

**PERUBAHAN TUTUPAN HUTAN DI KABUPATEN PASER,
KALIMANTAN TIMUR : PENJELASAN DARI PENDEKATAN
KELEMBAGAAN**
*(Forest Cover Change in Paser Regency, East Kalimantan: Explanation of
Institutional Approach)*

Retno Maryani dan Satria Astana

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Kebijakan dan Perubahan Iklim
Jl. Gunung Batu No.5 Bogor, 16610, Indonesia,
E-mail: retnomaryani@hotmail.com; astanasatria@yahoo.com

Diterima 4 Mei 2016; direvisi 5 Juni 2016; disetujui 6 Desember 2016

ABSTRACT

This study has been done by using institutional approach, with the aims is to study forests cover change in Paser Regency, East Kalimantan. The collected data was consisted of quantitative and qualitative data. The quantitative data was used to analyze the land cover changes from forested land to be non-forested land. The qualitative data was collected through interviews with snowballing method. The results showed that the forest cover in Paser Regency both located in forest area and in other areas had been transformed into a landscape with a variety of cover types, such as: shrubs, settlements, swamps, ponds, farming, agriculture, vacant land, and mining. Three factors caused the changes in such forest cover, namely: (1) the development of investment-based land resources, (2) the existence of transactional politics that makes the forest as goods to be transacted for various interests, and (3) the chaotic situation of forest management with the openness of organization networking in the community. In order to reduce the on-going excessive forest conversion, the results of the study suggest that both central and local governments together need to immediately enforce the property rights over the remaining forest resources.

Keyword: East Kalimantan; forest cover; institutional approach; Paser Regency; property rights.

ABSTRAK

Menggunakan pendekatan kelembagaan, penelitian ini bertujuan untuk mempelajari perubahan tutupan hutan di Kabupaten Paser, Kalimantan Timur. Jenis data yang digunakan terdiri dari: data kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif digunakan untuk menganalisis perubahan tutupan hutan di areal kawasan hutan dan areal penggunaan lain. Data kualitatif dikumpulkan melalui wawancara dengan metode *snowballing*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tutupan hutan di Kabupaten Paser baik yang berada di areal kawasan hutan maupun di areal penggunaan lain telah berubah menjadi bentang lahan dengan beragam jenis tutupan: semak belukar, pemukiman, rawa, tambak, perkebunan, pertanian, tanah kosong, dan pertambangan. Tiga faktor menyebabkan perubahan tutupan hutan tersebut, yaitu: (1) berkembangnya investasi berbasis sumberdaya lahan, (2) adanya politik transaksional yang menjadikan hutan sebagai barang transaksi berbagai kepentingan, dan (3) situasi kaotik pengelolaan hutan dengan terbukanya jejaring organisasi di masyarakat. Guna mengurangi konversi hutan yang sedang berlangsung secara berlebihan, hasil studi menyarankan pemerintah pusat dan daerah secara bersama-sama perlu secepatnya melakukan penegakan hak kepemilikan atas sumberdaya hutan yang tersisa.

Kata kunci: hak kepemilikan; Kabupaten Paser; Kalimantan Timur; pendekatan institusional; tutupan hutan.

I. PENDAHULUAN

Institusi merupakan penentu kelestarian hutan (Ostrom, 1990). Aturan main yang menjadi elemen institusi membatasi, mengarahkan, serta mengendalikan perilaku di masyarakat dalam menggunakan sumber daya alam. Dalam kaitannya dengan kerusakan hutan, para ahli dengan pendekatan kelembagaan, belum menyepakati penyebabnya, mengingat aturan di kehutanan saling terkait di tingkat operasional dan juga konstitusional (Ostrom, 1990). Kebijakan desentralisasi dan pembukaan pasar ekonomi terbukti memicu berkembangnya pengelolaan hutan, namun demikian belum mampu menjelaskan dampaknya terhadap kondisi hutan. Dampak dinamika institusi terhadap hutan dapat dijelaskan dengan menggali proses perubahan yang berlangsung serta mencermati berkembangnya jejaring di masyarakat dalam menggunakan hutan (Kissling-Naf & Bisang, 2001).

Penelitian ini memanfaatkan situasi krisis ekonomi yang diikuti dengan reformasi politik menjelang tahun 2000 untuk menjelaskan akar persoalan dari meningkatnya laju deforestasi yang berlangsung pada saat itu. Pembukaan hutan untuk mengembangkan usaha pertanian dengan komoditas yang berorientasi ekspor guna memanfaatkan jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing (Sunderlin & Resosudarmo, 1996). Terbukanya hutan juga disebabkan oleh episode kebakaran di Kalimantan yang kembali berulang di tahun 1996 sampai dengan 1997 dan menghanguskan lahan seluas 5,2 juta hektar (Hinrichs & Solichin, 1999). Hutan digunakan untuk mengendalikan situasi perekonomian yang terguncang di masa krisis ekonomi, dengan menggunakan kekuatan politik yang berasal dari kekuasaan negara atas sumberdaya alam (Awang, 2006).

Akar masalah dari meningkatnya kerusakan hutan bersifat kompleks terkait persoalan makro-ekonomi (Astana, Sinaga, Soedomo, & Simangunsong, 2012), faktor iklim dan karakter sumber daya hutan sebagai *common pool resources* (CPRs), dan terkait dengan kepentingan negara yang bertujuan untuk melestarikan hutan bagi kemakmuran rakyat. Kompleksitas persoalan

kerusakan hutan dapat diuraikan dengan cara menelusuri asal-usul aturan main yang memandu pengelolaan hutan, mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi berkembangnya aturan main tersebut dan menganalisis dampaknya terhadap hutan.

Dengan menggunakan pendekatan kelembagaan, secara umum penelitian ini bertujuan untuk mempelajari perubahan tutupan hutan di Kabupaten Paser, Kalimantan Timur. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis perubahan tutupan hutan di areal kawasan hutan dan areal penggunaan lain (APL), (2) menganalisis faktor penyebab terjadinya perubahan tutupan hutan, (3) menganalisis kebijakan pengelolaan hutan yang mempengaruhi terjadinya perubahan tutupan hutan dan (4) mengkaji implikasi dari Undang-Undang (UU) Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap pengelolaan hutan. Hasil penelitian diharapkan dapat berguna sebagai bahan rekomendasi kebijakan dalam bentuk langkah-langkah yang diperlukan untuk penyelamatan hutan.

