

**INTERAKSI KELEMBAGAAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN
DAN HUTAN KEMASYARAKATAN UNTUK
PENGELOLAAN HUTAN LESTARI**

***THE INSTITUTIONAL INTERACTION OF FOREST MANAGEMENT
AND COMMUNITY FOREST UNITS TO MANIFEST
SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT***

**HERTASNING YATIM
P013171001**



**SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

**INTERAKSI KELEMBAGAAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN
DAN HUTAN KEMASYARAKATAN UNTUK
PENGELOLAAN HUTAN LESTARI**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi

Ilmu Pertanian

Disusun dan diajukan oleh :

**HERTASNING YATIM
P013171001**

Kepada :

**SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN (TUGAS AKHIR)

INTERAKSI KELEMBAGAAN KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN DAN HUTAN KEMASYARAKATAN UNTUK PENGELOLAAN HUTAN LESTARI


Disusun dan diajukan oleh

HERTASNING YATIM
Nomor Pokok: P013171001

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Pertanian Fakultas Pertanian Universitas Hasanuddin pada tanggal 25 Maret 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui


Promotor



Prof. Dr. Ir. Yusran Jusuf, S.Hut., M.Si
Nip. 19691206 199603 1004

Co. Promotor,

Co. Promotor



Prof. Dr. Ir. Supratman, S.Hut., MP
Nip. 19700918 199702 1001





Dr. Muhammad Alif K.S. Hut, M.Si
Nip. 19790831 2008121 002

Ketua Program Studi
Ilmu Pertanian

Dekan Sekolah Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, MS.
Nip. 19630606 198803 1004



Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc
Nip. 19670306 199003 1001

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Hertasning Yatim

Nomor Mahasiswa : P013171001

Program Studi : Ilmu Pertanian

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Desember 2020
atakan,



Hertasning Yatim

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Wr.Wb.

Segala Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah Subhana Wata'ala atas segala rahmat, hidayah, dan karunia-Nya sehingga Disertasi dengan judul Interaksi Kelembagaan Kesatuan Pengelolaan Hutan dan Hutan Kemasyarakatan dalam Pengelolaan Hutan Lestari ini dapat diselesaikan. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Disertasi ini terdapat banyak hambatan, namun atas dukungan dari berbagai pihak maka hal tersebut dapat diatasi.

Dengan kerendahan hati dan penuh rasa hormat, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Yusran Jusuf, S.Hut., M.Si. , MS selaku Ketua Komisi Penasihat, Bapak Prof.Dr. Supratman, S.Hut., MP dan Bapak Dr.Muhammad Alif K.S,S.Hut,M.Si, selaku Anggota Komisi Penasihat yang memiliki komitmen yang tinggi dalam memberikan bimbingan, arahan, kritik dan saran;
2. Bapak Prof.Dr.Ir.Darmawan Salman, M.S., Bapak Prof.Dr.Ir.Daud Malamassam, M.Agr., Bapak Prof. Dr. Ir. Syamsu Alam, M.S., dan Bapak Dr. A. Mujetahid M., S.Hut., MP., selaku Tim Dosen Penguji yang telah memberikan saran dan kritik yang konstruktif dalam perbaikan Disertasi ini;

3. Bapak Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, M.S selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Pertanian Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang telah memberikan perhatian yang tulus dan dukungan moril kepada mahasiswa ;
4. selaku penguji luar komisi pada Ujian Tertutup atas segala masukan, kritikan, dan saran yang diberikan;
5. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia yang telah menjadi sponsor utama pendidikan melalui program bantuan Beasiswa Pendidikan Pascasarjana Dalam Negeri (BPPDN) selama menempuh S3 di Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin;
6. Bupati Kabupaten Banggai, Bapak Dr. Ir. H. Herwin Yatim, MM., atas dukungan support dan moril yang luar biasa mulai dari awal hingga penyelesaian studi S3 penulis;
7. Rektor Universitas Tompotika Luwuk, Bapak H. Musdar. M. Amin, SE. M.Si. yang telah memberikan izin dan tugas belajar kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan S3 di Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin;
8. Bapak Adin, Ketua Kelompok Tani HKm Labakon Lestari 2 beserta Ketua-Ketua Kelompok Tani HKm se Kecamatan Nambo lainnya yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu, atas bantuan dan dukungannya selama penulis melakukan penelitian;
9. Kedua Orang Tua tercinta ayahanda Letkol (Purn) H.M. Yatim (Almarhum) dan Hj. Maryam Maaruf (Almarhumah) yang telah mendidik dengan penuh kesabaran dan kasih sayang yang tulus dalam perjalanan hidup penulis;

10. Isteri Tercinta Hj. Yulfia Mangendre, S.Hut., M.Si., dan putriku Nurul Faiqah Firdausiah. Penulis mempersembahkan disertasi ini sebagai buah dari pengorbanan atas kesabaran, kesetiaan mendampingi dalam susah dan duka, serta atas dukungan semangat dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini;

11. Teman-teman S3 Ilmu Pertanian angkatan 2017, terutama jurusan Sosial Ekonomi Pertanian angkatan 2017, atas waktu untuk berdiskusi dan bertukar pendapat, serta saling memberikan support.

Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan tersebut dan apa yang penulis peroleh mendapat ridho dari Allah SWT serta karya ilmiah ini menjadi ilmu yang baik dan bermanfaat.

