

KEBIJAKAN PERUBAHAN FUNGSI PARSIAL HUTAN LINDUNG (STUDI KASUS DI KABUPATEN TORAJA UTARA)

Fidelia Balle Galle^{1*}, Bramasto Nugroho², Hariadi Kartodihardjo²

¹Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan, Sekolah Pascasarjana
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680

*Email: fideliagalle@yahoo.com/gallefidelia@gmail.com

²Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680

RINGKASAN

Perubahan fungsi kawasan hutan lindung bertujuan mengoptimalkan fungsi kawasan hutan. Perubahan fungsi hutan lindung di Kabupaten Toraja Utara mengalami keterlambatan karena adanya pandangan yang berbeda antara Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. Tujuan penelitian ini adalah menggali wacana yang mendasari antara Ditjen Planologi Kehutanan dan Ditjen PHKA yang memunculkan narasi terhadap kebijakan perubahan fungsi, memunculkan aktor/jaringan dan kepentingan/politik yang menyebabkan proses perubahan fungsi berjalan lambat. Proses yang mengalami keterlambatan dilihat dari sudut wacana, aktor dan kepentingan sehingga dapat digunakan pendekatan kerangka IDS 2006. Aktor yang terlibat dalam proses perubahan fungsi hutan lindung memiliki kepentingan dan pengaruh yang berbeda sehingga perubahan fungsi hutan lindung akan sulit dilakukan. Oleh karena itu perlu mengambil kebijakan yang mempertimbangkan persamaan wacana dengan kepentingan yang sama dan dukungan aktor yang mempunyai visi yang sama.

Kata kunci: fungsi kawasan hutan, hutan lindung, kebijakan kehutanan, perubahan fungsi

PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Perbedaan pandangan antara Direktorat Jenderal Panologi Kehutanan dan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam menyebabkan keterlambatan proses perubahan fungsi hutan lindung. Kepentingan dan pengaruh dari aktor yang berbeda dan didukung oleh masing-masing jaringan sehingga implementasi kebijakan perubahan fungsi tidak berjalan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- ◆ Hutan lindung di daerah hulu Kabupaten Toraja Utara telah diokupasi oleh masyarakat dapat dilakukan melalui skema Tanah Objek dan Reforma Agraria, dengan demikian masyarakat sekitar hutan lindung dapat menjaga kelestarian kawasan. Dalam rangka pengelolaan kawasan hutan lindung diharapkan pemerintah bekerjasama dengan masyarakat melalui Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung.

I. PENDAHULUAN

Desentralisasi pengelolaan hutan lindung yakni memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota dimaksudkan untuk mendistribusikan pengelolaan sumberdaya alam/hutan yang lebih adil (Barr *et al.* 2006) dan pengalihan hak sumberdaya hutan (Ravikumar *et.al* 2012). Dampak dari desentralisasi di Indonesia menimbulkan konflik atas pemanfaatan lahan hutan karena memunculkan tumpang tindih klaim atas hutan negara (Palmer dan Engel 2007; Nurrochmat *et al.* 2012; Nurrochmat *el al.* 2014), termasuk kinerja desentralisasi pengelolaan hutan lindung yang ditunjukkan oleh tingginya deforestasi yang terjadi (Ekawati *et al.* 2012).

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kawasan hutan lindung tidak seluruhnya sesuai fungsi pokoknya karena kebijakan tata ruang kawasan hutan belum mempertimbangkan baik kondisi biofisik¹ maupun rencana pemanfaatan kawasan hutan. Pada prinsipnya fungsi kawasan hutan dapat diubah fungsi berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015, namun kawasan hutan tetap terjaga keberadaannya dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional (Syahadat dan Dwiprabowo 2013). Kebijakan-kebijakan dengan mempertahankan kawasan hutan lindung ataupun kebijakan perubahan fungsi tidak terlepas dari adanya pengaruh aktor dan kepentingan para pihak. Proses kebijakan dipengaruhi oleh narasi/diskursus, aktor/jaringan dan kepentingan dalam pengambilan keputusan (IDS 2006;

Ekayani 2011; Ekayani *et al.* 2016).

Tuntutan dinamika pembangunan nasional mendorong perubahan fungsi kawasan hutan untuk mengoptimalkan distribusi fungsi, sehingga kawasan hutan berubah fungsi menjadi fungsi kawasan hutan lainnya atau menjadi areal penggunaan lain (APL). Hal ini menandakan bahwa penurunan luas hutan lindung lebih besar jika dibandingkan dengan luas kawasan hutan yang diubah fungsi menjadi hutan lindung. Penurunan luas hutan lindung dengan melakukan perubahan fungsi menunjukkan bahwa tingginya kepentingan terhadap hutan lindung atau kondisi biofisik yang tidak sesuai dengan fungsi hutan lindung.

