,03
PARPOL	56,43	61,00	61,00	55,39
Menjalankan KDM				
Bupati	61,43	59,00	66,00	57,97
KMS	57,86	62,50	72,50	67,61
Mengawasi KDM				
PARPOL	54,29	60,50	52,00	50,86

Keterangan:

■ Sangat tidak yakin
 ■ Tidak Yakin
 ■ Yakin
 ■ Sangat Yakin

6.3.2. Kapasitas kelompok aktor dalam mempengaruhi pihak lain untuk mengegolkan UKDM

Bupati

Dalam hal mempengaruhi Bupati, semua kelompok aktor yakin mereka dapat mempengaruhi Bupati untuk memenangkan UKDM ini nantinya. Nilai rata-rata paling tinggi sebesar 66,50 dihasilkan oleh Kelompok OMS. Sementara KMA adalah kelompok yang menghasilkan nilai paling rendah.

KMS

Seperti halnya dalam mempengaruhi Bupati, semua kelompok aktor berada dalam kategori “yakin” bahwa mereka dapat mempengaruhi KMS (yang terdiri dari OMS dan KMA) untuk memenangkan UKDM ini. KMA adalah kelompok aktor yang memiliki nilai rata-rata tertinggi. Sementara PARPOL dan PEMDA menghasilkan nilai rata-rata yang tidak berbeda jauh, tapi masih berada dalam kategori “yakin” dapat mempengaruhi KMS untuk memenangkan UKDM.

PARPOL

Berbeda dengan variabel sebelumnya (mempengaruhi KMS), dalam hal mempengaruhi PARPOL untuk memenangkan UKDM, KMA justru menghasilkan nilai rata-rata paling rendah dibandingkan dengan kelompok aktor lainnya. PARPOL dan OMS bahkan menghasilkan nilai rata-rata yang sama yaitu sebesar 61,00, yang menandakan bahwa mereka “yakin” dapat mempengaruhi PARPOL untuk memenangkan UKDM ini.

6.3.3. Kapasitas kelompok aktor dalam mempengaruhi pihak lain untuk menjalankan KDM

Bupati

Nilai rata-rata terendah kali ini masih dihasilkan oleh KMA, dengan nilai yang tidak berbeda jauh dengan PARPOL. Semua kelompok aktor dalam penelitian ini yakin bahwa mereka dapat mempengaruhi Bupati untuk menjalankan KDM ini nantinya. Kali ini OMS adalah kelompok aktor dengan nilai rata-rata paling tinggi dibandingkan dengan yang kelompok aktor lainnya.

KMS

Nilai rata-rata tertinggi masih dihasilkan oleh OMS (72,50), sekaligus menjadi nilai rata-rata paling tinggi pada sub bab 6.3. ini. Tampaknya keyakinan OMS begitu besar jika dikaitkan dengan kemampuan mereka untuk mempengaruhi Bupati dan KMS, dalam hal menjalankan KDM dibandingkan dengan mengesalkan UKDM. PEMDA, PARPOL dan juga KMA dengan nilai rata-rata yang tidak terlalu jauh selisihnya satu dengan yang lain masih masuk dalam kategori “yakin”.

6.3.4. Kapasitas aktor dalam mempengaruhi pihak lain untuk mengawasi KDM

PARPOL

Nilai rata-rata yang dihasilkan oleh PEMDA, OMS dan KMA pada variabel ini adalah nilai rata-rata yang paling rendah dibandingkan dengan variabel lainnya. Nilai yang dihasilkan oleh KMA (50,86) bahkan hampir masuk pada kategori “tidak yakin” dengan jumlah yang sebenarnya tidak begitu besar. Tampaknya ketiga kelompok aktor tersebut memiliki persepsi yang sama, bahwa kemampuan mereka untuk mempengaruhi PARPOL dalam mengawasi UKDM ini tidak begitu besar. Sementara PARPOL dengan nilai rata-rata yang paling tinggi, juga berada dalam kategori yakin.

6.4. Kapasitas pihak lain untuk mempengaruhi aktor

6.4.1. Gambaran umum

Tidak berbeda dengan dengan sub bab 6.3. sebelumnya, pada **Tabel 6.4.** hampir seluruh nilai rata-rata yang dihasilkan oleh masing-masing kelompok aktor berada dalam kategori “yakin”. Hanya Kelompok PARPOL yang merasa “tidak yakin” akan kemampuan KMS dalam mempengaruhi mereka untuk mengawasi KDM. Secara keseluruhan, nilai rata-rata paling tinggi dari masing-masing variabel seluruhnya dihasilkan oleh Kelompok OMS, dan sebaliknya pada Kelompok PEMDA. Sementara di sisi lain hanya OMS yang merasa sangat yakin bahwa KMS dapat menjalankan KDM.

Tabel 6.4. Nilai rata-rata persepsi aktor mengenai kemampuan pihak lain untuk mempengaruhi mereka berdasarkan kelompok

	PEMDA n=10	PARPOL n= 11	OMS n= 10	KMA n=20
Memenangkan UKDM				
Bupati	58,57	55,50	72,00	64,72
KMS	59,29	55,50	74,00	58,97
PARPOL	55,00	59,50	69,00	54,75
Menjalankan KDM atau Mengawasi KDM				
Bupati	59,29	51,00	71,50	68,36
KMS	58,57	49,50	75,50	59,64
PARPOL	55,00	57,50	63,75	57,92

Keterangan:

■ Sangat tidak yakin
 ■ Tidak Yakin
 ■ Yakin
 ■ Sangat Yakin

6.4.2. Pengaruh pihak lain terhadap kelompok aktor untuk mengegolkan UKDM

Bupati

Pengaruh Bupati untuk memenangkan UKDM dirasakan lebih besar terutama bagi Kelompok OMS, dengan nilai rata-rata sebesar 72,00. Walaupun persepsi seluruh kelompok berada dalam kategori “yakin”, dengan melihat nilai rata-rata PARPOL dan PEMDA yang tidak begitu besar, menandakan bahwa keyakinan mereka tidak sebesar OMS dan KMA akan pengaruh Bupati kepada mereka.

KMS

Seperti yang disebutkan sebelumnya, OMS adalah kelompok aktor dengan nilai rata-rata paling tinggi dibandingkan dengan kelompok lainnya. Pada variabel ini, OMS menghasilkan nilai rata-rata 74,00 (hampir masuk pada kategori “sangat yakin”) akan kemampuan KMS untuk mempengaruhi mereka mengegolkan UKDM ini. KMA, PEMDA dan PARPOL pun yakin jika KMS yang terdiri dari OMS dan KMA dapat mempengaruhi mereka untuk mengegolkan UKDM.