Makassar, Januari 2021

Hertasning Yatim

ABSTRAK

HERTASNING YATIM *Interaksi Kelembagaan Kesatuan Pengelolaan Hutan dan Hutan Kemasyarakatan untuk Mewujudkan Pengelolaan Hutan Lestari (dibimbing oleh Yusran Jusuf, Supratman, dan Muhammad Alif K.S.).*

Penelitian ini dilaksanakan di Hutan Kemasyarakatan (HKm) Kecamatan Nambo, Kabupaten Banggai yang berada dalam wilayah KPHP Model Toili Baturube. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan wawancara yang dilakukan secara semi terstruktur dengan responden yang terpilih melalui metode purposif. Narasumber penelitian adalah informan kunci yang ditentukan dengan teknik bola salju. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan menggunakan kerangka kerja *institutional analysis development* (IAD) Ostrom (2005). Prinsip-prinsip desain Ostrom (1990), dan analisis *stakeholder* (Reed et.al., 2009)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sumber daya hutan Kecamatan Nambo merupakan sumber daya milik negara yang memiliki potensi unit sumber daya berupa bambu dan sagu sebagai sumber daya bersama (*common pool resources*) yang dimanfaatkan oleh masyarakat dengan aturan kolektif kearifan lokal. Atribut komunitas yang paling penting adalah masalah tingkat kesepahaman terhadap kebijakan. Pemerintah pusat telah mewujudkan kawasan pencadangan HKm. Di sisi lain minimnya kesepahaman terhadap kebijakan HKm antara masyarakat kelompok tani HKm dan KPHP Model Toili Baturube sebagai pengelola hutan di tingkat tapak dan pemerintah daerah yang tercermin dari belum optimalnya koordinasi yang terjadi antar lembaga dalam pengelolaan HKm Kecamatan Nambo. Terdapat tiga karakter dalam arena aksi untuk mengembangkan kelembagaan pengelolaan HKm, yakni aspek pendanaan dan sumber daya manusia, aspek hak atas sumber daya (*property right*), dan aspek fasilitasi dan jaminan pasar. Kondisi biofisik dan regulasi terbukti memengaruhi situasi aksi pemanfaatan hutan yang selanjutnya memberikan dampak pada prinsip-prinsip tata kelola hutan komunitas pelaksana daerah, yaitu anggota-anggota dari komunitas petani hutan yang menjadi partisipan di dalam arena aksi bersama KPHP dalam pengelolaan HKm. Model kolaborasi kelembagaan atau *co-Management* merupakan model kelembagaan yang paling sesuai dikembangkan dalam pengelolaan HKm untuk mendukung keberlanjutan pengelolaan hutan lestari. *Co-Management* dalam pengelolaan sumber daya alam adalah suatu bentuk pengelolaan yang kegiatannya didasarkan pada kerja sama antara masyarakat dan pemerintah yang berorientasi pada optimalisasi pencapaian tujuan organisasi.

Kata kunci: hutan kemasyarakatan, sumber daya bersama, *stakeholder*, kelompok tani HKm, kelembagaan, kolaborasi kelembagaan



ABSTRACT

HERTASNING YATIM. *The Institutional Interaction of Forest Management and Community Forest Units to Manifest Sustainable Forest Management* (supervised by Yusran Yusuf, Supratman and Muhammad Alif K.S.).

The research aims to describe the institutional interaction of the forest management and community forest units to manifest the sustainable forest management.

The research was conducted in the community forest of Nambo District, Banggai Regency located in KPHP Model area, Toili Baturube. Data were collected through the observation and interview carried out using the semi-structured method on the respondents who were selected by the purposive sampling technique. The research resource persons were the key informants determined using the snowball method. The data were analysed by the qualitative descriptive method using the Institutional Analysis Development (IAD) of Ostrom (2005), design principles Ostrom (1990) and stakeholder analysis (Reed, et.al.2009).

The research result indicates that the forest resources of Nambo District represent the State-owned resources with the resources unit potentials such as bamboos and sago as the common pool resources which are utilised by the community members using the local wisdom collective rules. The most important community attribute is the understanding level about the policy. The central government has manifested the reservation of area of the community forest ((HKm), on the other hand, the understanding on the community forest policy is minimum between the community and farmers' group community of the community forest and KPHP Model Toili Baturebe as the forest management in the tread level and Local Government reflected from the lack of coordination optimisation occurring inter-institutions in the community forest (HKm) management. There are three characters in the action arena to develop the forest community (HKm) management institutions, they are: financing and human resources aspects, property right aspect, facility and market assurance aspects. The biophysics condition and regulation are proven to affect the situation of the forest utilisation action which further gives the impact on the forest management principles of the regional implementing community, namely the members of forest farmers' community who become the participants in the action arena together with KPHP in the community forest (HKm). The institutional collaboration model or Co-management represents the most appropriate institutional model to be developed in the community forest (HKm) management to support the sustainable forest management. Co-management in the natural resources management is a form of management whose activity is based on the collaboration between the community and government which is oriented on the organisation objective achievement optimisation.

Key words: Community forest, shared resources, stakeholder, farmers' group of community forest (HKm), institution, institutional collaboration.