Kebijakan penataan ruang fungsi kawasan hutan berdasarkan SK. No. 434/Menhut-II/2009² Tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Konservasi Perairan di Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan bahwa luas hutan lindung adalah $\pm 1.232.683$ ha (Ditjenplanhut 2012). Kawasan hutan yang berada di Kabupaten Toraja Utara seluruhnya merupakan hutan lindung seluas ± 35.216 ha atau 2,86% dari luas hutan lindung di Provinsi Sulawesi Selatan. Syahadat dan Dwiprabowo (2013) mengatakan bahwa pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsi pokoknya melalui usulan perubahan fungsi kawasan hutan dalam revisi RTRW harus memperhatikan kriteria teknis dari masing-masing fungsi pokok kawasan tersebut. Pemerintah Daerah Kabupaten Toraja Utara mengusulkan perubahan fungsi kawasan hutan lindung menjadi hutan produksi seluas ± 2.128 Ha dari total luas hutan lindung ± 35.216 Ha (Dishutbun 2012). Pertimbangan kondisi biofisik di lapangan merupakan dasar pengusulan karena adanya

¹ Kondisi biofisik yang dimaksud adalah kelerengan, tanah, iklim dan biodiversitas..

² Penunjukan Kawasan Hutan dan Konservasi Perairan di Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan tidak berdasarkan atas Pengkajian Tim Terpadu (Informasi dari Direktorat Perencanaan Kawasan Hutan)..

penguasaan lahan oleh masyarakat dalam bentuk sebuah desa, akses jalan pemerintah dan pemanfaatan hasil hutan secara *illegal*. Perubahan fungsi parsial hutan lindung dapat diakomodir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 dan P.34/Menhut-II/2010. Kebijakan PP Nomor 10 Tahun 2010 yang telah diubah dalam PP Nomor 104 Tahun 2015 tersebut dapat mengakomodir kondisi fakta di lapangan, mengingat landasan peraturan tersebut adalah optimalisasi distribusi fungsi, manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan serta keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional. Syahadat dan Subarudi (2012) menyampaikan dalam penelitiannya bahwa kawasan hutan dituntut untuk dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat yang sekaligus dapat melakukan perannya sebagai penyangga kehidupan.

Proses perubahan fungsi parsial tersebut mengalami keterlambatan berdasarkan tata waktu yang telah ditentukan paling lama 350 hari dan pengusulan sampai dengan saat ini belum selesai diproses. Adanya keterlambatan ini diduga karena perbedaan pandangan kedua institusi yang terlibat dalam proses perubahan fungsi kawasan hutan lindung. Perbedaan pandangan terjadi antara Ditjen Planologi Kehutanan dan Ditjen PHKA terkait proses perubahan fungsi hutan lindung. Ditjen PHKA mendukung konservasi dalam arti sempit dan Ditjen Planologi Kehutanan mendukung kepentingan umum. Wittmer dan Birner (2005) mengemukakan bahwa wacana yang berbeda terjadi karena orientasi nilai aktor yang

berbeda dalam hubungannya dengan ilmu dan pengetahuan lokal yang dimiliki oleh koalisi aktor. Proses mengalami keterlambatan terkait tata waktu sesuai dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.34/Menhut-II/2010 dan melewati batas proses normal yang dimulai dari Usulan Bupati kepada Menteri Kehutanan melalui surat Nomor.522/0779/DISHUTBUN tanggal 30 Juli 2012 sampai dengan surat Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan tata Lingkungan Nomor: S.6/PKTL-RPP/2016 tanggal 11 Januari 2016. Penelitian ini dilakukan untuk menggali wacana³ yang mendasari antara Ditjen Planologi Kehutanan dan Ditjen PHKA yang memunculkan narasi⁴ terhadap kebijakan perubahan fungsi, memunculkan aktor/jaringan dan kepentingan/politik sehingga menyebabkan proses perubahan fungsi berjalan lambat. Bagaimana ruang kebijakan (*policy space*) proses perubahan fungsi hutan lindung?.

II. SITUASI TERKINI

Perubahan fungsi parsial diusulkan oleh Pemerintah Daerah yaitu sebagian kawasan hutan lindung menjadi hutan produksi. Pertimbangan fakta keterlanjuran di lapangan dan rencana penggunaan kawasan hutan lindung merupakan dasar pengusulan dengan tujuan pembangunan daerah. Usulan perubahan fungsi tersebut dapat diakomodir dalam PP Nomor 10 Tahun 2010 yang telah diubah dalam PP Nomor 104 Tahun 2015 dan P. 34/Menhut-II/2010 dengan proses pada Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan pertimbangan teknis dari Direktorat Perlindungan

³ Wacana merupakan unit bahasa yang lebih besar dari kalimat, dapat diartikan juga sebagai pembicaraan atau diskursus (Eriyanto, 2001).

⁴ Narasi adalah sebuah cerita yang memiliki awal, tengah dan akhir yang menguraikan peristiwa tertentu dan telah mempengaruhi perubahan-perubahan kebijakan. Narasi inilah yang berkembang dalam perumusan suatu kebijakan.

Hutan dan Konservasi Alam. Proses perubahan fungsi parsial tersebut mengalami keterlambatan karena perbedaan pandangan kedua institusi yang menangani proses perubahan fungsi kawasan hutan lindung. Pandangan-pandangan terhadap perubahan fungsi lindung akan berbeda apabila didasarkan pada kepentingan masing-masing pihak.