II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Pemikiran

Penguasaan sumber daya alam oleh negara yang dinyatakan melalui pasal 3 ayat 3 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 memberikan mandat kepada pemerintah untuk mengatur penggunaan sumber daya alam secara lestari dan mendistribusikan manfaatnya bagi kemakmuran rakyat. Aturan pengelolaan hutan yang bersumber pada UU Kehutanan Nomor 41 tahun 1999 disusun dan diterbitkan pada suasana krisis ekonomi dan reformasi politik. Pada saat itu, aturan penyelenggaraan negara disusun dan ditata ulang dengan diterbitkannya UU Pemerintahan Daerah Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Reformulasi peraturan di bidang kehutanan berlangsung seiring dengan pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kabupaten untuk mengelola sumber daya alam guna mempercepat pembangunan di

daerah. Perkembangan situasi yang diikuti dengan meluasnya kerusakan hutan mengakibatkan kebijakan desentralisasi diduga menjadi penyebab meningkatnya deforestasi di Indonesia.

Kelestarian sumber daya alam menurut berbagai sumber, dipengaruhi oleh kondisi atau situasi lingkungan, organisasi serta kelembagaan yang mengatur hubungan di masyarakat dalam menggunakan sumber daya tersebut (Rondinelli & Cheema, 1983). Sumber daya alam dalam bentuk hutan dikelola oleh masyarakat dengan mempraktekkan norma-norma dan nilai-nilai yang memandu aktivitas masyarakat sehari-hari dalam menggunakan sumber daya alam (Litvak, Ahmad, & Bird, 1998). Aturan *property rights* (hak kepemilikan) yang memandu kepemilikan hak dan penggunaan hak atas sumber daya alam memengaruhi stabilitas institusi pengelolaan hutan. Aturan ini mengatur hubungan sosial dalam menggunakan hutan sebagai sesuatu yang dianggap penting di masyarakat (Bromley, 1991; Kissling-Naf & Bisang, 2001). Kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten untuk mengelola sumber daya alam memengaruhi stabilitas institusi pengelolaan hutan. Kebijakan tersebut memengaruhi efektivitas kepentingan individu dan kelompok dalam mendayagunakan sumber daya yang dimilikinya untuk dapat menguasai manfaat dari sumber daya hutan.

Pengelolaan sumber daya hutan yang bersifat *common-pool resources* (CPRs)¹ merupakan arena berlangsungnya konflik maupun kerja sama para pengguna dengan kepentingan yang beragam. Sejarah pengelolaan, cara pandang masyarakat terhadap hutan, aturan main pengelolaan hutan, dan konteks lingkungan politik dan ekonomi, memengaruhi kebijakan pengelolaan hutan. Kebijakan ini terorganisasi di dalam suatu proses institusional yang melibatkan individu maupun kelompok di dalam aktivitas bersama guna mewujudkan kelestarian hutan.

¹CPRs dipahami sebagai sumber daya alam yang menghasilkan manfaat material dan non-material, untuk masa kini dan masa mendatang. Manfaat sumber daya ini digunakan untuk memenuhi kebutuhan pengguna hutan yang beragam kepentingannya (jangka pendek/jangka panjang, material/non-material, ekologi/sosial/budaya dan ekonomi).

Penyusunan kebijakan, implementasi dan pengendaliannya dibentuk melalui aturan main yang membatasi dan memfasilitasi terjalannya hubungan kerja sama maupun konflik. Proses sosial ini melibatkan berbagai kepentingan untuk saling berinteraksi menguasai satu sama lain dengan menggunakan sumber daya yang dimilikinya (Grimble & Wellard, 1997; Suharjito, 2014). Proses yang berlangsung di awal masa desentralisasi mengakibatkan laju deforestasi yang meningkat tajam. Secara ringkas, tahapan penelitian yang dilakukan untuk menjelaskan perubahan tutupan hutan di Kabupaten Paser, Kalimantan Timur, dapat diperiksa pada Tabel 1.

B. Waktu dan Tempat

Data untuk penelitian ini dikumpulkan pada tahun 2002-2004 dan diperbaharui dengan data terkini yang dikumpulkan pada tahun 2013. Sebagai studi kasus, penelitian dilaksanakan di Kabupaten Paser, Kalimantan Timur. Pemilihan lokasi ini mempertimbangkan karakteristik hutan sebagai sumber daya yang bersifat CPRs (*common-pool resources*) dan juga karakter pengguna hutan yang memiliki kepentingan beragam terhadap hutan (Saragih, 2011; Wahyuni, 2011).

C. Pengumpulan dan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan data kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif digunakan untuk menganalisis perubahan tutupan hutan di areal kawasan hutan dan areal penggunaan lain (APL). Data tutupan hutan diperoleh dari Kementerian Kehutanan, yang menggunakan Citra Landsat TM7 untuk menghitung perubahan tutupan hutan dari tahun 1990, 2000, dan 2010. Analisis spasial dilakukan dengan cara mengikuti prosedur SNI 8803:2014 (Anonymous, 2014). Data kualitatif digunakan untuk menelusuri penyebab terjadinya perubahan tutupan hutan. Data bersumber dari 64 informan kunci yang mewakili kelompok kepentingan pengguna hutan di tingkat kabupaten, propinsi dan nasional (Grimble & Wellard, 1997). Metode *snowballing* digunakan untuk menggali informasi tentang relasi sosial yang berkembang dalam pengelolaan hutan. Informasi tersebut meliputi posisi agen (individu maupun kelompok)

Tabel 1. Teori yang digunakan, pengumpulan dan analisis data pada masing-masing tujuan penelitian
 Table 1. *Theoretical background, data collection and analysis for each of research goals*