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR TABEL	ix
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	6
E. Ruang Lingkup Penelitian	7
F. Kebaruan (Novelty)	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Permasalahan Pengolahan Hutan	10
B. Kelembagaan Kesatuan Pengelolaan Hutan	12
C. Hutan Kemasyarakatan	13
D. Konsep Kelembagaan	15
E. Penataan Kelembagaan	18
F. Kelembagaan dalam Pengelolaan Sumberdaya Bersama	20
G. Konsep Co Manajemen Kolaborasi Kelembagaan	22
H. Konteks Ekologi Politik	26
1. Sistem Desentralisasi ke Resentralisasi	26
2. Politik Birokrasi	28

I. Kerangka Pemikiran	29
J. Definisi Operasional	32
BAB III. METODE PENELITIAN	34
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	34
B. Lokasi dan Waktu Penelitian	35
C. Jenis dan Sumber Data	35
D. Teknik Pengumpulan Data	36
E. Teknik Analisis Data	37
1. Analisis Pengaruh Kondisi Biofisik	38
2. Analisis Karakteristik Komunitas Masyarakat	38
3. Analisis aturan Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan	39
4. Analisis Stakeholder	39
5. Sintesis Pengembangan Institusi	43
BAB IV. KEADAAN UMUM LOKASI PENELITIAN	44
A. Sejarah Pembentukan Wilayah KPHP Toili-Baturube	44
B. Letak, Luas dan Batas Wilayah KPHP Toili-Baturube	45
C. Profil HKm Kecamatan Nambo	48
D. Aksesibilitas Kawasan	51
E. Tanah dan Geologi	52
F. Hidrologi dan DAS	57
G. Kondisi Sosial dan Ekonomi Masyarakat	59
1. Kependudukan	59
2. Matapencaharian dan Pendapatan	61
3. Sarana dan Prasarana Kesehatan	63
4. Sarana dan Prasarana Pendidikan	63
BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN	64
A. Karakteristik Sumber Daya Hutan Kecamatan Nambo	64
B. Karakteristik Komunitas Masyarakat	65
C. Aturan yang digunakan dalam Pemanfaatan Sumber Daya Hutan Kecamatan Nambo	68
1. Periode tahun 1990 - 2009 (sebelum adanya Kebijakan HKm)..	69
2. Periode tahun 2009-2014 (setelah adanya Kebijakan HKm)	72
3. Periode tahun 2014 hingga saat ini (setelah berlakunya UU 23 tahun 2014 dan hadirnya KPH)	79

D. Arena Aksi Pemanfaatan Hutan	82
1. Aspek Pendanaan dan SDM	84
2. Aspek Hak atas sumber daya (property right)	84
3. Aspek Fasilitasi dan Jaminan Pasar	89
E. Pola Interaksi	89
F. Pemenuhan Prinsip desain Ostrom Untuk Kelembagaan Lokal dalam Pengelolaan Hutan Lestari	92
1. Prinsip Ostrom 1: batas yang jelas dan hak kelompok pengguna	96
2. Prinsip Ostrom 2: Terdapat kesesuaian antara peraturan dan Situasi Lokal	96
3. Prinsip Ostrom 3: Kesepakatan yang memungkinkan terjadinya Partisipasi Pengguna	96
4. Prinsip Ostrom 4: Monitoring	97
5. Prinsip Ostrom 5 : sanksi untuk yang melanggar aturan	98
6. Prinsip Ostrom 6: Mekanisme Penyelesaian Konflik	98
7. Prinsip Ostrom 7: Pengakuan Hak untuk berorganisasi	100
8. Prinsip Ostrom 8: organisasi yang berbentuk lebih kecil dan berbasis lokal	101
G. Outcomes	103
H. Analisis Stakeholder	118
1. Identifikasi dan Tugas Pokok Stakeholder	118
2. Klasifikasi Stakeholder	124
3. Partisipasi Stakeholder	132
I. Desain dan Pengembangan Kelembagaan	137
1. Regulasi Pengaturan Kelembagaan dan Anggaran	138
2. Kelembagaan Ideal dalam Kolaborasi Pengelolaan HKm	141
J. Implikasi Terhadap Teori	158
K. Penutup	161
BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN	170
A. Kesimpulan	170
B. Saran	171
DAFTAR PUSTAKA	172
DAFTAR LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR

No.		Halaman
1.	Kerangka Pikir Penelitian	31
2.	Kerangka Analisis IAD (Institutional Analysis Develovment).....	33
3.	Matrix Stakeholder dan Pengaruh serta Tingkat Kepentingannya...	40
4.	Analisis Stakeholder berkisar pada Apa yang terjadi dan Siapa yang Terlibat	41
5.	Wilayah Kecamatan Nambo	49
6.	Peta Penetapan Wilayah KPHP Toili Baturube	50
7.	Prosentase Matapencanharian Penduduk di sekitar Wilayah KPHP Model Toili Baturube	62
8.	Kelembagaan Pengelolaan HKm Nambo	75
9.	Prosedur mendapatkan Areal kerja dan IUPHKm	77
10.	Pengelolaan HKm oleh semua Stakeholder yang berkepentingan Dengan Pembagian Peran	78
11.	Struktur Organisasi Kelompok Tani Hutan Kecamatan Nambo	94
12.	Kondisi Pemenuhan WKM di 12 Provinsi	104
13.	Realisasi Perhutanan Sosial	106
14.	Capaian Perhutanan Sosial Regional Sulawesi	106
15.	Keterkaitan Regulasi, Anggaran, Fasilitasi dan Kelembagaan dengan indeks Wilayah Kelola Masyarakat	116
16.	Matrix Kepentingan dan Pengaruh Stakeholder dalam Pengelolaan HKm Kecamatan Nambo	124