Wacana Perubahan Fungsi Hutan Lindung

Analisis wacana menurut Teun van Dijk dalam Eriyanto (2001) dilakukan dengan analisis teks, kognisi sosial dan konteks sosial dengan menggabungkan ketiga dimensi wacana untuk memperoleh analisis yang komprehensif dalam membingkai *framing* sebuah wacana (Ekayani *et al.* 2016). Proses perubahan fungsi kawasan hutan dalam pelaksanaannya merupakan tanggungjawab Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. Tujuan kebijakan tersebut yaitu optimalisasi fungsi hutan dalam memantapkan kawasan hutan dengan maksud memenuhi tuntutan dinamika masyarakat, namun implementasi kebijakan tersebut tidaklah berjalan sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Fakta yang sering muncul bahwa perubahan fungsi hutan lindung tidak hanya mengurangi luas kawasan hutan dan menurunkan fungsinya sebagai pengatur tata air tetapi juga menurunkan keanekaragaman hayati dan menimbulkan konflik. Kebijakan tersebut memunculkan berbagai pandangan, oleh karena itu dalam menjalankan kebijakan perubahan fungsi perlu pertimbangan-pertimbangan dari berbagai pihak.

Pertimbangan secara teknis yang akan diberikan oleh Ditjen PHKA terhadap kebijakan proses perubahan fungsi hutan lindung akan melihat secara teknis dari sisi konservasi. Hal ini memunculkan pemahaman yang berbeda dengan Ditjen Planologi Kehutanan karena tidak hanya

dari sisi konservasi namun harus dilihat juga dari sisi ekonomi, sosial dan kepentingan dari perubahan fungsi tersebut. Pemahaman terhadap hutan atau kawasan lindung yang ditetapkan adalah bagaimana mendefinisikan hutan lindung serta bagaimana memberlakukan hutan lindung dilihat sebagai proses politik yang bertujuan sosial, politik dan ekonomi agar kontrol ruang lebih muda (Holmes 2014).

Naskah kebijakan perubahan fungsi hutan secara parsial dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2010 yang telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015, Permenhut P.34/Menhut-II/2010 mengalami perubahan dengan Permenhut P.29/Menhut-II/2014 dan P.16/MenLHK-II/2015. Analisis teks terhadap dokumen terkait perubahan fungsi hutan lindung yang terdiri dari 13 peraturan terkait perubahan fungsi hutan, 2 dokumen rencana strategis, 10 media cetak, 5 media dan 2 jurnal. Dokumen tersebut dibuat kata kunci dan kodefikasi kemudian dikategorikan berdasarkan pernyataan dalam teks tersebut.

Tema-tema yang dibangun dalam teks tersebut berdasarkan atas narasi bahwa perubahan fungsi kawasan hutan lindung dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok hutan lindung tersebut. Kebijakan hutan lindung sebagai sistem penyangga kehidupan dapat dimanfaatkan dengan tetap menjaga dan melindungi keanekaragaman hayati serta menjaga keseimbangan ekosistem. Narasi-narasi yang membentuk tema kebijakan tersebut adalah memanfaatkan sumberdaya alam sesuai dengan fungsinya karena berdasarkan penetapan kawasan hutan tidak seluruhnya sesuai dengan kondisi fakta di lapangan. Skema kebijakan perubahan fungsi hutan lindung adalah untuk mengoptimalkan fungsi kawasan hutan

Tabel 1 Kata kunci dalam teks kebijakan dan kata kunci hasil wawancara

No	<i>Keyword</i> dalam teks kebijakan			<i>Keyword</i> hasil wawancara		
	Uraian	N	%	Uraian	N	%
1	Perubahan	16	4,71	Hutan lindung	25	5,62
2	Pemanfaatan	13	3,82	Tidak diubah	23	5,17
3	Sistem Penyangga kehidupan	11	3,24	Masyarakat	16	3,60
4	Perlindungan	10	2,94	Pertimbangan teknis	13	2,92
5	Ekosistem	9	2,65	Konservasi	10	2,25
6	Hutan lindung	7	2,06	Fungsi	8	1,80
7	Konservasi	7	2,06	Perubahan	8	1,80
8	Sumberdaya alam hayati	7	2,06	Kawasan	7	1,57
9	Mengoptimalkan	6	1,76	Proses	7	1,57
10	Pemerintah	6	1,76	Informasi	6	1,35
11	Penataan ruang	6	1,76	Kawasan konservasi	6	1,35
12	Wilayah	6	1,76	Kepentingan	5	1,12
	Jumlah	104	30,59		134	30,11

Sumber: Data diolah 2016

lindung menjadi kawasan hutan lainnya apabila tidak memenuhi kriteria lagi sebagai hutan lindung tetapi memenuhi kriteria sebagai hutan konservasi atau hutan produksi. Peraturan ini dibuat bertujuan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional dan tetap berdasar pada optimalisasi distribusi fungsi dengan pemanfaatan kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan.

Teks kebijakan perubahan fungsi didasarkan pada kepentingan dalam mengoptimalkan fungsi kawasan hutan dan memenuhi tuntutan aspirasi rakyat. Kebijakan perubahan fungsi dan turunannya dalam Permenhut P.34/Menhut-II/2010 yang disusun lebih didominasi oleh Ditjen Planologi Kehutanan. Prinsip pelaksanaan dari kebijakan perubahan fungsi kawasan hutan tersebut adalah untuk mengakomodir kepentingan umum dan berdasar pada kelestarian hutan dan kawasannya. Kontestasi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut khususnya di Ditjen PHKA dan Ditjen Planologi Kehutanan sehingga menyebabkan keterlambatan proses perubahan fungsi di Toraja Utara. Kedua institusi yang berbeda pandangan didasari oleh tugas dan tanggungjawab yang berbeda. Ditjen PHKA

sebagai pendukung konservasi atau konservasionis dan Ditjen Planologi Kehutanan sebagai pendukung pemberdayaan masyarakat atau mendukung kepentingan umum atau ekopopulis.