No.	Tujuan penelitian (<i>Research goals</i>)	Teori (<i>Theory</i>)	Data (<i>Data</i>)	Metode pengumpulan data (<i>Method of data collection</i>)	Sumber data (<i>Data sources</i>)	Metode analisis data (<i>Method of data analysis</i>)
1	Perubahan tutupan lahan dihitung dari berhutan menjadi non-hutan		- Luas tutupan lahan - Luas perubahan tutupan lahan	- Data sekunder	Kementerian Kehutanan	SNI 8033:2014
2	Pengaruh perubahan lahan diinterpretasikan dari narasi informan tentang peristiwa tersebut		- Aktor, pelaku pengguna hutan - Sumber daya aktor	- Data sekunder - Wawancara - Observasi	Dokumen Informan	Analisis Aktor
3	Situasi politik, ekonomi, sosial yang memengaruhi aturan pengelolaan hutan	Teori Akses (Ribot & Peluso, 2003)	- Rencana penggunaan lahan, alih guna/fungsi evaluasi praktek	- Pengumpulan teks - Browsing internet	Dokumen Informan	Analisis Isi Kebijakan
4	Pengaruh perubahan aturan terhadap penggunaan hutan		- perubahan lahan berhutan, penggunaan lahan, isi peraturan		Hasil analisis spasial, aplikasi teori akses, dan hasil analisis isi	Diskusi hasil analisis dan bahasan teori dengan fakta lapangan

Sumber (*Source*): Data diolah (*Processed data*), 2014.

dalam mengelola hutan dan potensi sumber daya agen yang didayagunakan (antara lain pengetahuan, materi dan jaringan) untuk memengaruhi aturan main dalam pengelolaan hutan (Ribot & Peluso, 2003). Informasi tentang agen mencerminkan realitas sosial yang dipahami atau dihasilkan dari interpretasi tentang terjadinya perubahan kondisi hutan dari pandangan anggota masyarakat (Suharjito, 2014).

Realitas sosial yang dipahami anggota masyarakat divalidasi dengan data sekunder guna menjelaskan efektivitas kebijakan pengelolaan hutan. Sumber data sekunder adalah peraturan perundang-undangan, kebijakan dan program kehutanan, laporan kegiatan dan evaluasi yang merefleksikan aturan formal tentang pengelolaan hutan. Metode analisis isi digunakan untuk

mengetahui adanya jurang pemisah (gap) antara persoalan kelestarian hutan dengan instrumen yang digunakan untuk menyelesaikan persoalan dimaksud. Hubungan antara perkembangan institusi dengan meluasnya pembukaan hutan didiskusikan dengan alat bantu *Institutional Development Studies*(IDS), yang mengemukakan kenyataan empiris tentang elemen institusi yang menentukan kelestarian hutan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Spasial tentang Perubahan Tutupan Hutan

Penggunaan lahan di Kabupaten Paser dikelompokkan berdasar peruntukannya guna

pembangunan kehutanan. Kawasan hutan dibedakan dari non-kawasan yang disebut sebagai Areal Penggunaan Lain (APL). Lahan di dalam kawasan hutan dikelompokkan berdasarkan fungsi hutan, yang dibagi menjadi hutan lindung (HL), hutan produksi (HP), hutan produksi terbatas (HPT) dan hutan konservasi (HK) yang selanjutnya disebut sebagai Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA). Hutan yang tumbuh di atas lahan kawasan dan non-kawasan mulai dibuka sebelum tahun 2000 dan berlangsung, terutama di lokasi KSA dan KPA namun kemudian bergeser ke lokasi HP (*lihat* Tabel 2).

Akibat dibukanya tutupan hutan, lanskap di Kabupaten Paser berkembang dari bentang lahan yang bertutupan hutan menjadi bentang lahan dengan kombinasi tutupan lahan belukar dan

semak, perkebunan, tambak, tanah kosong, tambang, pertanian, pemukiman, dan rawa. Perubahan lanskap berhutan menjadi lanskap dengan tutupan lahan non-hutan berlangsung baik di lahan APL (Areal Penggunaan Lain) (Gambar 1A) maupun di kawasan hutan (Gambar 1B). Perlu diketahui bahwa konversi tutupan hutan yang terbesar di areal APL adalah konversi menjadi semak belukar, kemudian disusul dengan konversi menjadi perkebunan dan tanah kosong (Gambar 1A), dan di areal kawasan hutan adalah konversi menjadi semak belukar juga, tapi kemudian disusul dengan konversi menjadi perkebunan dan tambak (Gambar 1B). Luas konversi menjadi areal pertambangan merupakan luas konversi terbesar ke 4 baik di areal APL maupun kawasan hutan, kemudian disusul oleh areal tambak (di areal APL) dan areal tanah kosong (di areal kawasan hutan).

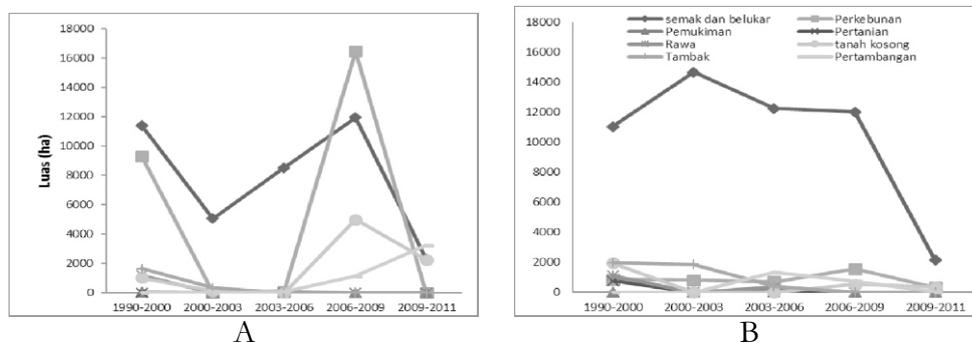
Tabel 2. Luas hutan yang dibuka menjadi non-hutan, dikelompokkan berdasar penggunaan lahan dan fungsi hutan di Kabupaten Paser, 1990 – 2011

Table 2. Forested land being converted to non-forest land, based on classification of forest landuse and forest functions in Paser Regency, 1990 – 2011

Lahan(Land)	Tahun(Year)					
	1990-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2011	
Non-kawasan/Non-forest land	24.713,74	5.555,97	8.800,54	34.523,26	7.785,90	
Kawasan Hutan/Forest land	HL	180,87	-	1.557,65	3.089,57	26,66
	HP	1.822,21	4.433,82	10.868,31	11.675,65	2.352,23
	HPT	5.496,83	-	2.181,67	2.085,42	164,24
	KSA/KPA	10.219,18	3.559,03	841,14	1.307,97	-
Jumlah / Total	42.432,83	13.548,81	24.249,31	52.681,87	10.329,03	143.241,85

Sumber : Diolah dari data Kementerian Kehutanan tahun 2000, 2003, 2006, 2009 dan 2011.