PARPOL

Kecuali Kelompok PARPOL, semua kelompok aktor mempunyai nilai rata-rata yang cenderung menurun dibandingkan variabel sebelumnya (pengaruh KMS), walaupun semua kelompok aktor masuk dalam kategori “yakin”. Kelompok PARPOL tampaknya menyadari akan kemampuan dari PARPOL itu sendiri untuk mempengaruhi mereka dalam hal memenangkan UKDM ini (terlihat dari semakin meningkatnya nilai rata-rata kelompok ini).

6.4.3. Pengaruh pihak lain terhadap kelompok aktor untuk menjalankan atau mengawasi KDM

Bupati

Pada variabel ini semua kelompok aktor masih yakin akan pengaruh Bupati untuk mendorong mereka menjalankan KDM. Dengan nilai rata-rata paling kecil (51,00), bahkan hampir masuk pada kategori “tidak yakin”, menandakan bahwa PARPOL sebenarnya masih cenderung ragu akan pengaruh dari Bupati terhadap mereka, terutama dalam mengawasi KDM nantinya.

KMS

Pengaruh KMS terhadap Kelompok PARPOL dirasakan tidak begitu signifikan. PARPOL merasa “tidak yakin” bahwa KMS dapat mempengaruhi mereka dalam mengawasi KDM, dengan nilai rata-rata 49,50. Nilai ini sekaligus menjadi nilai rata-rata terendah pada **Sub Bab 6.4.** ini. Berbeda dengan PARPOL, OMS sebagai bagian dari KMS sangat yakin akan

pengaruh KMS terhadap mereka (75,50). Nilai rata-rata yang dihasilkan oleh OMS ini sekaligus menjadi nilai rata-rata tertinggi pada **Sub Bab 6.4**.

PARPOL

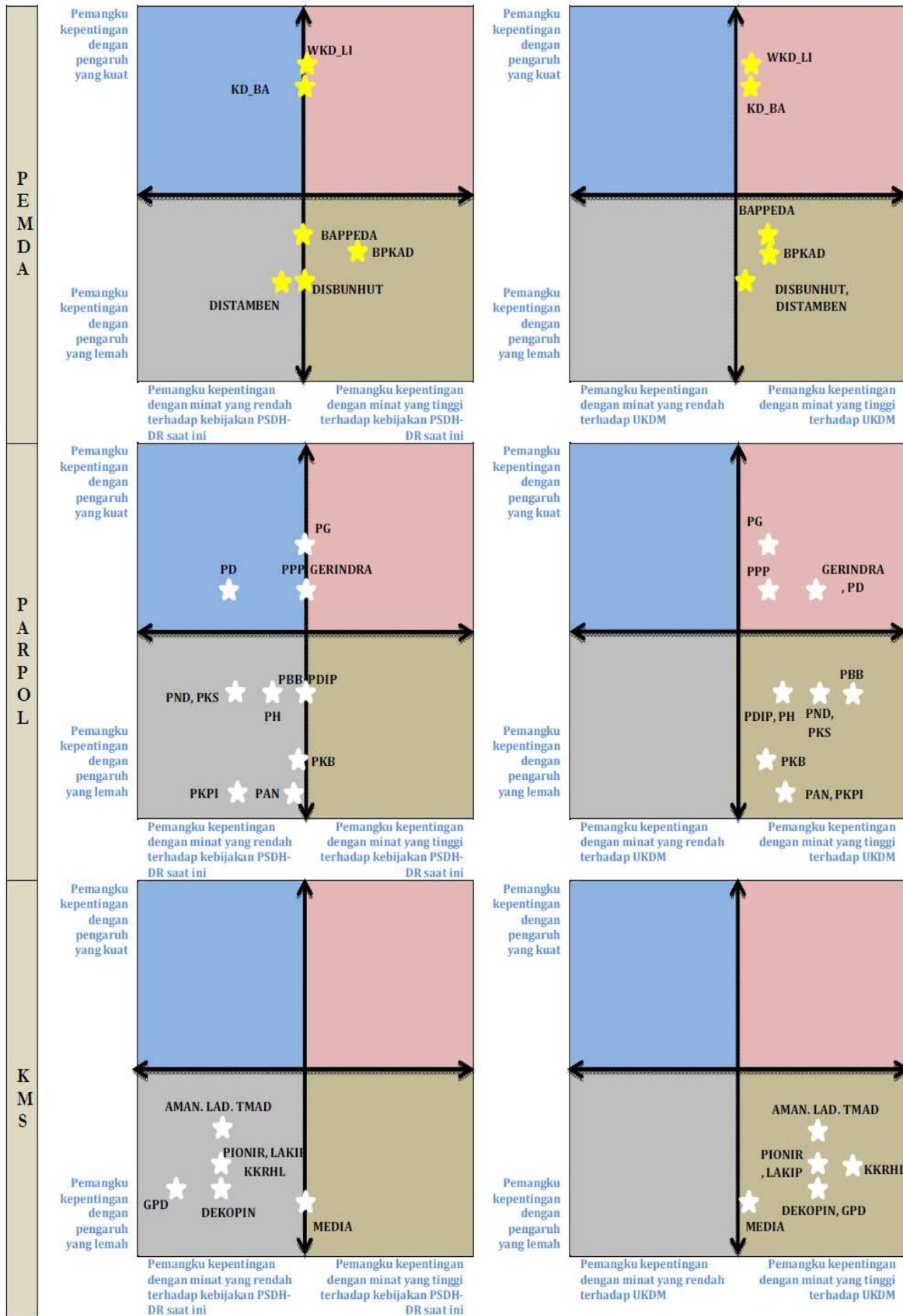
Bagi PEMDA, pengaruh PARPOL terhadap kelompok mereka untuk menjalankan KDM tidak begitu signifikan, walaupun nilai rata-rata mereka masih berada dalam kategori yakin. Nilai rata-rata yang dihasilkan oleh KMA dan juga PARPOL sendiri tidak berbeda jauh. Sementara itu OMS masih menjadi kelompok dengan nilai rata-rata tertinggi menyangkut persepsi mereka akan kemampuan PARPOL mempengaruhi mereka.

7. Konstelasi Aktor

Pada bab ini akan dijelaskan lebih lanjut mengenai konstalasi aktor manakala para pemangku kepentingan ditawarkan sebuah skema hipotetis terkait distribusi manfaat dari kegiatan atau upaya mitigasi deforestasi dan degradasi hutan. Pada tahap awal (Sub-bab 7.1) akan dijelaskan mengenai pergeseran posisi aktor mengacu pada keadaan saat ini (kebijakan yang berjalan saat ini) dan keadaan sesudah (ketika ditawarkan Usulan Kebijakan Distribusi Manfaat/UKDM) pada masing-masing kelompok aktor. Pergeseran posisi masing-masing aktor pada bagian ini hanya dititikberatkan pada variabel minat (*interest*). Pada tahap kedua (Sub-bab 7.2) akan dijelaskan mengenai pemetaan dan hubungan antar aktor dari semua kelompok yang ada, dengan mengacu pada variabel minat dan pengaruh (*influence*), dan hanya dilihat terbatas pada keadaan sesudah ditawarkan UKDM.