Analisis konteks sosial adalah melihat bagaimana wacana yang diproduksi dan dikonstruksi dalam lingkup Ditjen PHKA dan Ditjen Planologi sebagai pengambil keputusan. Wacana merupakan isu yang berkembang di lingkungan Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Direktorat Jenderal Konservasi dan Perlindungan Hutan sehingga kebijakan perubahan fungsi sering berubah. Kebijakan perubahan fungsi dan perubahannya dipengaruhi oleh kekuasaan dan akses. Kekuasaan dalam pengambilan keputusan tentang perubahan fungsi hutan lindung didasarkan pada bagaimana akses dan kekuasaan yang berkembang di kedua institusi tersebut. Ditjen Planologi Kehutanan mengemban tugas untuk pemantapan status dan fungsi kawasan hutan, merencanakan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan. Wacana yang diusung adalah untuk mendapatkan status fungsi kawasan hutan dengan

mengoptimalkan fungsi kawasan hutan tersebut tanpa klaim atau konflik dengan pemangku kepentingan lainnya dalam kawasan hutan. Tumpang tindih klaim dan penggunaan kawasan hutan di lapangan mendorong percepatan penetapan status dan fungsi hutan yang sebenarnya dengan menggunakan data, informasi, penggunaan teknologi dan *groundcheck* di lapangan. Koordinasi dengan daerah yaitu dengan Dinas Kehutanan dan BPKH yang secara terus-menerus membantu penggalan data dan informasi yang akurat. Akses tersebut memperkuat tetap diberlakukannya peraturan perubahan fungsi ini.

Ditjen PHKA mengemban tugas sebagai perlindungan dan konservasi alam yang mempunyai wewenang terhadap kawasan hutan lindung. Kawasan hutan lindung tidak hanya sebagai pengatur tata air tetapi konservasi terhadap biodiversitas juga terutama flora dan fauna yang endemik. Hal senada diungkapkan Morales-Hidalgo *et al* (2015) bahwa saat ini menunjuk kawasan lindung merupakan salah satu strategi untuk melindungi dan melestarikan keanekaragaman hayati serta sumberdaya alam dalam hutan dapat dipertahankan.

Ditjen PHKA dalam menjalankan tugas dan wewenang menjalin kerjasama internasional dengan WWF sebagai konservasi fauna. Kerjasama dengan WWF dapat menjadi kekuatan dalam mengambil keputusan tetap mempertahankan status hutan lindung meskipun tanggungjawab penuh pada Ditjen Planologi Kehutanan. Dominasi kekuasaan pada Ditjen PHKA tidak lain karena hutan lindung merupakan wewenangnya dengan status pengetahuan dan kerjasama yang dimiliki. Akses yang dimiliki aktor pengambil keputusan merupakan kesempatan untuk berkuasa dan

mempengaruhi dalam lingkungannya sendiri. Ditjen PHKA lebih mudah dalam menjalin kerjasama terkait tugas pokok dan fungsinya adalah konservasi dan perlindungan hutan.

Aktor dalam Proses Perubahan Fungsi

Identifikasi Aktor

Hasil identifikasi aktor yang terlibat dalam proses perubahan fungsi dengan menggunakan analisis *stakeholder* yang dikembangkan oleh Reed *et al.* (2009) bahwa aktor yang terlibat dalam proses perubahan fungsi hutan lindung Toraja Utara dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu kategori aktor utama dan aktor marginal.

Perubahan fungsi hutan lindung secara parsial dapat dilaksanakan sesuai mandat dalam PP Nomor 10 Tahun 2010 yang diturunkan dalam P.34/Menhut-II/2010 yaitu tata cara perubahan fungsi kawasan hutan dengan persyaratan administrasi dan teknis dipenuhi. Perubahan fungsi hutan lindung melibatkan Ditjen PHKA sebagai pemberi pertimbangan terhadap perubahan tersebut karena hutan lindung merupakan wewenang dan tanggungjawab dari Ditjen PHKA. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan mempunyai wewenang dan tanggungjawab penuh terhadap proses perubahan fungsi dan merupakan tugas pokok dan fungsi dalam pemantapan kawasan hutan. Penetapan kawasan hutan lindung cenderung tidak berdasarkan kondisi fakta di lapangan, oleh karena itu untuk mengoptimalkan fungsi kawasan hutan maka melalui proses perubahan fungsi kawasan hutan akan lebih maksimal dalam pengelolaan dan pemanfaatannya. Bupati sebagai pemangku kepentingan daerah dalam mengusulkan perubahan fungsi kawasan hutan lindung sesuai dalam peraturan. Bupati memerlukan masukan hasil evaluasi dari Dinas Kehutanan dan Perkebunan Toraja Utara untuk memberikan