Source : Calculated from the data of Ministry Forestry year 2000, 2003, 2006, 2009 and 2011.



Sumber (Source): Data diolah (Processed data), 2014.

Gambar 1. Luas hutan yang dibuka menjadi non-hutan, 1990 – 2011 A = APL ; B = kawasan hutan.

Figure 1. Forested land being converted to non-forest land, 1990 – 2011 A = non forest area; B = forest area

B. Analisis Faktor Penyebab Perubahan Tutupan Hutan

Perubahan tutupan hutan ditunjukkan dengan meluasnya perkebunan kelapa sawit dan meluasnya penebangan hutan. Peristiwa tersebut disebabkan oleh tiga faktor institusional (kelembagaan) yang saling terkait, yaitu: (1) kawasan hutan digunakan untuk mengembangkan investasi berbasis sumberdaya lahan; (2) hutan ditransaksikan untuk penggunaan berbagai kepentingan; (3) situasi kaotik mewarnai pengelolaan hutan dengan terbukanya jejaring organisasi di masyarakat. Hutan digunakan untuk memenuhi kepentingan yang beragam (*divergent*) dan bersifat *short sighted* (orientasi ekonomi jangka pendek) serta berisiko tinggi. Hal ini dijelaskan melalui informasi berbagai aktor serta analisis berbagai dokumen (periksa Lampiran 1). Re-formulasi aturan pengelolaan hutan belum terinternalisasi ke dalam praktek sehari-hari, sedangkan aturan yang lama tidak dipatuhi dan kehilangan legitimasinya.

Konversi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit dimungkinkan karena adanya kebutuhan akan lahan untuk pembangunan, untuk modal usaha, untuk memperoleh kepastian hak serta untuk mengembangkan usaha dengan risiko yang minimal. Berkembangnya perkebunan sawit tersebut didorong oleh program pemerintah daerah yang didukung oleh pendanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan perbankan serta dilakukan secara terpadu dari hulu ke hilir. Ekspansi perkebunan sawit dimungkinkan dengan mudahnya nilai-nilai sosial dan kebersamaan, privatisasi kepemilikan lahan komunal, serta dukungan otoritas. Pembangunan kehutanan menghadapi persoalan *opportunity cost*, dan kelestariannya menghadapi persoalan *trade-off* penggunaan lahan untuk kepentingan ekonomi serta kepentingan sosial dan ekologi.

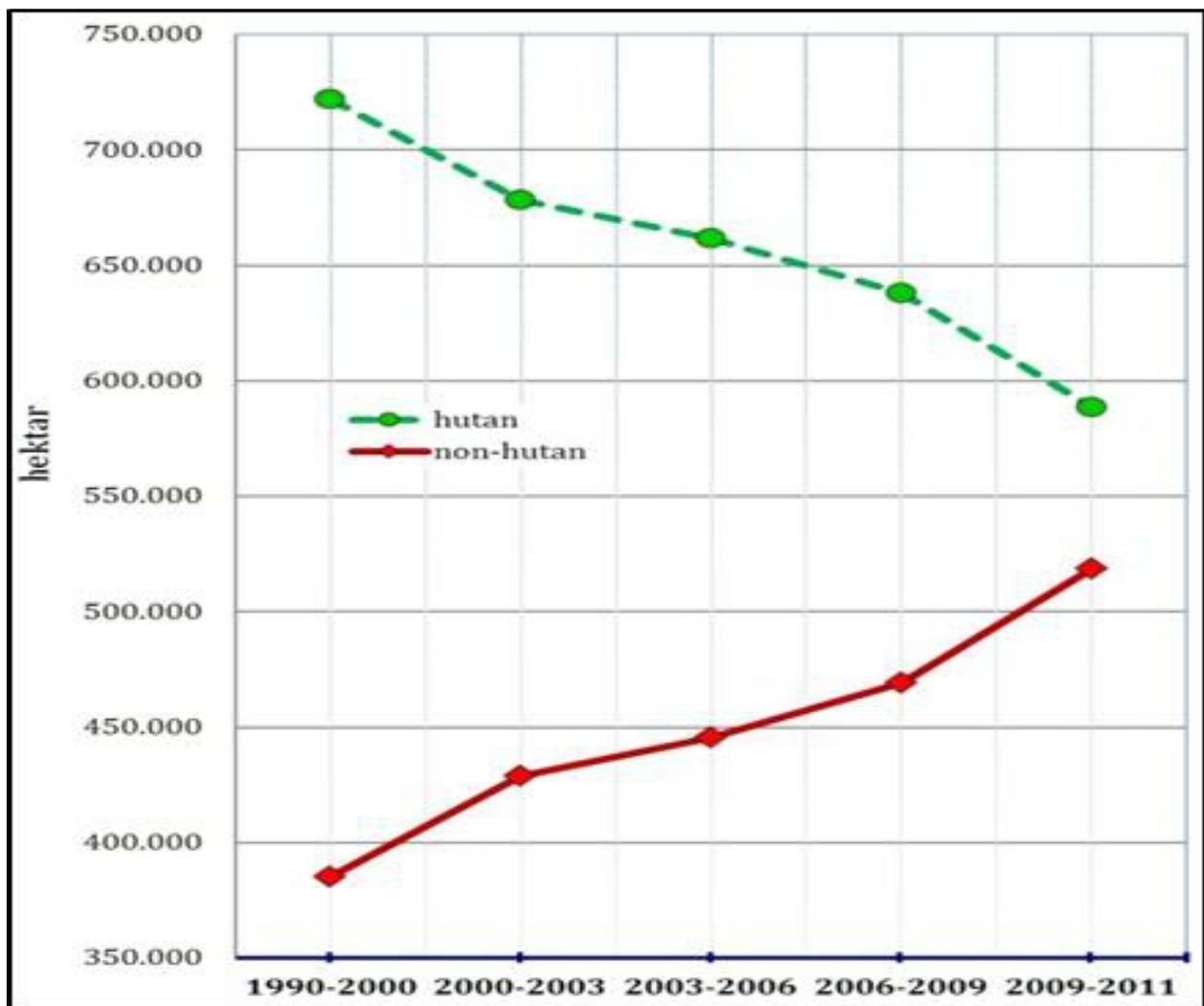
Meluasnya penebangan hutan dimungkinkan karena penggunaan hutan berkembang dari produksi kayu dan non-kayu menjadi sarana untuk membuka isolasi pemukiman, membangun infrastruktur, membuka lapangan kerja dan mengembangkan usaha, membangun kekuasaan politik serta memekarkan wilayah administrasi.