7.1 Pergeseran posisi aktor-aktor berdasarkan kelompok

Pemetaan dan pergeseran posisi aktor ditampilkan dalam panel gambar berikut yang berisi dua gambar, yakni **Gambar 7.1(a)**. *Interest-Influence Grids* pemangku kepentingan terkait kebijakan PSDH-DR saat ini dan **Gambar 7.1(b)**. *Interest-Influence Grids* pemangku kepentingan terkait UKDM.



Gambar 7.1(a). Interest-Influence Grids pemangku kepentingan terkait kebijakan PSDH-DR saat ini

Gambar 7.1(b). Interest-Influence Grids pemangku kepentingan terkait UKDM

PEMDA

Posisi KD_BA dan juga WKD_LI sebagai pemangku kepentingan dengan kekuasaan tertinggi di kelompok ini mengalami pergeseran yang dapat dilihat sebagai sebuah sinyal positif. Dari yang awalnya cenderung ragu-ragu terhadap kebijakan PSDH-DR yang berjalan saat ini, menjadi sedikit berminat terhadap UKDM. Sikap mereka yang cenderung ragu-ragu terhadap kebijakan PSDH-DR saat ini, lebih dititikberatkan kepada penggunaan DBH DR yang sangat kaku, dan kurang efektif. Hingga akhirnya dana DR cukup banyak mengendap di kas daerah, dalam kurun waktu hampir sepuluh tahun terakhir ini. Hal serupa juga dirasakan oleh DISBUNHUT dan BAPPEDA, sehingga posisi awal mereka juga cenderung ragu-ragu. Pergeseran yang cukup signifikan terlihat pada BAPPEDA, yang pada **Gambar 7.1(b)**. posisinya berubah menjadi berminat terhadap UKDM, yang bahkan melebihi minat dari DISBUNHUT sendiri sebagai pelaksana utama UKDM nanti. Sementara DISTAMBEN adalah satu-satunya pemangku kepentingan yang di awal ada posisi tidak berminat, kemudian menjadi berminat (dengan minat yang tidak begitu besar/sama dengan DISBUNHUT). Walaupun mereka tidak menentang UKDM ini, alasan utama yang dikemukakan oleh kedua pemangku kepentingan ini lebih terkait karena belum adanya payung hukum dari pusat yang mengatur UKDM dan juga perlunya kajian lebih mendalam mengenai UKDM ini.

PARPOL

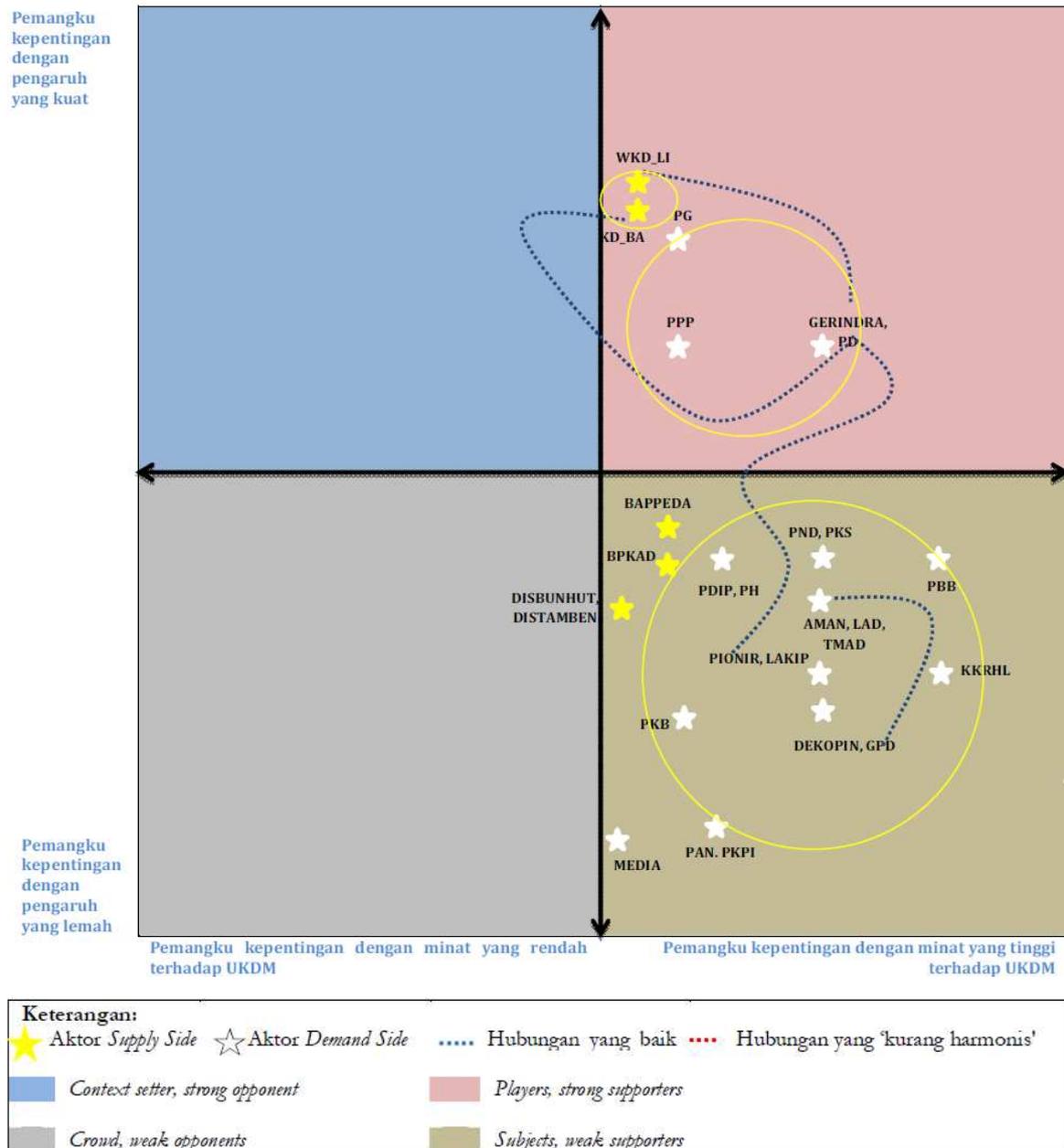
Pada kelompok ini, semua PARPOL yang ada mengalami pergeseran ke arah berminat. PG, GERINDRA, PPP, PBB, dan PDIP awalnya cenderung ragu-ragu akan kebijakan PSDH-DR saat ini. Apakah tidak tepat terkait kebijakan itu sendiri, atau karena implementasinya yang belum tepat. Sementara PARPOL lainnya berada pada posisi kurang berminat dengan kebijakan yang berjalan saat ini. Seluruh PARPOL menunjukkan sinyal positif dengan adanya pergeseran ke posisi berminat terhadap UKDM, dan minat paling besar ditunjukkan oleh PBB.