Tabel 2 Identifikasi aktor yang terlibat dalam proses perubahan fungsi

Aktor/Pihak	Kriteria Keterlibatan	Keterangan
Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam	Memberikan pertimbangan teknis atas usulan perubahan fungsi yang menjadi bahan pertimbangan dan sebagai persyaratan administrasi	Pemerintah Pusat
Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan	Pihak yang berwenang secara penuh dan bertanggungjawab dalam memproses perubahan fungsi kawasan hutan	Pemerintah Pusat
Bupati	Pemohon	Pemerintah Daerah
Dinas Kehutanan dan Perkebunan Toraja Utara	Memberikan pertimbangan teknis terhadap usulan perubahan fungsi hutan lindung	Pemerintah Daerah
WWF	Mitra kerjasama Ditjen PHKA mengenai Kawasan Konservasi	NGO, mitra kerjasama Ditjen PHKA
Masyarakat	Pengusul	Masyarakat sekitar hutan lindung Kabupaten Toraja Utara

Sumber: Data diolah 2016

pertimbangan teknis selaku pemegang tugas dan tanggungjawab di bidang kehutanan. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Toraja Utara memberi pertimbangan teknis terhadap usulan Bupati atas dasar evaluasi dan kondisi eksisting di lapangan.

Klasifikasi dan Kategori Aktor

Berdasarkan hasil wawancara mendalam, studi literatur dan pengamatan di lapangan maka tingkat pengaruh dan kepentingan dalam proses perubahan hutan lindung dapat dinilai secara kualitatif dengan menggunakan derajat

kepentingan sangat tinggi, tinggi, cukup tinggi, kurang tinggi dan rendah. Aktor berpengaruh ditentukan oleh kemampuan untuk mencapai strategi, bebas dari dogmatisme, memiliki hak lebih luas dan memilih jaringan aktor yang mempunyai keahlian dan terlegitimasi (Hasanagas 2016).

Ditjen Planologi Kehutanan memiliki tanggungjawab terhadap pemantapan kawasan hutan dan salah satu kegiatan yang mendukung program tersebut yakni perubahan fungsi parsial hutan lindung. Kebijakan perubahan fungsi parsial merupakan tugas pokok dan fungsi Ditjen

Tabel 3 Tingkat kepentingan aktor dalam proses perubahan fungsi hutan lindung

No		Kepentingan					Nilai
		K1	K2	K3	K4	K5	
1	Ditjen PHKA	2	3	3	3	2	13
2	Ditjen Planologi	5	5	5	5	5	25
3	Bupati	5	4	2	5	5	21
4	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	5	5	3	5	5	23
5	WWF	1	3	2	1	2	9
6	Masyarakat	5	5	1	3	5	19

Sumber: wawancara mendalam, kemudian diinterpretasikan peneliti (2015)

Ket: 5: sangat tinggi; 4: tinggi; 3: cukup tinggi; 2: kurang tinggi; 1: rendah

K1 : Peran tupoksi terhadap pengambilan keputusan

K2 : Manfaat dari kegiatan perubahan fungsi

K3 : Keterlibatan dalam proses perubahan fungsi

K4 : Implementasi kebijakan perubahan fungsi

K5 : Hasil/dampak kebijakan perubahan fungsi

Planologi dan Kehutanan tetap diamanatkan sebagai pedoman, pegangan, pengendalian serta evaluasi terhadap fungsi kawasan hutan yang bertujuan mengoptimalkan fungsinya. Hasil dari perubahan fungsi parsial yang menyesuaikan kondisi di lapangan dengan mempertimbangkan faktor-faktor lain terutama dari segi sosial dan ekonomi maka kerusakan hutan dapat dikendalikan. Distribusi fungsi kawasan hutan tercapai, degradasi hutan menurun, dapat mencegah konflik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pihak-pihak lain. Proses perubahan fungsi hutan lindung di Toraja Utara dinilai dengan mempertimbangkan otonomi daerah. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Toraja Utara mempunyai kepentingan yang tinggi terhadap perubahan fungsi parsial hutan lindung. Permasalahan kehutanan di Toraja Utara sangat kompleks karena tingginya akses ke kawasan hutan lindung. Hutan lindung tersebut sejak Tata Guna Hutan Kesepakatan sampai pada Penunjukan Kawasan Hutan sudah ada akses dan jalan bahkan sebagian sudah digarap dan dimiliki oleh masyarakat. Tugas dan tanggungjawab terhadap pengurusan hutan semakin meningkat sehingga Dinas

Kehutanan dan Perkebunan mencari solusi agar kawasan hutan lindung tidak semakin rusak. Dinas Kehutanan dan Perkebunan sebagai pemberi pertimbangan teknis atas usulan Pemerintah Daerah, memberikan pendapat atas dasar kondisi di lapangan. Wewenang dalam memberi pertimbangan teknis sesuai dengan amanat dalam P.34/Menhut-II/2010 bahwa usulan perubahan fungsi yang diusulkan Bupati dilengkapi dengan pertimbangan teknis dari Dinas Kehutanan. Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Bupati sebagai pemohon mengusulkan perubahan fungsi parsial hutan lindung menjadi hutan produksi untuk memenuhi tuntutan aspirasi masyarakat. Hutan lindung yang akan diubah fungsi dengan tujuan memanfaatkan dan menggunakan kawasan hutan secara optimal untuk kepentingan daerah demi kesejahteraan masyarakat.