Instrumen Peraturan Daerah (PERDA) digunakan untuk menggalang Pendapatan Asli Daerah (PAD), mengembangkan organisasi, serta untuk melegalkan keputusan Bupati. Pengguna hutan meluas dari pemegang ijin di dalam hutan kawasan hutan negara, bertambah dengan pemegang ijin di hutan rakyat. Karakteristik pengguna hutan berkembang dari pengusaha besar dengan ijin dari pusat (HPH, HTI dan IPK), bertambah dengan pengusaha lokal yang bekerja sama dengan masyarakat adat dengan ijin dari kabupaten.

Aturan formal pengelolaan hutan berkembang dari aturan yang disusun oleh pusat, bertambah dengan adanya aturan dari kabupaten dan propinsi, serta aturan adat (Subarudi, 2014). Aturan yang awalnya stabil mengacu pada satu sumber, menjadi bersifat dualism, berubah-ubah dan kadangkala berseberangan. Penegakan aturan menjadi sulit karena batas hutan negara dan hutan rakyat yang tidak jelas, tanggungjawab pemerintah daerah yang simpang-siur, serta jejaring organisasi yang berkembang mengikuti kepentingan kelompok yang dominan agar dapat memperoleh manfaat dari sumberdaya hutan. Perubahan tutupan hutan tidak saja melahirkan konflik tetapi juga kerja sama di antara berbagai pihak untuk menguasai manfaat dari hutan.

C. Analisis Kebijakan Pengelolaan Hutan

Kebijakan pengelolaan hutan menghadapi persoalan penggunaan hutan yang beragam kepentingannya, serta karakter pengguna hutan yang semakin berkembang. Penggunaan hutan yang awalnya untuk produksi kayu dan non-kayu menjadi sarana untuk membuka isolasi pemukiman, membangun infrastruktur, membuka lapangan kerja serta mengembangkan usaha dan juga membangun kekuasaan politik serta memekarkan wilayah administrasi. Pengguna hutan yang awalnya pengusaha besar dengan ijin dari pusat, bertambah dengan pengusaha lokal dan masyarakat adat dengan ijin dari kabupaten. Hak untuk memanfaatkan hasil hutan yang diberikan oleh pemerintah menghadapi persoalan akses yang dikembangkan dengan menggunakan pengetahuan, teknologi dan kemampuan finansial, ataupun posisi di masyarakat dalam mengelola hutan. Akibatnya, lahan berhutan yang



Sumber (Source): Data diolah (Processed data), 2014.

Gambar 2. Luas lahan berhutan dan non-hutan di Kabupaten Paser, 2000 - 2011.

Figure 2. Area of forested land and non-forested land in Paser Regency, 2000 – 2011.

awalnya mendominasi lanskap di Kabupaten Paser luasnya menjadi semakin berkurang (Gambar 2: kurva warna hijau), digantikan dengan tutupan lahan non-hutan yang luasnya semakin meningkat (Gambar 2: kurva warna merah).

Kebijakan pengelolaan hutan menghadapi persoalan jejaring kekuasaan yang berkembang untuk menguasai manfaat dari hutan. Pengelolaan hutan menjadi arena konflik dan kerja sama bagi berbagai kepentingan (Zubayr, Darusman, Nugroho, & Nurrohmat, 2014), termasuk kepentingan pemerintah untuk membangun perekonomian daerah dan juga mempertahankan teritori, menjaga stabilitas politik dan sosial serta

melindungi fungsi ekologi sumber daya alam. Lingkungan politik dan ekonomi mempengaruhi organisasi pengelolaan hutan. UU Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 yang menjadi acuan bagi pelaksanaan pengelolaan hutan dibatasi oleh aturan penyelenggaraan negara yang mengatur kewenangan pemerintah ke dalam hirarki struktur pemerintahan di pusat, di provinsi, dan di kabupaten. Tabel 3 dan Lampiran 1 menunjukkan hasil kajian isi kebijakan yang memengaruhi pelaksanaan pengelolaan hutan di Kabupaten Paser. Secara ringkas, Tabel 3 dan Lampiran 1 menyimpulkan bahwa kebijakan pengelolaan hutan gagal menjamin terwujudnya pengelolaan hutan yang berkelanjutan, sebaliknya menjadikan

Tabel 3. Kajian isi kebijakan yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan hutan di Kabupaten Paser
 Table 3. *Content Analysis for forest policies influencing the implementation forest management in Paser Regency*

Isi kebijakan (Policy content)	Tahun (Year)				
	<2000	2003	2006	2009	2011
Kewenangan pemerintah kabupaten untuk mengelola hutan diberikan bertahap, melalui pembentukan Dinas PKT dan dibatasi pada pengelolaan hutan rakyat	PP 45/1992; PP 8/1995; PP 6/1998				
Organisasi pemerintahan dikembangkan mereplikasi organisasi kementerian di pusat, dibebani dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang menyangkut akuntabilitas, anti-KKN dan transparansi. Prinsip tersebut melahirkan kewajiban administratif, yang ditata ulang dengan ditariknya kewenangan otonomi ke tingkat propinsi	UU no 22 tahun 1999		UU no 28 tahun 1999 UU no 34 tahun 1999 PP 84/2000		
Aturan pengelolaan hutan yang memperluas akses untuk menggunakan hutan dibatasi oleh 11 wilayah pertambangan yang ijinnya diterbitkan oleh pemerintah pusat	UU 41/1999		PerPU 1/2002		
Pembubaran KANWIL kehutanan melalui Kepmenhut 733/kpts-II/2002, digantikan dengan pembentukan UPTD propinsi di kabupaten yang melahirkan dualism pengelolaan hutan	UPTD Propinsi di Kabupaten				
PEMILUKADA mendorong sumberdaya hutan digunakan untuk menggalang dukungan politik dan memobilisasi potensi ekonomi. Dinas Kehutanan digabungkan dengan dengan Perkebunan pada PEMILUKADA I tahun 2006, dan pada PEMILUKADA II tahun 2009 Dinas Kehutanan digabungkan dengan Pertambangan.	DishutBun DishutTambang				
Formulasi NSPK yang membagi kewenangan pemerintah daerah secara sektoral tersandera dari tahun 2007 sd 2009.	PP 38/2007				

Sumber (Source): Data diolah (Processed data), 2014.

pengelolaan hutan sebagai arena konflik dan kerja sama bagi berbagai kepentingan dengan hutan sebagai sumber daya yang *open access*.