17.	Bagan Interaksi stakeholder dalam pengelolaan hutan	146
18.	Model kolaborasi kelembagaan dalam Pengelolaan HKm yang mendukung keberlanjutan pengeloaan hutan lestari	147
19.	Theoretycal framework	159

DAFTAR TABEL

No		Halaman
1.	Matriks penelitian pengembangan institusi pengelolaan HKm.....	43
2.	Fungsi Kawasan Hutan KPHP Model Toili Baturube	47
3.	Jenis Tanah di Wilayah KPHP Model Toili Baturube	54
4.	Wilayah DAS di Wilayah KPHP Model Toili Baturube	57
5.	Keadaan Penduduk Kecamatan di sekitar Wilayah KPH Model Toili Baturube	61
6.	Data Sarana dan Prasarana Pendidikan DiWilayah KPHP ToiliBaturube	63
7.	Luas Wilayah KPHP Model Toili Baturube berdasarkan Fungsi Hutan	64
8.	Pembagian areal kerja	67
9.	Persepsi kelompok tani hutan tentang HKm Nambo	68
10.	Pengelolaan sumber daya hutan Kecamatan Nambo tahun 1980-2000 (sebelum adanya kebijakan HKm)	70
11.	Pengelolaan sumber daya hutan Kecamatan Nambo tahun 2000 (setelah adanya kebijakan HKm)	73
12.	Aktivitas Penanaman Lahan HKm Nambo oleh KTH	74
13.	Pengelolaan sumber daya hutan Kecamatan Nambo periode tahun 2014 hingga saat ini (setelah berlakunya UU 23 tahun 2014 dan hadirnya KPH)	80
14.	Klasifikasi Barang (Goods) Menurut Sifat Persaingan	86
	Dan pembatasan akses	
15.	Hak-hak yang berkaitan dengan Akses Pemanfaatan Dan Kontrol atas sumber daya	87

16.	Status Property Right Sumber daya hutan Kecamatan Nambo sebelum dan setelah adanya HKm	88
17	Pola Interaksi Pemanfatan Hutan dari Desentralisasi ke Resentralisasi	91
18	Pemenuhan Kewajiban IUPHKm Kelompok Tani HKm Nambo Periode Tahun 2009-2014 (sebelum adanya KPH)	108
20.	Pemenuhan Kewajiban IUPHKm Kelompok Tani HKm Nambo Periode 2014-sekarang (setelah adanya KPH)	108
21.	Stakeholder dalam Pengelolaan HKm Kecamatan Nambo	120
22.	Matrix Kepentingan dan Pengaruh Stakeholder dalam Pengelolan HKm Kecamatan Nambo	122
23.	Matrix Perencanaan Partisipasi Stakeholder dalam Pengelolaan HKm Kecamatan Nambo	133
24.	Pergeseran Konseptual yang diperlukan dari Kehutanan Konvensional ke Perhutanan Sosial	165

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Riset pemetaan hutan hujan tropis yang dilakukan Matthew Hanson dari Universitas Maryland dan dirilis pada 2016, menyebutkan Indonesia memiliki 160,9 juta hektar hutan hujan tropis, peringkat ketiga terbesar dunia setelah Brasil dan Republik Demokratik Kongo. Jumlah hutan tropis yang kita miliki dari tahun ke tahun terus berkurang luasnya (deforestas), sebagian besar terjadi karena alasan ekonomi dan investasi. Dari data hutan sekunder Indonesia berdasarkan statistik LHK 2018 dan statistik Kehutanan 2011, teridentifikasi bahwa terjadi deforestasi hutan sekunder seluas 920 ribu hektare pertahun dari 2010-2017 (Tempo, 2020).

Sejauh ini, bukan tidak ada upaya yang dilakukan berbagai pihak dalam mengatasi laju deforestasi dan degradasi lahan. Pemerintah sebenarnya boleh dibilang sudah cukup banyak berbuat untuk memastikan kondisi hutan dan lahan terjaga kearifannya sekaligus bermanfaat secara ekonomi bagi masyarakat. Paling tidak sudah banyak undang-undang yang telah diterbitkan Negara dan secara langsung atau tidak, terkait dengan pengaturan tata kelola hutan dan lahan.

Artinya di atas kertas, sebenarnya ada banyak regulasi yang jika dipatuhi dan dipraktikkan dalam tata kelola hutan, dapat memberikan implikasi yang positif bagi pertumbuhan ekonomi dan kelestarian lingkungan. Ada banyak senjang, terutama dalam kordinasi antara lembaga di berbagai tingkatan, termasuk dengan pemerintah daerah yang belum berjalan sinkron dan seirama. Singkatnya, agar hutan di Indonesia memberikan manfaat ekonomi jangka panjang dan tetap lestari, maka sistem tata kelola hutan perlu dilembagakan secara tepat terkoordinasi agar mampu merespon secara cepat, strategis dan efisien setiap tuntutan pembangunan tanpa harus mengorbankan lingkungan.