Proses perubahan fungsi hutan lindung Toraja Utara menunjukkan bahwa aktor yang mempunyai pengaruh yang tinggi atas keterlambatan proses ini adalah Ditjen PHKA. Ditjen PHKA mempunyai kewenangan yang tinggi terhadap pemberian pertimbangan teknis karena hutan lindung merupakan kawasan yang dibina oleh Ditjen

Tabel 4 Tingkat pengaruh aktor dalam proses perubahan fungsi

No		Pengaruh					Nilai
		P1	P2	P3	P4	P5	
1	Ditjen PHKA	5	5	4	5	5	24
2	Ditjen Planologi	5	2	5	1	2	15
3	Bupati	3	2	1	1	1	8
4	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	1	2	4	1	1	9
5	WWF	5	3	5	5	5	23
6	Masyarakat	1	1	1	1	1	5

Sumber: wawancara mendalam, kemudian diinterpretasikan peneliti (2015)

Ket: 5: sangat tinggi; 4: tinggi; 3: cukup tinggi; 2: kurang tinggi; 1: rendah

P1 : Kekuatan mempengaruhi pengambilan keputusan

P2 : Kekuatan organisasi

P3 : Dukungan informasi

P4 : Kekuatan jaringan

P5 : Dukungan peraturan

PHKA. Dukungan evaluasi yang akurat diperlukan sebelum tim terpadu merekomendasikan untuk memberi data dan informasi sebagai bahan pertimbangan tim terpadu. Ditjen PHKA menjangkau kerjasama dengan WWF sebagai mitra dalam konservasi fauna langka sehingga cenderung mempertahankan sebagai kawasan tersebut. WWF sebagai mitra kerja merupakan lembaga konservasi sumber daya alam dan ekosistem yang bekerjasama dengan pemerintah dan masyarakat. Konservasi yang merupakan tujuannya adalah konservasi habitat dan spesies kunci dalam suatu kawasan hutan yaitu koridor ekosistem atau koridor satwa. Prinsipnya bahwa WWF melakukan kegiatan di dalam dan di luar kawasan hutan termasuk kawasan hutan lindung. Hutan lindung tidak hanya berfungsi sebagai tata air namun sebagai koridor konservasi karena merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan sumber daya alam.

Hasil dari analisis dari matriks kepentingan dan pengaruh unsur aktor dalam proses perubahan fungsi seperti pada gambar 10 adalah sebagai berikut:

1. Kuadran I; pihak yang sangat berkepentingan maupun mempunyai pengaruh yang tinggi. Posisi ini disebut sebagai *key players* yang ditempati Ditjen Planologi Kehutanan dan Ditjen PHKA. Sebagai pihak yang diberi tanggungjawab dalam proses perubahan fungsi sesuai dalam P.34/Menhut-II/2010, maka Ditjen Planologi Kehutanan bertanggungjawab penuh atas proses karena merupakan tugas, pokok dan fungsinya sehingga banyak kepentingannya. Ditjen PHKA diberi mandat untuk memberikan pertimbangan teknis atas evaluasi kawasan hutan lindung karena merupakan tugas pokok dan fungsinya dalam pembinaan hutan lindung. Ditjen PHKA memiliki dasar argumen dan kemampuan pengetahuan yang kuat dalam memberikan pertimbangan teknis serta mempunyai jaringan kerjasama internasional sehingga memiliki pengaruh yang kuat dalam proses perubahan fungsi hutan lindung.
2. Kuadran II; pihak yang berkepentingan tinggi namun memiliki pengaruh yang rendah. Posisi ini disebut sebagai *subject* yang ditempati oleh Dinas Kehutanan Perkebunan Toraja Utara dan Pemerintah Daerah. Dinas Kehutanan dan Perkebunan memiliki kepentingan terkait tugas pokok dan fungsi dalam perlindungan kawasan hutan. Dishutbun memiliki data, dokumen pendukung dan hasil evaluasi lapangan dalam memberikan pertimbangan teknis atas usulan Pemerintah Daerah. Terkait tupoksi Dishutbun, terhadap perubahan fungsi akan lebih baik jika dilakukan karena untuk meminimalisir tekanan terhadap kawasan hutan lindung. Pemerintah Daerah memiliki kepentingan tinggi yang didukung oleh biaya dalam proses perubahan fungsi ini, namun memiliki pengaruh yang rendah. Namun Pemerintah Daerah dapat juga memberi pengaruh jika ada unsur kelompoknya untuk bernegosiasi terhadap *key players*.
3. Kuadran III; pihak yang berkepentingan rendah namun dapat berpengaruh dalam proses perubahan fungsi, posisi ini disebut sebagai *context setter*. Pada posisi ini tidak ada pihak yang menempati.
4. Kuadran IV; pihak yang berkepentingan rendah dan pengaruh yang rendah pula, posisi ini disebut sebagai *crowds*. Pada posisi ini tidak ada pihak yang menempati menandakan bahwa perubahan fungsi hutan lindung dengan tujuan mengoptimalkan fungsi kawasan hutan belum

ada yang menentang.

Tingkat Hubungan antar Stakeholder

Analisis tingkat hubungan para aktor antara dalam proses perubahan fungsi hutan lindung merupakan langkah terakhir dalam analisis *stakeholder* dengan mengidentifikasi potensi konflik, potensi saling mengisi dan potensi kerjasama (Reed *et al*2009). Ditjen PHKA sebagai aktor yang kurang mendukung perubahan fungsi hutan lindung di Toraja Utara karena merupakan daerah hulu.