D. Implikasi UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Pengelolaan Hutan

Pembaharuan regulasi di bidang pemerintahan terus berlangsung setelah reformasi politik dan krisis ekonomi menjelang tahun 2000 dan dampaknya berpengaruh terhadap kondisi hutan. Pengelolaan hutan berkembang seiring dengan merebaknya konflik di masyarakat, termasuk konflik kepentingan antar sektor di pemerintahan.

Di Kabupaten Paser, pemerintah daerah membuka dan memperluas akses untuk dapat memanfaatkan hutan dengan cara mengembangkan struktur organisasi pemerintahan di kabupaten yang diperkuat melalui penerbitan PERDA. Implementasi kebijakan dilakukan melalui re-interpretasi dan re-formulasi aturan

yang dikembangkan melalui jejaring politik, sosial dan ekonomi (Ribot & Peluso, 2003). Sumber daya hutan menjadi open akses dan terancam fungsinya untuk dapat menyediakan berbagai manfaat yang diperlukan guna memenuhi kebutuhan masa kini maupun di masa mendatang.

Pengelolaan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan membedakan penggunaan lahan kawasan hutan dari lahan non-kawasan hutan atau areal penggunaan lain. Aktor pengelola hutan dibedakan berdasarkan fungsi hutan yang ditetapkan oleh pemerintah. Situasi politik dan ekonomi memengaruhi berkembangnya konflik kepentingan antar kelompok di masyarakat, maupun kepentingan antar sektor di pemerintahan. Potensi hutan sebagai *common pool resources* yang mampu menyediakan produk jasa lingkungan, air, serta produk hasil hutan non-kayu lainnya menjadi tidak termanfaatkan dikarenakan manfaat hutan utamanya diperuntukkan sebagai penghasil kayu.

Demikian juga halnya dengan penggunaan manfaat hutan oleh suatu kelompok menutup peluang bagi kelompok yang lain (*excludability*). Krisis ekonomi yang berlangsung menjelang tahun 2000 mendorong pemanfaatan hutan berkembang untuk memenuhi kepentingan ekonomi, hal ini diperkuat dengan kekuasaan politik yang dilakukan melalui kebijakan redistribusi aset negara, yang antara lain dalam bentuk manfaat hutan (Awang, 2006). *Ill-defined property rights* memengaruhi berlanjutnya pembukaan hutan di masa desentralisasi, yang ditunjukkan melalui *de jure* aturan formal tentang hutan dan penunjukkan serta penetapan kawasan hutan yang tidak sesuai dengan *de facto* penggunaan lahan di lapangan (Nugroho, 2013).

Pembaharuan aturan penyelenggaraan negara melalui UU Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah diharapkan mampu membuka peluang bagi sektor kehutanan untuk mewujudkan kelestarian hutan sekaligus kemakmuran rakyat. Namun kondisi yang diperlukan masih terbatas sehingga kemampuannya untuk memengaruhi terwujudnya keberlanjutan hutan masih dipertanyakan. Beberapa kondisi pemungkin diperlukan untuk mewujudkan keberlanjutan hutan. Sebagai contoh, kapasitas pemerintah yang memadai diperlukan untuk memobilisasi informasi yang berkembang di dalam arena pengelolaan hutan dan mendayagunakannya ke dalam jejaring politik, ekonomi dan sosial untuk melestarikan hutan. Kinerja Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang dikembangkan oleh pemerintah perlu ditingkatkan karena diperlukan untuk memberikan kepastian hak penggunaan hutan di lahan milik dan juga lahan negara. Rendahnya partisipasi para pihak dalam perencanaan pembentukan wilayah KPH menyebabkan rendahnya kinerja pembentukan wilayah KPH (Yeny, 2014). Kewenangan pemerintah daerah (provinsi) untuk mengatur pengelolaan hutan juga masih memerlukan dukungan dengan sistem insentif agar mampu mengkoordinasikan berbagai kepentingan guna mendorong terwujudnya kelestarian pengelolaan hutan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Tutupan hutan di Kabupaten Paser, Kalimantan Timur, baik yang berada di areal kawasan hutan maupun di areal penggunaan lain, telah berubah menjadi bentang lahan dengan beragam jenis tutupan, yaitu: semak belukar, pemukiman, rawa, tambak, perkebunan, pertanian, tanah kosong, dan pertambangan. Tiga faktor mempengaruhi perubahan tutupan hutan tersebut, yaitu : (1) berkembangnya investasi berbasis sumber daya lahan, (2) adanya politik transaksional yang menjadikan hutan sebagai barang transaksi berbagai kepentingan, dan (3) situasi kaotik pengelolaan hutan dengan terbukanya jejaring organisasi di masyarakat. Kebijakan pengelolaan hutan gagal mewujudkan keberlanjutan hutan dan sebaliknya menjadikan pengelolaan hutan sebagai arena konflik dan kerja sama bagi berbagai kepentingan dengan hutan sebagai sumber daya yang *open access*. Pemberlakuan UU Nomor 23 tahun 2014 diperkirakan tidak mampu mengurangi tingkat konversi hutan yang sedang berlangsung.