Dengan adanya KPH diharapkan mampu menjadi pengelola di tingkat tapak untuk mencapai terwujudnya pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Kebijakan KPH diharapkan berfungsi sebagai enabling condition terhadap upaya memperbaiki tata-kelola hutan, memperlambat laju degradasi, mempercepat rehabilitasi hutan dan lahan, pelaksanaan perlindungan dan pengamanan hutan, pelaksanaan optimalisasi pemanfaatan hutan, meningkatkan stabilitas pasokan hasil hutan, dan menyediakan data dan informasi kawasan hutan.

Prinsip dalam Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyiratkan pentingnya pemberdayaan masyarakat yang disertai distribusi manfaat hutan secara adil dan optimalisasi fungsi hutan. Salah satu kebijakan pembangunan hutan yang berbasis masyarakat adalah melalui program Hutan Kemasyarakatan (Hkm).

Hutan Kemasyarakatan (HKm) menjadi salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk menekan laju deforestasi di Indonesia dengan melibatkan masyarakat, di samping Hutan Desa dan Hutan Tanaman Rakyat. Banyak pihak memandang kebijakan ini sebagai pengakuan negara terhadap pengelolaan hutan oleh rakyat yang selama ini terabaikan. Bagi masyarakat, hutan tak hanya memiliki makna ekologis, tetapi juga sosial, budaya dan ekonomi.

Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah mengidentifikasi sebanyak 532 unit KPH, yang sudah memiliki bentuk lembaga sejumlah 321 unit (Kontan, 2018). Selain itu program perhutanan sosial yang diharapkan mampu dikelola oleh KPH salah satunya Hutan Kemasyarakatan (HKm) sampai saat ini belum menunjukkan keberhasilan. Komitmen dan dukungan yang kuat dari pemerintah tidak serta merta memacu keberhasilan pengembangan program perhutanan sosial (Suharti et al, 2017).

Kebijakan dan pengelolaan KPHL dan KPHP pada umumnya sulit terlaksana di lapangan karena mengalami beberapa kendala seperti kurangnya SDM yang terampil yang dapat mendukung operasionalisasi KPH di lapangan, anggaran yang tidak tersedia, kurangnya partisipasi masyarakat dalam mendukung kegiatan KPH. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Bungawali (2012), pada KPHP Jeneberang menemukan permasalahan utama pengelolaan KPHP Jeneberang yaitu : 1) ketidaksinkronisasi kebijakan pemerintah, 2) tidak efektif dan efisiensinya organisasi KPH, 3) ketidakterediaan dana, 4) ketidakterediaan data dan informasi, 5) ketidaksesuaian pengelolaan

dengan fungsi kawasan hutan, 6) rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dan 7) ketidakefektifitas penegakan aturan.

KPHP Model Toili Baturube yang berada di Kabupaten Banggai, Provinsi Sulawesi Tengah, adalah salah satu contoh KPH yang belum berfungsi secara optimal. Dampak yang timbul dari kurang optimalnya fungsi KPH ini adalah berimbas salah satunya pada pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (HKm) yang ada dalam wilayah KPH tersebut, yaitu HKm Nambo. Kondisi terakhir sejak tahun 2015, hutan Kemasyarakatan yang ada di wilayah KPHP Model Toili tersebut berjalan stagnan.

Hutan Kemasyarakatan (HKm) merupakan salah satu kebijakan pembangunan hutan yang berbasis masyarakat adalah perwujudan prinsip dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang pentingnya pemberdayaan masyarakat yang disertai distribusi manfaat hutan secara adil dan optimalisasi fungsi hutan. Adanya HKm bertujuan untuk menunjang kesejahteraan masyarakat setempat. Dengan HKm, diharapkan sumber daya hutan dapat dimanfaatkan masyarakat kawasan hutan secara optimal, adil dan berkelanjutan, disamping menjaga aspek kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup. Konsep HKm bertujuan untuk menekan proses deforestasi, dengan mengikutsertakan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Selain itu HKm diadakan untuk memberdayakan masyarakat agar mereka memiliki kemampuan dan kemandirian dalam memanfaatkan hutan.

Dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan (HKm), menurut Harisetijono dan Kurniadi (2002), aspek kelembagaan yang mantap merupakan salah satu prasarat penting untuk keberhasilan pembangunan HKm. Kesiapan kelembagaan ini diarahkan untuk meningkatkan kemampuan manajerial dan teknis bagi masyarakat untuk mengusahakan HKm secara lestari. Membahas kelembagaan dalam pengembangan hutan kemasyarakatan dapat diartikan sebagai suatu organisasi yang berkaitan dengan semua kegiatan yang tidak bisa dilepaskan dari institusi keluarga petani, kelompok tani, koperasi ataupun institusi terkait. Diperlukan pengaturan, membangun tata nilai bersama dan alat ukur keberhasilan yang diakui secara bersama-sama oleh semua pihak. Oleh karena itu diperlukan kesamaan persepsi tentang model kelembagaan yang sesuai dengan karakteristik sosial, ekonomi dan budaya setempat

Berdasarkan uraian di atas maka dipandang perlu melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana pola interaksi yang terjadi antara kelembagaan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan Hutan Kemasyarakatan (HKm) dalam pengelolaan hutan lestari yang berdampak pada penetapan model kelembagaan pengelolaan hutan dan pengaturan institusi yang tepat.