KMS

Kecuali media, seluruh pemangku kepentingan di dalam kelompok ini mengalami pergeseran posisi dari posisi awal tidak berminat, menjadi berminat. Tidak setuju/kurangnya minat terhadap PSDH-DR saat ini paling besar ditunjukkan oleh GPD. Kurangnya minat para pemangku kepentingan dalam KMS ini terhadap KMS, terutama dikaitkan dengan kinerja dan efektivitas program yang selama ini dijalankan oleh DISBUNHUT. Kurangnya kerjasama dan kepercayaan antara KMS terhadap DISBUNHUT tampak terlihat di sini, di samping

kebijakan PSDH-DR saat ini yang dinilai kurang memperhatikan kebutuhan daerah (kurang adil). Sementara itu pada **Gambar 7.1(b)**, minat yang paling besar terhadap UKDM ditunjukkan oleh KKRHL.

7.2 Pemetaan dan hubungan antar-pemangku kepentingan menyangkut UKDM



Gambar 7.2. *Interest-Influence Grid* dan hubungan antar-pemangku kepentingan terkait UKDM

Pada konteks Bulungan ini tidak ditemukan adanya aktor/pemangku kepentingan yang masuk pada kategori *context setter dan strong opponents*, begitu pula halnya dengan *crowd dan weak opponents*. Semua aktor/pemangku kepentingan dari masing-masing kelompok aktor lebih banyak berada pada zona *players dan strong supporters*, begitu juga di zona *subjects dan weak supporters*, yang lebih banyak didominasi oleh pemangku kepentingan dari KMA, dan OMS.

Players dan Strong Supporters

Tidak berbeda jauh dengan dinamika sosial politik di Kukar sebelumnya, pada konteks Bulungan ini para pemangku kepentingan yang memiliki pengaruh cukup besar (masih) merupakan aktor dari *supply side* (KD_BA, WKD_LI). Bagi beberapa pemangku lainnya, pengaruh WKD_LI dirasakan sedikit lebih besar dibandingkan dengan KD_BA, walaupun secara struktural posisinya lebih tinggi dibandingkan dengan WKD_LI. Hal ini dikarenakan massa pendukung WKD_LI yang lebih besar dibandingkan dengan KD_BA pada saat pilkada lalu. Disinyalir kemenangan pasangan ini untuk masa jabatan yang kedua kalinya dikarenakan faktor massa pendukung WKD_LI yang lebih besar dan loyal. Namun demikian perbedaan pengaruh diantaranya keduanya jika dilihat secara kacamata orang awam tidak terlalu signifikan perbedaannya.

Sebuah sinyal positif ditunjukkan dengan adanya minati dari kedua aktor terhadap UKDM yang ditawarkan. Perhatian KD_BA justru lebih fokus kepada DR yang selama ini menjadi masalah tersendiri di Bulungan. Seperti halnya beberapa aktor di daerah lain (seperti Kukar dan Muba), KD_BA berpendapat bahwa penggunaan dana DR sangat kaku dan menyulitkan PEMDA. Hal ini bahkan menyebabkan salah satu pegawai DISHUT di Bulungan ditangkap oleh KPK, karena diduga menyalahgunakan DR ini. Sehingga wajar, pada pelaksanaan selanjutnya, PEMDA Bulungan sangat berhati-hati dalam penggunaan DR. DBH DR di Bulungan pun mengendap hingga mencapai ± 200 milyar dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini. Hal ini tentunya berbanding lurus dengan pelaksanaan kegiatan pencegahan deforestasi dan degradasi hutan di Kabupaten Bulungan yang tidak terlalu signifikan pencapaiannya, sementara DBH PSDH lebih banyak digunakan untuk kegiatan yang sifatnya pembangunan non kehutanan. KD_BA sendiri memiliki hubungan yang positif dengan PD sebagai seorang kader, sama halnya seperti hubungan antara WKD_LI dan GERINDRA.

Di sisi lain ada beberapa pemangku kepentingan dari *demand side*, yang juga masuk pada kategori *players*, yaitu PG, PPP, GERINDRA, dan PD. Keempat pemangku kepentingan dari

Kelompok PARPOL tersebut merupakan empat besar pemenang pemilu legislatif tahun 2014 ini di Kabupaten Bulungan. PG yang biasanya cukup dominan di wilayah Kalimantan dan pada periode sebelumnya tidak menjadi pemenang pemilu legislatif (kalah oleh PD), pada pemilu kali ini kembali meraih posisi nomor satu dalam perolehan suara legislatif, dengan meraih 4 kursi di DPRD. Sehingga kemungkinan besar Ketua DPRD nantinya akan berasal dari PG. Sementara itu GERINDRA, PPP dan PD masing-masing meraih 3 kursi di parlemen.

Sayangnya, walaupun seluruh pemangku kepentingan yang diharapkan dapat menjadi *strong supporters* terkait UKDM ini terlihat cukup kuat dan berminat (karena berasal dari dua aktor paling berpengaruh dari *supply side* dan aktor-aktor berpengaruh dari *demand side*), pada kenyataannya hal tersebut tidak cukup signifikan untuk mendorong UKDM ini hingga menjadi perda nantinya. Hal ini mengingat beberapa hal, pertama, KD_BA dan WKD_LI yang akan habis masa jabatannya pada tahun 2015 nanti, dan periode ini merupakan periode terakhir mereka menjabat setelah terpilih kedua kalinya. Dukungan yang mereka berikan tidak akan signifikan pengaruhnya, atau mungkin lebih bersifat pada dukungan moral semata, karena dalam kurun waktu kurang dari setahun lagi mereka akan lebih fokus pada penyelesaian program-program yang sudah direncanakan sebelumnya, dibandingkan terfokus kepada wacana-wacana baru. Walaupun menurut penuturan beberapa pemangku kepentingan lainnya, kedua orang tersebut cukup berminat dengan wacana-wacana yang mengarah kepada pembentukan payung hukum baru di tingkat daerah. Mengingat selama ini perda-perda yang ada lebih banyak yang memang berasal dari usulan pihak eksekutif.