Ditjen PHKA sebagai penentang perubahan fungsi hutan lindung memiliki potensi konflik dengan pihak lain. Pihak yang terlibat dalam

proses perubahan fungsi hutan lindung ini adalah pemerintah sehingga hubungan antar para pihak berpotensi untuk saling mengisi dan bekerjasama. Hubungan saling mengisi dan bekerjasama dapat diwujudkan jika tujuan dari perubahan fungsi tersebut nyata dalam rangka optimalisasi fungsi kawasan hutan dengan tidak mengesampingkan perlindungan terhadap fungsi kawasan setelah diubah fungsi. Kepentingan-kepentingan dari para pihak dapat terakomodir jika terjadi perubahan fungsi hutan lindung.

III. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI/PENANGANAN

Hasil uji narasi/wacana keputusan dalam

Tabel 5 Tingkat hubungan antar *stakeholder* (para pihak)

	Ditjen PHKA		Ditjen Planologi Kehutanan		Pemerintah Daerah		Dishutbun Torut		WWF	Masyarakat		
	<i>Rule in use</i>	<i>Rule in Form</i>	<i>Rule in use</i>	<i>Rule in Form</i>	<i>Rule in use</i>	<i>Rule in Form</i>	<i>Rule in use</i>	<i>Rule in Form</i>	<i>Rule in use</i>	<i>Rule in Form</i>	<i>Rule in use</i>	<i>Rule in Form</i>
Ditjen PHKA			2;3		2;3	1	2;3	1	3	3	2;3	1
Ditjen Planologi Kehutanan	2;3	1			2;3	2;3	2;3	2;3	2;3	1	2;3	2;3
Bupati	2;3	1	2;3	2;3			2;3	2;3	2;3	1	2;3	2;3
Dishutbun Torut	2;3	1	2;3	2;3	2;3	2;3			2;3	1	2;3	1
WWF	3	3	2;3	1	2;3	1	2;3	1			2;3	1
Masyarakat	2;3	1	2;3	2;3	2;3	2;3	2;3	1	2;3	1		

kebijakan perubahan fungsi hutan lindung mempunyai dua pandangan yang berbeda yaitu Ditjen PHKA dan Ditjen Planologi Kehutanan. Ditjen PHKA menekankan kepentingan terhadap perlindungan tata air, pencegah erosi, konservasi biodiversitas, sedangkan Ditjen Planologi Kehutanan menekankan kepentingan pada optimalisasi fungsi kawasan hutan dengan tujuan

pemanfaatan secara adil. Pengaruh kuat dari wacana konservasi yang diusung oleh Ditjen PHKA karena didukung oleh jaringan organisasi non pemerintah yaitu WWF dalam rangka meningkatkan fungsi konservasi biodiversitas. WWF mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam proses kebijakan konservasi.

Pemerintah Daerah dan Dishutbun Toraja

Utara memiliki wacana yang sama dengan Ditjen Planologi. Ditjen Planologi Kehutanan menekankan pada pemantapan kawasan hutan dengan optimalisasi fungsi kawasan hutan. Bupati sebagai pengusul karena tekanan pengusaha berupaya menurunkan status fungsi kawasan hutan lindung namun tidak kuat dalam mempengaruhi proses perubahan fungsi hutan lindung. Jaringan Pemerintah Daerah dengan pengusaha yang bertujuan untuk penggunaan kawasan hutan ditekan oleh LSM terkait dampak dan biaya dari perubahan fungsi terhadap masyarakat sehingga ruang kebijakan menjadi sempit.

Keputusan dalam perubahan fungsi hutan lindung dengan wacana yang akan dibangun perlu wacana yang mengutamakan konservasi namun juga mengoptimalkan fungsi kawasan dengan pemanfaatan yang ramah lingkungan. Aktor-aktor yang berhubungan dengan kebijakan tersebut adalah yang memiliki kapasitas sebagai konservasionis dan ekopopulis. Aktor yang mengutamakan kelestarian dan perlindungan terhadap fungsi hutan lindung dalam pemanfaatan sumberdaya hutan lindung. Kepentingan yang diutamakan adalah kepentingan pemanfaatan dan perlindungan dengan kerjasama pemerintah, masyarakat dan pengelola yang berbasis konservasi.

Perubahan fungsi hutan lindung mengkomodir kawasan yang telah diokupasi masyarakat dan bekerjasama dengan pemerintah dalam rangka konservasi hutan lindung. Pemanfaatan sumberdaya alam tetap mempertimbangkan nilai-nilai konservasi dan faktor sosial. Pemerintah bekerjasama dengan masyarakat dalam pengelolaan hutan lindung melalui KPHL. Pemanfaatan sumberdaya alam dapat dilakukan pada areal yang tidak berdekatan

langsung dengan daerah hulu. Hutan lindung yang merupakan sumberdaya yang memberikan manfaat dari segi hidrologi, hasil hutan dan sumberdaya alam yang terkandung di dalam kawasan hutan diperlukan kebijakan pengelolaan yang sinkron.