B.Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana karakteristik sumber daya hutan, kelompok masyarakat pemanfaat sumber daya hutan dan aturan-aturan yang digunakan dalam pemanfaatan sumber daya hutan.

2. Bagaimana kedudukan atau posisi dan peran dari stakeholder dengan berbagai tingkat kepentingan dan pengaruh mereka dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan.
3. Bagaimana rumusan model kolaborasi kelembagaan dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan yang mendukung terwujudnya pengelolaan hutan lestari.

C.Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Analisis karakteristik kelompok masyarakat pemanfaat sumber daya hutan dan aturan-aturan yang digunakan dalam pemanfaatan sumber daya hutan.
2. Merumuskan kedudukan atau posisi dan peran dari stakeholder dengan berbagai tingkat kepentingan dan pengaruh mereka dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan.
3. Merumuskan model kolaborasi kelembagaan dalam pengelolaan HKm yang mendukung keberlanjutan pengelolaan hutan lestari.

D.Kegunaan Penelitian

Keberadaan KPH diharapkan mampu menjadi pengelola di tingkat tapak untuk mencapai terwujudnya pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Penelitian yang mengambil fokus pada analisis pengembangan kelembagaan berupa pengaruh peraturan, pengaruh kondisi biofisik, dan pengaruh karakteristik partisipan terhadap kelembagaan pengelolaan hutan kemasyarakatan (HKm) belum banyak dilakukan di Indonesia.

Hutan kemasyarakatan yang merupakan salah satu program perhutanan sosial di Indonesia, membutuhkan kajian lebih dalam dalam hal manajemen pengelolaannya, sehingga dari hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka rekonstruksi pola pengelolaan hutan untuk tercapainya hutan lestari.

E.Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Hutan Kemasyarakatan yang terletak dalam wilayah Kecamatan Nambo, yang merupakan sebuah Kecamatan di Kabupaten Banggai, Sulawesi Tengah, Indonesia. Kecamatan ini terdiri atas 11 desa, berjarak sekitar 20 Km ke barat dari Kota Luwuk, ibu kota Kabupaten Banggai. Kecamatan Nambo adalah salah satu daerah yang sudah mendapatkan Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHKm) pada tahun 2009 seluas 500 hektar, dengan enam kelompok tani Hutan Kemasyarakatan, yaitu Kelompok Tani Labakon Lestari I dan Kelompok Tani Labakon Lesari II, Kelompok Tani Supak Indah, Kelompok Tani Motoutus, Kelompok Tani Bayu Lestari, dan Kelompok Tani Galang Hutan Lestari. HKm Kecamatan Nambo masuk dalam wilayah KPHP Model Toili Baturube yang memiliki luas kawasan 259.192 ha. Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menganalisis faktor biofisik yang berpengaruh terhadap atribut komunitas dalam pengelolaan Hutan Kemasyarakatan dan mendeskripsikan kondisi arena aksi berupa hambatan-hambatan yang menyebabkan belum optimalnya operasionalisasi KPHP Model Toili Baturube, serta merumuskan model kolaborasi kelembagaan KPH dan HKm dalam pengelolaan hutan lestari. Untuk membangun model kelembagaan perlu

diketahui terlebih dahulu diketahui hubungan antara KPHP Model Toili Baturube dengan masyarakat sekitar khususnya masyarakat yang tergabung dalam anggota kelompok tani HKm, KPHP dengan Instansi UPT Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta stakeholder lainnya dalam pengelolaan HKm.

Data-data primer yang dikumpulkan berupa data potensi sumberdaya meliputi sumberdaya biofisik, sumberdaya manusia yang dimiliki KPHP Model Toili Baturube. Kemudian juga dilakukan penggalian informasi terkait kondisi organisasi pengelola KPHP Toili Baturube dan kondisi kelembagaan khususnya yang terkait dengan aturan dan strukturnya dalam kegiatan pengelolaan HKm.

F. Kebaruan (Novelty)

Kebaruan (novelty) yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Implementasi kebijakan KPH difokuskan pada operasionalisasi Hutan Kemasyarakatan (HKm) beserta peran stakeholder didalamnya dan dievaluasi dengan penerapan prinsip-prinsip desain ostrom, sebagai indikator keberlanjutan sumber daya milik bersama yang lestari.
2. Lokus penelitian ini mengambil kasus pada pengelolaan Hutan Kemasyarakatan dan operasionalisasi KPHP Toili Baturube, di Kabupaten Banggai Provinsi Sulawesi Tengah dengan menggunakan kerangka kerja Institutional Analysis and Development (IAD-Framework) dan Prinsip-Prinsip desain Ostrom.