Kedua, calon-calon anggota legislatif (caleg) yang terpilih (terutama 4 besar PARPOL pemenang pemilu legislatif), sebagian besar didominasi oleh caleg baru yang belum berpengalaman dan kurang paham mengenai isu-isu kehutanan. Sebenarnya hal ini bisa menjadi keuntungan ataupun kerugian. Caleg-caleg yang baru terpilih ini diharapkan akan lebih memiliki pandangan dan pemikiran terbuka dibandingkan dengan *incumbent*, sehingga lobi dan kerjasama ke depan terkait UKDM akan lebih cair nantinya. Di sisi lain, karena pengalaman mereka yang masih minim, perlu diberikan penjelasan lebih dalam lagi terkait UKDM dan isu-isu kehutanan nantinya. Sebagai caleg-caleg baru, mereka juga lebih 'patuh' kepada perintah partai dan akan cenderung lebih hati-hati dalam melangkah di awal-awal masa jabatan yang pertama kali ini. Apa yang diinstruksikan oleh partai akan menjadi prioritas pertama bagi mereka dibandingkan dengan apapun.

Satu hal yang perlu diingat, berdasarkan wawancara dengan beberapa pihak di Kabupaten Bulungan ini, banyak yang meragukan kualitas dari caleg-caleg baru tersebut. Hal ini tidak dibatasi hanya berdasarkan pengalaman saja, tapi juga kemauan politik mereka nantinya, yang kebanyakan memandang posisi aleg ini lebih berat kepada keuntungan ekonomi semata. Tentunya dalam proses lobi dan kerjasama terkait UKDM ini nantinya perlu juga dijelaskan secara hati-hati 'keuntungan' yang akan mereka terima dengan dimenangkannya UKDM ini, seperti halnya wacana ekonomi politik pada umumnya. Walaupun masing-masing caleg tidak bisa menjadi *strong supporters* jika dilihat per individu (tidak ada yang pengaruhnya cukup signifikan), namun diharapkan mereka dapat menjadi *players* yang dapat bekerjasama dengan baik, terutama dengan pihak-pihak yang masuk pada kategori *weak supporters*.

Namun demikian, dukungan moral yang diberikan oleh KD_BA dan WKD_LI masih dapat dimanfaatkan dengan baik, walaupun masa jabatan mereka akan berakhir. Harus diingat bahwa, kedua aktor yang sama-sama mengawali karirnya sebagai PNS ini, yaitu GERINDRA dan PD, masih berada dalam empat besar PARPOL pemenang pemilu legislatif Bulungan (Istri KD_BA adalah penguruh inti PD di Bulungan, sementara WKD_LI adalah salah satu petinggi GERINDRA di Bulungan). Tentunya diharapkan pengaruh dari kedua aktor ini pada PARPOL pendukung masing-masing masih bisa menjadi salah satu modal untuk nantinya lebih mudah lagi melakukan lobi dan kerjasama dengan kedua PARPOL tersebut. Walaupun mereka tidak akan terlalu fokus pada isu UKDM ini hingga akhir masa jabatan nanti, diharapkan komunikasi dengan kedua aktor dapat terus berjalan dengan baik dan berlanjut. Dengan harapan mereka dapat meneruskan komunikasi politik yang sudah berjalan ini ke PARPOL masing-masing, dan bahkan kepada pengganti mereka nantinya. Tanpa harus menjadi *players*, diharapkan mereka bisa tetap menjadi *strong supporters* terkait UKDM ini.

Salah satu hal yang disayangkan juga adalah belum terlihat figur-figur yang nantinya diprediksi akan maju pada pilkada periode mendatang. Sehingga pendekatan dan komunikasi politik sejak dini belum bisa dilakukan oleh aktor-aktor *demand side*. Namun demikian, kemungkinan besar calon-calon tersebut akan berasal atau didukung oleh *beberapa* PARPOL dari empat besar pemenang pemilu, yang memang pada penelitian ini keempatnya kebetulan masuk pada kategori *players* dan *strong supporters*.

Subjects dan Weak Supporters

Seluruh pemangku kepentingan dari *supply side* berada pada kategori ini, dan lebih tepatnya lagi hanya sebagai *subjects*, dibandingkan dengan menjadi *weak supporters*. Selain karena kewenangan dan peran mereka yang terbatas, karena berada di bawah arahan Bupati, minat mereka terhadap UKDM juga tidak sebesar pemangku kepentingan dari *demand side*.

Misalnya saja DISBUNHUT yang merupakan salah satu aktor utama dalam pelaksanaan KDM nantinya, cenderung masih ragu-ragu akan UKDM ini. Walaupun dari sisi minat dan pengaruh, mereka sudah dikategorikan sebagai *weak supporters*. Ada beberapa hal yang menjadi perhatian utama mereka terkait UKDM ini. *Pertama*, menurut mereka diperlukan kajian yang lebih mendalam lagi terkait wacana UKDM ini. Tidak hanya sekedar wacana, tapi sebaiknya ada payung hukum yang lebih tinggi dari pusat, seperti halnya Alokasi Dana Pendidikan sebanyak 20%. Regulasi harus tegas, agar tidak terjadi interpretasi yang bercabang. Alasan serupa juga menjadi pertimbangan DISTAMBEN, yang tidak terlalu bermasalah seandainya Royalti Tambang masuk menjadi salah satu variabel bagi sumber dana dalam UKDM ini.

Kedua, peruntukkan PSDH-DR yang hingga tingkat kecamatan/desa masih menjadi keraguan bagi DISBUNHUT. Model alokasi bisa apa saja, namun menurut mereka desa hanya sebagai pelaksana saja. Dengan demikian, pengalokasian hanya sebatas dana dan program saja, tidak ada pemberian kewenangan yang lebih kepada pihak kecamatan/desa. Di samping itu, mereka juga lebih setuju jika alokasi dilakukan hanya sampai pada tingkat kecamatan saja, mengingat koordinasi kecamatan dan DISBUNHUT yang masih berada dalam satu koordinasi.

Sementara itu pada **Gambar 7.2.** dapat dilihat juga bahwa BPKAD dan BAPPEDA yang juga bertindak sebagai *subjects* terkait UKDM memiliki minat yang justru lebih besar. Walaupun sumber daya manusia di tingkat desa belum begitu siap untuk menjalankan KDM nanti, tapi seharusnya adanya KDM ini akan membuat pemerintah bekerja lebih efektif, karena adanya keterlibatan masyarakat dalam setiap kegiatan. Keterlibatan masyarakat umum dalam pembangunan daerah menurut mereka mau tidak mau memang diperlukan, seperti halnya salah satu variabel di dalam UKDM ini. Namun sekali lagi, aturan yang dibuat harus benar-benar jelas dan tegas. Alasan yang dikemukakan oleh kedua pihak dari *supply side* ini tidak hanya menjadikan mereka sebagai *subjects* menyangkut UKDM ini, tapi juga menjadikan mereka sebagai *weak supporters*.

Seluruh pemangku kepentingan dari Kelompok PARPOL selain yang disebutkan sebelumnya di atas masuk pada kategori *weak supporters*. Selain karena perolehan kursi mereka di DPRD yang rata-rata hanya sebanyak 1-2 kursi saja, beberapa diantaranya justru tidak mendapatkan kursi sama sekali. Namun demikian minat mereka terhadap UKDM cukup besar, jika dibandingkan dengan pemangku kepentingan dari Kelompok PEMDA. Memang, dilihat dari jumlah kursi masing-masing PARPOL ini tidak begitu besar, namun daya tawar mereka akan meningkat jika mereka melakukan koalisi.