B. Saran

Fakta bahwa tutupan hutan, khususnya di Kabupaten Paser, Kalimantan Timur, baik yang berada di areal kawasan hutan maupun di areal penggunaan lain, telah berubah menjadi bentang lahan dengan beragam jenis tutupan dan hutan menjadi sumber daya yang *open access*, menyarankan pemerintah perlu memperkuat organisasi di tingkat pusat dan daerah yang berwenang dalam penegakan hak kepemilikan atas lahan hutan sebagai sumber daya alam yang dikuasai oleh negara. Selanjutnya, guna mengurangi konversi hutan yang sedang berlangsung secara berlebihan, bersama pemerintah daerah perlu secepatnya melakukan penegakan hak kepemilikan atas sumber daya hutan yang tersisa.

UCAPAN TERIMA KASIH (ACKNOWLEDGEMENT)

Penelitian ini terlaksana atas dukungan dari Kementerian Kehutanan dan Yayasan Gibbon. Penulis berterima kasih atas bantuan yang diberikan oleh Yayasan Tropenbos selama pengambilan data lapangan di Kabupaten Paser Kalimantan Timur, lembaga masyarakat PEMA dan Tua Adat Pak Debang yang mendampingi selama di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous. (2014). *Metode penghitungan perubahan tutupan hutan berdasarkan hasil penafsiran citra penginderaan jauh optik secara visual*. Jakarta: Badan Standarisasi Nasional.
- Astana, S., Sinaga, B. M., Soedomo, S., & Simangunsong, B. C. H. (2012). Dampak kebijakan makroekonomi dan faktor eksternal ekonomi terhadap laju deforestasi dan degradasi hutan alam: Studi kasus deforestasi untuk perluasan areal tanaman pangan dan perkebunan serta hutan tanaman industri dan degradasi hutan alam areal konsesi. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 9(3), 155-175.
- Awang, S. A. (2006). *Sosiologi pengetahuan deforestasi: Konstruksi sosial dan perlawanan*. Yogyakarta: Debut Press.
- Bromley, D. W. (1991). *Environment and economy: Property rights and public policy*. Oxford: Blackwell.
- Grimble, R., & Wellard, K. (1997). Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities. *Agricultural Systems*, 55(2), 173-193.
- Hinrichs, A., & Solichin. (1999). *East Kalimantan: a short description of the forestry sector*. Samarinda: SFMP.
- Kissling-Naf, I., & Bisang, K. (2001). Rethinking recent changes of forest regimes in Europe through property-rights theory and policy analysis. *Journal of Forest Policy and Economics*, 3(2001), 99-111.
- Litvak, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington DC: The World Bank.
- Nugroho, B. (2013). *Reformasi institusi dan tata kepemirintahan: faktor pemungkin menuju tata kelola kebutuhan yang baik. Kembali ke jalan lurus: Kritik penggunaan ilmu dan praktek kebutuhan Indonesia*. Yogyakarta: Nailil Printika.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribot, J. C., & Peluso, N. (2003). A Theory of access. *Rural Sociology*, 68(2), 153-181.
- Rondinelli, A. D., & Cheema, S. G. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. New Delhi: Sage Publication.
- Saragih, B. (2011). *Economic value of non timber forest products among Paser Indigenous People of East Kalimantan*. Jakarta: Desa Putera.
- Subarudi. (2014). Kebijakan pengelolaan hutan adat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/Puu-X/2012: Suatu Tinjauan kritis. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 11(3), 207-224.
- Suharjito, D. (2014). *Pengantar metodologi penelitian*. Bogor: IPB Press.
- Sunderlin, W.D. & Resosudarmo, I.A.P. (1996). *Rates and causes of deforestation in Indonesia: Toward a resolution of the ambiguities. (Occasional Paper No.9)*. Bogor: CIFOR.
- Wahyuni, T. (2011). *Can traditional forest management protect and conserve ironwood*. (Disertasi). Leiden: University of Leiden.
- Yeny, I. (2014). Para pihak dan perannya dalam pembangunan KPH model di Tanah Papua. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 11(3), 193-206.
- Zubayr, M., Darusman, D., Nugroho, B., & Nurrohmat, D. R. (2014). Peranan para pihak dalam implementasi kebijakan penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 11(3), 239-259. <https://doi.org/10.20886/JAKK.2014.11.3.239-259>.

Lampiran 1. Faktor penyebab terjadinya pembukaan lahan berhutan di Kabupaten Paser berdasarkan interpretasi narasi informan di tahun 2003 dan 2004

Appendix 1. Factors affecting conversion of forested lands at the Regency of Paser, based on narrative interpretation from selected informants collected at year 2003 and 2004