REFERENSI

- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., McCarthy, J.F., Dermawan, A. 2006. *Forests and Decentralization in Indonesia: An Overview*. Di dalam Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J.F., Moeliono, M., Setiono, B., editor. *Decentralization of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods*. Bogor (ID): [CIFOR] Central for International Forestry Research.
- Ekawati, S., Kartodihardjo, H., Nurrochmat, D.R., Hardjanto., Dwiprabo, H. 2012. *Analisis Diskursus dan Implikasinya bagi Perbaikan Kebijakan*. Bogor (ID). Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan.
- Ekayani, M. 2011. Comparison of Discourses in Global & Indonesian Media and Stakeholders Perspectives on Forest Fire. Cuvillier Verlag, Gottingen (DE).
- Ekayani, M., Nurrochmat, D.R., Darusman, D. 2016. The role of scientists in forest fire media discourse and its potential influence for policy-agenda setting in Indonesia. *Forest Policy and Economics*. 68(2016) pp: 22–29. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2015.01.001>.
- [Dishutbun] Dinas Kehutanan dan Perkebunan. 2012. *Laporan Akuntabilitas*. Toraja Utara (ID):

- Dishutbun Kabupaten Toraja Utara.
- Eriyanto. 2001. *Analisis Wacana*. Pengantar Analisis Teks Media. Yogyakarta (ID): LkiS Pelangi Aksara Yogyakarta.
- Hasanagas, N.D. 2016. Managing information in forest policy networks: Distinguishing the influential actors from the “postmen”. *Jurnal Forest Policy and Economics*. 68(2016) pp: 73-80. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2014.09.007>.
- Holmes, G. 2014. Defining the forest, defending the forest: Political ecology, territoriality, and resistance to a protected area in the Dominican Republic. *Geoforum*. 53(2014) pp: 1–10. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.01.015>.
- [IDS]. Institute of Development Studies. 2006. Understanding policy processes: A Review of IDS Research on The Environment. Institute of Development Studies University of Sussex. UK
- Morales, Hidalgo, D., Oswalt, S.N., Somanathan, E. 2015. Status and trends in global primary forest, protected areas, and areas designated for conservation of biodiversity from the Global Forest Resources Assessment 2015. *Forest Ecology and Management*. 352 (2015) pp: 68–77. <http://dx.doi.org/10.1016/j.foreco.2015.06.011>.
- Nurrochmat, D.R., Hasan, M.F., Suhardjito, D., Budiawan, A., Hadianto, A., Ekayani, M., Sudarmalik., Purwangsa, H., Mustaghfirin, Riyandi, E.D. 2012. *Ekonomi Politik Kehutanan*. Mengurai Mitos dan Fakta Pengelolaan Hutan. Ed revisi. ke-2. Nurrochmat DR, Hasan MF, editor. Jakarta (ID): [INDEF] Institute for Development of Economic and Finance.
- Nurrochmat, D.R., Darusman, D., Ruchjadi, D. 2014. Rekonstruksi Sistem Tenurial Kehutanan. *Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan*. 1(1): 24–29.
- Palmer, C., Engel, S. 2007. For better or for worse? Local impacts of the decentralisation of Indonesia's forest sector. *World Development*. 35 (1 2) 2 0 0 7 p p : 2 1 3 1 – 2 1 4 9 . doi:10.1016/j.worlddev.2007.02.004.
- Pemerintah Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. Kehutanan. Jakarta (ID)
- Pemerintah Republik Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 2010. Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Jakarta (ID)
- Pemerintah Republik Indonesia. 2010. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.34/Menhut-II/2010. Tata Cara Perubahan Fungsi Kawasan Hutan. Jakarta (ID)
- Pemerintah Republik Indonesia. 2014. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.29/Menhut-II/2014. Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.34/Menhut-II/2010 Tentang Tata Cara Perubahan Fungsi Kawasan Hutan. Jakarta (ID)
- Pemerintah Republik Indonesia. 2015. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: P.16/MenLHK-II/2015. Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.34/Menhut-II/2010 Tentang Tata Cara Perubahan Fungsi Kawasan Hutan. Jakarta (ID)
- Ravikumar, A., Andersson, K., Larson, A.M. 2012. Decentralization and forest-related conflicts in Latin America. *Forest Policy and Economics*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.07.005>.

- Reed, M.S, Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Huback, K., Morris, J., Prell, C.H., Quin, C.H., Stringer, L.C. 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resources management. *Journal of Environmental Management*. Vol. (90) 2009 pp: 1933 — 1949 Doi:10.1016/j.jenvman. 2009. 01.001.
- Schlager E., Ostrom, E. 1992. Property-right regimes and natural resources: A conceptual analysis. *Land Economics*. Vol (68) 1992 pp: 249–262. University of Wisconsin Press. <http://links.jstor.org/sici?i=0023-7639%28199208%2968%3A3%3C249%3A%3E2.0.CO%3B2-J>.
- Syahadat, E., Dwiprabowo, H. 2013. Kajian paduserasi tata ruang daerah (TRD) dengan tata guna hutan (TGH). *Jurnal Analisis Kebijakan Kebutanan*. 10(2) 2013 pp: 89–117.
- Syahadat, E., Subarudi. 2012. Permasalahan penataan ruang kawasan hutan dalam rangka revisi rencana tata ruang wilayah provinsi. *Jurnal Analisis Kebijakan Kebutanan*. 9(2) 2012 pp: 131–143.
- Wittmer, H., Birner, R. 2005. Between conservationism, eco-populism and developmentalism-discourses in biodiversity policy in Thailand and Indonesia. CAPRI Working Paper No. 37. International Food Policy Research Institute (USA). [internet]. [diunduh 2015 Januari 26]. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/CAPRIWP37.pdf>.