Pada kategori ini, dapat dilihat pula keberadaan KMA yang diwakili oleh AMAN, LAD, dan TMAD yang secara pengaruh cukup besar begitu pula minat mereka terhadap UKDM. Pada konteks Bulungan, keberadaan figur atau tokoh masyarakat adat sangat signifikan pengaruhnya, terutama pada saat terjadinya konflik sosial kemasyarakatan. Kondisi sosial masyarakat Bulungan memang cukup plural dan dinamis, mengingat tidak adanya etnis yang cukup dominan di daerah ini. Isu-isu terkait etnis lebih dominan jika dibandingkan dengan isu keagamaan. Keberadaan figur-figur yang mewakili keberadaan masyarakat adat lebih diterima oleh kebanyakan masyarakat Bulungan, termasuk dalam menyelesaikan beberapa masalah sosial kemasyarakatan. Hal ini pun terlihat dari banyaknya organisasi/lembaga berbasis adat yang juga cukup kuat keberadaannya hingga di desa-desa. Namun sayangnya, daya tawar mereka terhadap aktor-aktor dari *supply side* tidak begitu besar, kecuali mereka memiliki hubungan personal yang cukup dekat dengan aktor-aktor kunci dari pihak *supply side*.

Jika dikaitkan dengan isu kehutanan, sewajarnya KMA-lah yang secara sosial dan emosional memiliki keterikatan lebih besar dibandingkan dengan aktor dari kelompok lainnya. Bukan hanya karena tempat tinggal mereka yang dekat dan berada di dalam wilayah hutan, namun juga adanya praktek-praktek ekonomi, sosial dan adat yang hingga kini masih dijalankan, dan sangat berkaitan erat dengan keberadaan hutan dan lahan. Misalnya saja, praktek ladang berpindah, sebuah praktek yang sebenarnya selaras dengan prinsip dan cara kerja alam. Namun hal ini justru menjadi celah bagi beberapa oknum, yang mengatakan lahan yang mereka diamanatkan tersebut adalah lahan tidur sehingga diberikan begitu saja perizinan ke pihak swasta. Padahal sebenarnya lahan tersebut (Jekau) adalah bekas ladang berpindah yang memang dibiarkan begitu saja oleh masyarakat adat agar kembali ke kondisi semula secara alami (didiamkan selama beberapa tahun).

Praktek-praktek semacam ini secara sederhana mereka pahami sebagai sebuah praktek turun temurun tanpa dikaitkan dengan konteks ilmu pengetahuan modern tentang lingkungan dan hutan. Secara sadar maupun tidak sebenarnya mereka telah melakukan sebuah hal yang positif dan selaras dengan cara kerja alam. Di sisi lain – menurut beberapa OMS yang mendampingi masyarakat di sekitar hutan – sebenarnya pemahaman masyarakat desa terkait makna hutan mungkin jauh lebih sederhana dari hal tersebut. Pengetahuan orang desa tentang perlindungan hutan cukup dangkal. Hanya sebatas pemenuhan kebutuhan ekonomi saja. Seandainya masyarakat merambah hutan pun, tidak terlepas dari faktor ekonomi semata.

Terlepas dari itu semua, praktek ladang berpindah saat ini telah menjadi sebuah permasalahan tersendiri. Seperti yang disebutkan sebelumnya, selain menjadi celah tersendiri untuk memberikan izin kepada pihak swasta untuk menggarap lahan (Jekau) masyarakat adat, pada masa kini praktek ladang tidak relevan untuk dilakukan mengingat keterbatasan lahan. Masyarakat adat pun bukannya tidak menyadari keterbatasan ini. Yang mereka harapkan saat ini justru adanya bantuan dan perhatian dari PEMDA untuk membina mereka, misalnya bagaimana cara berladang yang baik agar mereka tidak berpindah-pindah lagi, dan justru merambah hutan. Bagaimanapun kondisinya, kerusakan hutan yang disebabkan oleh masyarakat tidak seberapa parahnya jika dibandingkan dengan yang diakibatkan oleh alih fungsi hutan dan lahan oleh pihak swasta.

Adanya variabel partisipasi dan transparansi publik dalam UKDM, tentunya menjadi sebuah ‘angin segar’ bagi masyarakat adat, terutama bagi mereka yang sebagian besar aktivitas hidupnya sangat tergantung dengan keberadaan hutan dan kepemilikan lahan. Dengan adanya partisipasi dan transparansi publik mereka sangat berharap dana yang didapat nantinya dapat digunakan benar-benar untuk hal yang sifatnya pemberdayaan dan pembinaan, seperti halnya pembinaan dalam program sosial dan kegiatan ekonomi yang tidak bertentangan dengan misi pencegahan deforestasi dan degradasi hutan dan lahan. Hal senada juga diungkapkan oleh DEKOPIN, sebagai salah satu OMS yang bergerak dalam pembinaan koperasi. Menyelamatkan hutan dan lahan tanpa memperhatikan unsur manusia – terutama jalan keluar dari permasalahan ekonomi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan – akan sia-sia saja nantinya.

KMA sangat menyadari keterbatasan mereka dari sisi SDM nantinya jika KDM ini dapat terlaksana di Bulungan, namun adanya pendampingan dan pembinaan dari PEMDA maupun

OMS di tahun-tahun awal KDM ini berjalan sangat mereka harapkan. Jika mereka tidak dibina dan diajarkan mulai dari sekarang, sampai kapanpun mereka tidak akan pernah bisa dan tidak akan pernah siap untuk terlibat aktif baik dalam hal partisipasi publik maupun transparansi publik.

Ada beberapa OMS di Bulungan yang bergerak dalam berbagai bidang/fokus yang berbeda satu sama lain. Walau demikian, menurut penuturan beberapa pemangku yang ada di Bulungan, tidak ada satupun yang memiliki pengaruh yang cukup kuat di Bulungan. Daya tawar mereka jika dihadapkan dengan pemangku kepentingan, terutama dari *supply side* tidak begitu kuat, walau beberapa diantara OMS tersebut kerap terlibat dan bekerjasama dalam beberapa program yang diinisiasi oleh PEMDA. KD_BA sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi juga kerap mengundang beberapa OMS untuk turut serta dalam pembahasan dan audiensi raperda di Bulungan. Namun demikian, tidak begitu terlihat seberapa besar pengaruh dan signifikansi dari keterlibatan OMS tersebut terkait kualitas dari *output* yang dihasilkan, bahkan itu raperda maupun program-program lainnya.