3. Konsep Kerangka kerja Institutional Analysis Development (IAD Framework)
Ostrom akan ditelaah berdasarkan pengaruh konteks sosial ekologis sehingga akan memperkaya rekonstruksi konsep IAD framework yang sesuai dengan kondisi lokal.
4. Berdasarkan hasil penelitian akan diperoleh kebaruan berupa model kolaborasi kelembagaan dalam pengelolaan HKm yang mendukung terwujudnya pengelolaan hutan lestari.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Permasalahan Pengelolaan Hutan

Dewasa ini perkembangan kebijakan kehutanan di Indonesia sedang mengalami pasang surut akibat tekanan dari dalam maupun luar negeri. Banyak permasalahan tentang kehutanan yang telah memicu berkembangnya isu ini. Karena permasalahan kehutanan bukan hanya tentang perambahan hutan maupun konversi lahan tetapi juga banyak unsur lain seperti konflik sosial, ekonomi, bahkan politik. Strategi nasional untuk pengelolaan hutan di Indonesia sampai saat ini belum menemui visi dan misi yang jelas akibat penataan ruang yang tidak kunjung selesai sehingga menimbulkan konflik dan permasalahan yang berkepanjangan. Sudah cukup banyak kebijakan yang ditelurkan oleh pemerintah pusat untuk menangani isu-isu ini namun semua itu belum cukup memadai untuk menyelesaikannya (Sofyan, 2012).

Lebih lanjut menurut Sofyan (2012) Tumpang tindih kebijakan tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah telah menyebabkan melemahnya kekuasaan Menteri Kehutanan sebagai orang nomor satu di sektor kehutanan Indonesia terhadap pengambilan dan penerapan kebijakan yang dilakukan oleh Bupati sebagai Pemimpin Daerah.

Salah satu permasalahan dalam pengelolaan hutan di Indonesia adalah rendahnya pendapatan masyarakat dari usaha kehutanan. Permasalahan ini menunjukkan bahwa peran hutan rakyat dan hutan produksi belum berfungsi

secara optimal. Rendahnya pendapatan masyarakat melalui usaha kehutanan berdampak terhadap tingginya kegiatan konversi lahan hutan menjadi usaha non kehutanan. Selain itu, masyarakat desa sekitar hutan tidak dipisahkan dari hutan karena tempat mencari nafkahnya (Andrasgoro et al., 2017).

Perbedaan perspektif dalam menafsirkan kebijakan juga kerap kali terjadi dan menimbulkan permasalahan yang berkepanjangan akibat tidak adanya solusi yang ditawarkan pemerintah pusat sebagai pemegang mutlak kekuasaan sumber daya alam yang dimiliki negara. Penyalahgunaan fungsi hutan pun merebak luas akibat tidak adanya panduan yang jelas dari Kementerian Kehutanan. Pemerintah lokal mulai dari tingkat desa hingga kabupaten berlomba-lomba untuk memanfaatkan hutan sebagai sumber pendapatannya.

Arah pengelolaan hutan yang seragam perlu segera dibentuk agar tercapai suatu konsep pengelolaan yang komprehensif meskipun nantinya dalam pelaksanaan di lapangan akan terjadi perbedaan mengikuti karakteristik khas yang dimiliki masing-masing daerah. Dan pembenahan di semua level pemerintahan hingga masyarakat harus dilakukan secara terbuka untuk menjamin kebebasan berdemokrasi. Selain itu evaluasi juga perlu dilakukan untuk mengakomodir kebutuhan tiap stakeholders agar tercapai pengelolaan hutan yang lestari serta tercapainya masyarakat yang sejahtera.

Pengelolaan sumber daya hutan harus bergantung pada 3 pilar yaitu ekonomi, ekologi dan sosial. Oleh karena itu pelaksanaan tata kelola hutan yang ideal tidak cukup dilandasi dengan pembangunan aspek ekonomi dan ekologi saja, tetapi aspek sosial budaya di tingkat lokal juga perlu diperhatikan agar

tercapai pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan yang lestari dan berkelanjutan.

B. Kelembgaan Kesatuan Pengelolaan Hutan

Kelembagaan KPH sangat berkaitan erat dengan struktur birokrasi yang melingkupinya. Struktur birokrasi secara umum mengacu kepada institusi institusi publik seperti kementerian dan badan-badan tertentu yang mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan yang didasarkan pada standar legal dan formal (Giessen et al., 2014). Struktur birokrasi tidak hanya berada dalam satu arah saja, namun mencakup berbagai lembaga di berbagai level dari pusat sampai dengan lokal (Krott et al., 2014). Kesatuan Pengelolaan hutan yang terbentuk berdasarkan adanya gap antara pengelola di pusat dan daerah diharapkan mampu menjembatani kesenjangan yang terjadi tersebut, serta menjadi harapan akan terwujudnya pengelolaan hutan yang lebih baik dalam penataan kelestarian lingkungan di Indonesia.

Hardin menyebutkan bahwa tanpa kehadiran institusi yang dapat memaksa pengaturan sumber daya milik bersama, maka kehancuran adalah hasil akhirnya. Institusi yang dimaksud adalah kehadiran Negara dalam ranah pengelolaan sumber daya alam yang dapat memberikan rambu-rambu dalam pemanfaatan yang lebih terkenadali, disebabkan kecendrungan pemanfaatan berlebihan sumber daya milik bersama oleh manusia. Untuk itu diperlukan mekanisme dan sistem kelembagaan untuk dapat mengaturnya

C. Hutan Kemasyarakatan

Secara global sekitar 10% dari total kawasan hutan dikelola oleh masyarakat lokal. Tanah komunitas juga dimiliki oleh negara dan dirancang untuk digunakan oleh masyarakat dan masyarakat adat atau tanah pribadi yang dimiliki oleh komunitas atau masyarakat adat (Sunderlin et al., 2008).