Peristiwa/ <i>Event</i>	Kebijakan yang mempengaruhi/ <i>Policy factor</i>	Narasi Informan tentang dampak pembukaan hutan/ <i>Naratif information about conversion of forested area</i>
Meluasnya perkebunan kelapa sawit/ Palm oil expansion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permenhut 538/kpts-II/1999 tentang Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) untuk menyiapkan lahan pembangunan HTI dan Perkebunan ▪ Permenhut 79/kpts-II/2001 tentang Penunjukkan ulang kawasan hutan di propinsi Kalimantan Timur 	<p>Masyarakat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meningkatkan produktivitas lahan, mengganti kebun rotan dan buah-buahan dengan kebun sawit ▪ Memperoleh sertifikat tanah ▪ Memperoleh kredit usaha yang disediakan oleh Bank <hr/> <p>Pengusaha:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bekerja sama dengan PemKab untuk menerbitkan PERDA guna melegalkan ekspansi perkebunan kelapa sawit ▪ Bekerja sama dengan aparat keamanan (ABRI) dan DPRD untuk menekan warga yang menentang konversi lahan komunal menjadi kebun kelapa sawit. ▪ Meningkatkan kapasitas pabrik pengolahan CPO ▪ Menggunakan ijin IPK untuk mengembangkan perkebunan sawit <hr/> <p>LSM:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Berkoalisi dengan donor dan para pakar dari lembaga penelitian dan universitas untuk mengembangkan jejaringnya guna memperkuat lembaga masyarakat (LSM) adat ▪ Berkoalisi dengan LSM lain (Sawit Watch) mengadvokasi penolakan konversi hutan di lahan komunal ▪ Menentang kebijakan pemerintah yang mengancam kelestarian hutan lindung di Gunung Lumut. ▪ Memperkuat lembaga adat dengan memfasilitasi studi banding dan menyelenggarakan berbagai macam pelatihan <hr/> <p>Pemerintah Kabupaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menata ulang penggunaan lahan mengacu pada UU Tata Ruang 24 tahun 1992 untuk mengembangkan pembangunan daerah ▪ Menggunakan Pola PIR Sawit Rakyat untuk mempercepat pembangunan berdasar RENSTRA Kabupaten 2001–2005 ▪ Menggunakan PERDA 19 tahun 2000 untuk memperkuat lembaga pemerintahan kabupaten dengan membentuk kantor-kantor dinas yang mereplikasi organisasi kementerian di pusat. ▪ Mendukung pemekaran Kabupaten Penajam Paser Utara untuk memisahkan dari Kabupaten Paser melalui UU 7 tahun 2002 ▪ Menyediakan dana APBD untuk mempersiapkan lahan kebun guna mempercepat implementasi Pola PIR Sawit Rakyat ▪ Mendorong pengembangan kawasan konservasi Teluk Adang untuk pelabuhan ekspor CPO ▪ Bekerja sama dengan pemerintah propinsi membangun kawasan pesisir, meliputi kawasan konservasi teluk Adang dan teluk Apar, dengan menyediakan fasilitas pendidikan dan kesehatan.
Meningkatnya volume tebangan kayu dan meluasnya wilayah penebangan hutan/Increase in timber cutting volume & forest cutting area expansion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SK Bupati no 9 tahun 2002 tentang IPPK Kabupaten / HPH 100 ha untuk menggalang masyarakat berpartisipasi dalam pengelolaan hutan ▪ PERDA 13 tahun 2002 dan PERDA 14 	<p>Masyarakat:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Membuka akses bagi pengusaha untuk menebang hutan dengan imbalan dibuatkan jalan ke desa, dibangun fasilitas lapangan sepakbola, serta disediakan generator listrik, contohnya di desa Pinang Jatuh dan Muara Lambakan ▪ Menentang aturan adat yang menyangkut batas wilayah desa dan batas kepemilikan lahan sebagai akibat dari hilangnya rasa kebersamaan dan kekompakan sesama Ketua Adat ▪ Memperhitungkan nilai-nilai komersial dari hutan disamping nilai-nilai budaya dan sosial ▪ Merubah tradisi penggunaan lahan dengan menyewakan lahan komunal kepada pengusaha untuk penimbunan kayu atau <i>logpond</i> <hr/> <p>LSM:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menentang kebijakan pemerintah, antara lain membuka HL Gunung Lumut bagi usaha pertambangan, melaksanakan penebangan hutan sebelum kegiatan penanaman ▪ Berkoalisi dengan AMAN untuk membentuk organisasi formal masyarakat adat, PEMA

Peristiwa/ <i>Event</i>	Kebijakan yang mempengaruhi/ <i>Policy factor</i>	Narasi Informan tentang dampak pembukaan hutan/ <i>Naratif information about conversion of forested area</i>
	tahun 2002 tentang PAD hasil hutan kayu dan hasil hutan non-kayu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memperkuat lembaga adat dengan menyediakan informasi dan meningkatkan keahlian teknis melalui pelatihan kelembagaan dan dokumentasi aturan adat ▪ Menentang LSM lain yang mengadvokasi penggunaan PERDA untuk melegalisasi penebangan dan menyuarakan kepentingan donor ▪ Menentang keberpihakan Pemda terhadap kepentingan pengusaha dan menekan kepentingan warga dan LSM lain ▪ Merubah strategi advokasi dengan menyuarakan kepentingan adat ke forum internasional melalui saluran INGI dan INFID ▪ Menentang parsialisasi sumberdaya alam bagi kepentingan politik dengan membagi pertambangan untuk PDIP dan hutan untuk GOLKAR
		<p>Pengusaha:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menggalang koalisi dengan pengusaha lokal untuk memanfaatkan ijin penebangan di hutan rakyat ▪ Mempertanyakan dukungan aparat dan pemerintah dalam penyelesaian tuntutan masyarakat adat ▪ Mengeluhkan lemahnya penegakkan hukum dan menganggap UU Kehutanan sebatas '<i>flag symbol</i>' ▪ Menghadapi klaim masyarakat dan memenuhi tuntutan warga dengan membayar uang fee atau ganti rugi ▪ Membangunkan infrastruktur di pedesaan untuk memperoleh akses kayu murah dengan menebang hutan desa ▪ Mengeluhkan kuatnya isue kesukuan dan ketidak-adilan aturan adat ▪ Mempertanyakan status hutan negara yang tidak jelas batasnya dan hutan adat yang semakin meluas wilayahnya
		<p>Pemerintah Kabupaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menuntut komitmen pemerintah pusat untuk memberikan otonomi sepenuhnya kepada kabupaten ▪ Mempertanyakan transparansi kebijakan pemerintah dalam hal prosedur pemberian RKT, penggunaan dana DR, penghitungan JPT ▪ Mempertanyakan keberhasilan program kehutanan yang dianggap tidak realistis dan tidak mempertimbangkan aspek pasar ▪ Mengusulkan kerja sama dengan Departemen Kehutanan untuk menata ulang peta kawasan konservasi ▪ Mengusulkan PERDA hutan lindung untuk membiayai pengawasan hutan dari ancaman konversi ▪ Menentang berdirinya UPTD Propinsi di Kabupaten yang mengakibatkan munculnya dualisme pengurusan SKSHH ▪ Mengusulkan dibukanya kembali forum komunikasi RAKERDA di tingkat propinsi ▪ Menentang Keputusan Gubernur 9 tahun 2002 tentang Ijin Khusus Penebangan Kayu Ulin yang memfasilitasi masyarakat untuk melakukan penebangan besar-besaran
		<p>Pemerintah Propinsi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menentang Surat Edaran Menhut no 460/Menhut-VI/2003 yang membatalkan Keputusan MenHut No 538/Kpts-II/1999 tentang IPK dan SE 603/Menhutbun-VIII/2000 yang menghentikan/menangguhkan penglepasan kawasan hutan ▪ Berkoalisi dengan propinsi lain membentuk Asosiasi Kepala Dinas Propinsi untuk memperkuat posisi Departemen Kehutanan

Sumber (*Source*): Data diolah (*Processed data*), 2014.