KKRHL dan PIONIR termasuk dua OMS yang memiliki fokus kerja pada permasalahan lingkungan, hutan dan lahan di Bulungan. Beberapa anggota dari PIONIR sendiri memiliki hubungan yang cukup baik dengan PD, dan KD_BA, karena menjadi staff ahli dan juga caleg dari PD. Sementara LAKIP lebih banyak bergerak pada isu sosial kemasyarakatan, terutama terkait masalah korupsi. Memang jika dibandingkan dengan KMA, yang terdiri dari berbagai macam lembaga masyarakat adat (mulai dari per masing-masing desa, etnis, hingga ke tingkat Provinsi Kalimantan Utara), keberadaan OMS di Bulungan tidak sedemikian banyaknya. Tidak terlihat pula adanya kerjasama yang cukup baik antar OMS yang ada, walaupun mereka saling mengenal secara personal satu dengan yang lainnya. Masing-masing OMS cenderung bergerak sendiri-sendiri sesuai dengan fokus kerja mereka.

Terkait dengan UKDM, hampir semua OMS yang ada cenderung berminat dengan usulan ini. Selama ini mereka beranggapan bahwa kinerja PEMDA, khususnya DISBUNHUT terkait dengan pencegahan deforestasi dan degradasi lahan belum cukup efektif, sehingga partisipasi publik (dalam hal ini KMA dan OMS) sangat diperlukan. Menurut sebagian besar OMS, dari segi internal PEMDA sendiri saja masih terdapat cukup banyak masalah. Pertama, adanya tumpang tindih kegiatan antara DISBUNHUT, DINAS PERTANIAN dan Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) yang menyangkut pencegahan degradasi hutan dan lahan.

Kedua, adanya kegiatan yang bertentangan antara dinas yang satu dengan yang lainnya. Misalnya, antara PU dan DISBUNHUT (pelebaran jalan vs penghijauan).

Tumpang tindih perizinan yang seringkali menimbulkan konflik di masyarakat juga menjadi permasalahan klasik yang datang silih berganti di Kabupaten Bulungan. Lembaga masyarakat adat, aparat desa, berikut juga dengan OMS-lah yang paling sering terlibat dalam penanganan konflik. Para pemangku kepentingan, terutama dari *demand side*, beranggapan bahwa kondisi hutan di bulungan sebenarnya sudah bisa dikatakan kritis. Beruntung kabupaten ini, berbatasan dengan kabupaten lain Kabupaten Malinau yang tutupan hutannya masih bagus. Sehingga secara kasat mata kondisi hutan dan lingkungan di Bulungan terlihat tidak begitu mengkhawatirkan.

Kerjasama antara KMA dengan OMS yang selama ini sudah berjalan di masing-masing wilayah desa/kecamatan akan menjadi sebuah kekuatan yang cukup signifikan, apalagi jika masing-masing pihak tidak lagi berpikir secara parsial (berdasarkan wilayah dan program kerja masing-masing saja). Adanya UKDM ini diharapkan dapat menjadi sebuah wacana baru yang dapat membawa 'angin segar' dan juga mengingatkan seluruh pemangku kepentingan di Bulungan (terutama aktor-aktor dari *demand side*), untuk dapat mulai bekerjasama baik dalam bentuk koalisi ataupun aliansi, agar daya tawar mereka terhadap aktor-aktor *supply side* dapat menjadi lebih tinggi. Agar mereka tidak lagi hanya sekedar menjadi *weak supporters* yang hanya memiliki semangat yang tinggi namun karena pengaruh dan daya tawar mereka begitu kecil, mereka hanya dapat berperan menjadi *subject*.

8. Kesimpulan

Semua kelompok aktor di Kabupaten Bulungan memiliki kecenderungan bahwa skema alokasi DBH SDA Kehutanan saat ini belum cukup proporsional dan adil untuk daerah penghasil. Proporsi saat ini dirasa belum cukup untuk mengatasi adanya deforestasi dan degradasi hutan di Kabupaten Bulungan. Semua kelompok aktor berharap proporsi alokasi PSDH-DR lebih besar dibandingkan dengan alokasi saat ini. Besarnya proporsi alokasi DBH PSDH-DR ke daerah penghasil diharapkan akan memberikan insentif lebih untuk Pemda khususnya dan para aktor lainnya dalam mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan.

Kelompok aktor di luar birokrasi (OMS, Parpol, KMA) menilai Dinas kehutanan belum mampu transparan kepada publik terkait dengan program dan pengelolaan dana. Masyarakat di luar birokrasi belum banyak dilibatkan dalam program-program kehutanan. Program yang ada juga dinilai oleh masyarakat belum optimal dalam mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan. Masyarakat berharap kedepannya akan semakin intensif dilibatkan oleh pemerintah dalam rangka mengurangi laju deforestasi dan degradasi hutan.

Berdasarkan kondisi di atas, kelompok aktor di luar birokrasi (*demand side*), sangat menerima UKDM yang ditawarkan. KMS dan PARPOL beranggapan bahwa UKDM ini secara konseptual dapat menjamin keterlibatan semua pihak ke tingkat administratif yang lebih rendah, yaitu kecamatan dalam upaya mitigasi deforestasi dan degradasi hutan. Namun, KMA berharap dalam upaya menjalankan KDM ini (jika nanti dimenangkan), masyarakat di level kecamatan harus dibekali terlebih dahulu dengan kemampuan manajerial yang memadai untuk menangani program dan pengelolaan dana.

Sementara aktor-aktor dari dalam birokrasi (*supply side*), dalam hal ini PEMDA, pada dasarnya juga setuju dengan konsep UKDM ini. PEMDA di Kabupaten Bulungan percaya bahwa pihak di luar birokrasi (*demand side*), terutama OMS, dan perangkat di level kecamatan akan dapat mengelola dana dan program untuk mitigasi deforestasi dan degradasi hutan. Namun demikian, PEMDA tetap menekankan bahwa perlu *capacity building* terutama untuk KMA, agar kegiatan-kegiatan dalam upaya mitigasi deforestasi dan degradasi hutan dapat berjalan optimal, dan pengelolaan dana dapat transparan dan akuntabel.

Aktor-aktor dari *supply side* dan *demand side* juga sepakat bahwa indikator yang digunakan sebagai dasar alokasi dana ke tingkat kecamatan adalah tutupan hutan (*forest cover*) sebagai indikator deforestasi dan cadangan karbon (*carbon stock*) sebagai indikator degradasi hutan. Dana ini selanjutnya dapat dikelola secara transparan ke publik. Aktor-aktor dari KMS dan OMS percaya bahwa pengelolaan dana yang transparan dapat mencegah deforestasi dan degradasi hutan.

Untuk melihat seberapa besar peluang UKDM ini dapat dimenangkan dan dijalankan karena pertimbangan di atas, maka perlu dilakukan analisis *policy outcome*. Analisis ini dilakukan oleh masing-masing kelompok aktor dalam melihat kapasitas diri sendiri, melihat kapasitas aktor lain, kapasitas mempengaruhi aktor lain, dan kapasitas dipengaruhi aktor lain. Hasil analisis *policy outcome* menunjukkan bahwa tidak ada aktor yang benar-benar dominan dibandingkan aktor lain. Meskipun aktor di dalam birokrasi (*supply side*), yaitu Bupati dan PEMDA, yang menjadi aktor kunci yang akan menentukan, tetapi semua aktor memiliki kapasitas yang hampir sama dalam mempengaruhi dan dipengaruhi dalam memenangkan UKD dan menjalankan KDM.

Pada konteks Bulungan, jika dilihat secara umum sebenarnya tidak ada aktor ataupun pemangku kepentingan yang cukup dominan secara pengaruh. Kondisi ini sebenarnya cukup baik, sehingga dinamika sosial politik yang terjadi di Bulungan tidak hanya ditentukan atau dipengaruhi hanya oleh satu kelompok/kubu tertentu saja. Tanggapan dari para pemangku kepentingan akan UKDM sebenarnya dapat dikatakan cukup positif. Tidak ada satupun pemangku kepentingan yang dikategorikan sebagai *context setter* dan *strong opponents*, ataupun *crowd* dan *weak opponents*.

Terlepas dari berbagai situasi yang tengah terjadi di Bulungan, (KD_BA dan WKD_LI yang akan habis masa jabatannya, serta adanya pemilu yang sebagian besar dimenangkan oleh caleg-caleg baru yang belum berpengalaman), koalisi ataupun aliansi tetap perlu dilakukan antara pihak *strong supporters* dan *weak supporters*. Sinyal positif yang diberikan oleh PARPOL pemenang pemilu dan juga pemimpin tertinggi lembaga eksekutif terkait UKDM harus terus dijaga, mengingat ke depannya mereka masih memiliki pengaruh yang cukup signifikan. Hal ini dapat dilakukan dengan menjalin komunikasi politik yang intens dan berkelanjutan kepada pihak-pihak tersebut sejak dini, baik melalui koalisi ataupun dengan melakukan aliansi yang tentunya melibatkan banyak pihak di dalamnya (termasuk OMS dan KMA).

Keterbatasan kajian ini

Kekurangan dari penelitian ini adalah, pemetaan aktor dilakukan berdasarkan subjektivitas peneliti (yang didukung oleh data-data yang didapat berdasarkan kedua metode yang telah dijelaskan di atas). Idealnya pemetaan aktor ini seharusnya langsung dilakukan sendiri oleh para pemangku kepentingan yang terlibat dalam FGD tersebut seperti metode yang digambarkan oleh Bryson.

Selain itu, tidak semua aktor ataupun pemangku kepentingan disebutkan dan dijelaskan satu per satu secara detail dalam penelitian ini. Pemetaan aktor yang disajikan lebih merupakan gambaran secara umum mengenai dinamika sosial politik di masing-masing daerah mengacu kepada kategorisasi aktor oleh von Luebke (2009), yaitu aktor *demand side* dan *supply side*. Tentunya hal tersebut tidak terlepas dari tujuan utama dalam melakukan pemetaan aktor ini, yaitu untuk menemukan aktor-aktor kunci dengan pengaruh yang kuat dan mencari kemungkinan untuk dapat melakukan komunikasi dan lobi menyangkut UKDM.

Jumlah observasi (n) kecil, seperti juga von Luebke (2009), yang hanya menggunakan jumlah observasi (n) sebesar 10 responden per masing-masing kelompok aktor. Selain itu, distribusi responden per masing-masing kelompok aktor dalam penelitian ini juga tidak merata. Namun demikian jumlah keseluruhan responden dari keempat kelompok aktor dalam penelitian ini tetap menggunakan batas minimal 30 responden (seperti halnya ketentuan umum dalam penelitian kuantitatif mengenai batas minimal jumlah responden). Jumlah observasi (n) yang kecil dan juga tidak merata tidak mempengaruhi analisis dan hasil pada penelitian ini, mengingat penelitian ini juga didukung oleh data-data yang diperoleh menggunakan metode kualitatif.

Referensi

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bulungan. 2009. *Bulungan Dalam Angka 2009*. BPS. Bulungan
- Bryson, John M. 2004. What To Do When Stake Holders Matters: Stakeholders Identification And Analysis Techniques. *Public Management Review*, 6 (1), pp. 21-53.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik: Edisi Revisi*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Busch, Jonah, Ruben N. Lubowski, Fabiano Godoya, Marc Steininger, Arief A. Yusuf, Kemen Austin, Jenny Hewsona, Daniel Juhn, Muhammad Farid, and Frederick Boltz. 2012. "Structuring economic incentives to reduce emissions from deforestation within Indonesia." *Proceeding of the National Academic of Sciences*, doi:10.1073/pnas.1109034109.
- Di Gregorio, Monica. 2013. Gaining Access to the State: Political Opportunities and Agency in Forest Activism in Indonesia. *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*. Routledge. London.
- Hassan, Mirza. Hossain, Abul. 2008. Operationalizing Political Economy: Urban Bus Operations in Dhaka. *South Asia Political Economy and Governance Issues Note No.1*. The World Bank.
- Leftwich, Andrian. 2009. Bringing Agency Back In: Politics and Human Agency in Building Institutions and States. *Research Paper 06. Development Leadership Program*.
- May, P. H., F. V. Neto, V. Denardin, and W. Loureiro. 2002. "Using fiscal instruments to encourage conservation: municipal responses to the ecological " value-added tax in Parana´ and Minas Gerais, Brazil." Dalam S. Pagiola, J. Bishop, and N. Landell Mills (Eds.), *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development*. Earthscan. London. pp. 173–199.
- Mumbunan, S., dan R. Wahyudi. 2013. An assessment of revenue loss from legal timber in Indonesia. Paper prepared for the 24th World Congress of the International Union for Forest Research Organization (IUFRO), Salt Lake City, Utah, USA, October 2014.
- Ring, Irene. 2002. "Ecological public functions and fiscal equalization at the local level in Germany." *Ecological Economics*, 42, pp. 415-427.
- Ring, Irene. 2008. "Compensating municipalities for protected areas – Fiscal transfers for biodiversity conservation in Saxony, Germany." *GALA 17/S1*, pp. 143-151.

Sumargo, W. Nanggara, S. G. Nainggolan, F. A. dan Apriani, I. 2011. *Potret Keadaan Hutan Indonesia Periode Tahun 2000-2009*. Forest Watch Indonesia. Bogor:

Vatn, A. 2005. *Institutions and the Environment*. Edward Elgar. Cheltenham UK dan Northampton US.

Von Luebke, C. 2009. The political economy of local governance: Findings from Indonesian field study. *Bulletin of Indonesian Economics Studies*, 45 (2), pp. 201-230.