Casse dan Milhøj (2011) menyebutkan tiga karakteristik hutan kemasyarakatan, yaitu : akuntabilitas, tingkat devolusi dan aksi kolektif lokal. Akuntabilitas manajemen eksekutif terdiri atas tiga lapisan, papan atas, ke bawah atau ambigu. Ke atas jika dewan manajemen eksekutif terutama melaporkan ke departemen kehutanan, ke bawah jika dewan bertanggung jawab atas keputusannya terhadap masyarakat dan ambigu jika praktiknya tidak dijelaskan atau tidak jelas. Tingkat devolusi didefinisikan sebagai tingkat di mana masyarakat diberikan kekuasaan atas kekuasaan pembuatan, pengambilan keputusan, implementasi dan adjudikasi. Jika masyarakat memiliki hak untuk mendistribusikan manfaat dari penjualan hasil hutan (Alix-Garcia, 2008), atau dewan manajemen eksekutif dapat memutuskan tanah menggunakan, memanen dan menjual kayu, tingkat devolusi dianggap tinggi. Ketika aturan lokal bertentangan dengan hukum negara bagian, apakah negara mengintervensi atau tidak, atau jika rencana operasional untuk penggunaan hutan ditentukan oleh otoritas hutan (Nagendra et al., 2005), dinyatakan dalam tingkat devolusi rendah (Benjamin, 2008).

Lebih lanjut Casse dan Milhoj (2011) menjelaskan tentang opsi aksi kolektif lokal membentuk aspek lain dari peraturan pengelolaan hutan kemasyarakatan. Jika aturan jelas tentang pemanenan dan aturan ini ditegakkan, ketika orang yang tidak berwenang memasuki hutan atau aturan tidak dipatuhi oleh anggota masyarakat, aksi kolektif lokal tinggi. Ketika ada beberapa aturan mengatur penggunaan hasil hutan, tetapi tidak ada penegakan terstruktur dan tidak ada komite manajemen eksekutif, aksi kolektif lokal sedang. Tindakan kolektif rendah ketika beberapa aturan ada, tetapi tidak ada penegakan yang dilakukan. Untuk setiap artikel yang dipertimbangkan dalam ulasan kami, setidaknya salah satu versi hutan kemasyarakatan dijelaskan dalam artikel, dengan tiga pengecualian. Dalam tiga kasus ini, tingkat kehutanan masyarakat, ditentukan oleh akuntabilitas, devolusi atau aksi kolektif lokal, tidak ada.

Hutan Kemasyarakatan (HKm), menjadi satu hegemoni baru tentang pelibatan masyarakat dalam pembangunan kehutanan di Indonesia. Bicara HKm yang merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat lokal atas pengelolaan hutan adalah jawaban atas pengentasan kemiskinan sekaligus untuk mitigasi perubahan iklim (Rianse dan Abdi, 2010).

Pelaku hutan kemasyarakatan adalah Kelompok Masyarakat yang tergabung dalam kelompok HKm atau dapat tergabung menjadi kelompok Gabungan (Gapoktan) dan Unit usaha dari kegiatan HKm dilembagakan dalam bentuk kelembagaan usaha (KUB) atau Koperasi.

. D.Konsep Kelembagaan

Kelembagaan merupakan sebuah istilah untuk menggambarkan praktik untuk mengelola interaksi sosial. Dalam arti yang lebih luas kelembagaan bisa merupakan kegiatan, nilai, norma, struktur sosial dan sistem peran yang ada dalam masyarakat (John W. Mohr & Harrison C. White, 2008). Asumsi yang dibangun dari pendapat tersebut adalah bahwa kelembagaan sosial terdiri dari tipe jejaring yang saling terhubung. Ini termasuk para aktor yang terhubung bersama-sama membentuk hubungan dan sistem aturan.

Menurut Soedomo (2012), melalui konteks teori permainan (game theory) institusi sosial dapat memiliki tiga makna, yaitu sebagai organisasi, sebagai aturan main, dan sebagai suatu keseimbangan dari interaksi (permainan) sosial. Individu mempengaruhi dan membentuk institusi (institusi sebagai keseimbangan), sebaliknya institusi juga mengatur perilaku individu (institusi sebagai aturan main). Individu dan institusi dapat dipisahkan, tapi saling tergantung dan berkembang. Pendekatan institusi sebagai aturan main mempelajari institusi sebagai kendala eksogen yang membimbing kepada perilaku endogen, sementara penegakan aturan diperlakukan sebagai isu terpisah. Kelembagaan menurut Ostrom (2005), adalah aturan yang digunakan manusia untuk mengatur semua bentuk interaksi sosial yang terjadi di semua level seperti di keluarga, perusahaan, pasar, pemerintahan, dan lain-lain. Aturan tersebut merupakan panduan yang dipakai oleh para anggota dalam suatu kelompok untuk mengatur hubungan yang saling mengikat atau saling ketergantungan. Uphoff (1986) lebih menekankan institusi sebagai norma-norma perilaku, adat

istiadat dan nilai budaya untuk melayani tujuan kolektif, sedangkan North (1990) menekankan institusi sebagai aturan main yang diciptakan untuk mengatur interaksi manusia.

Bromley (Zakaria,1982) menyebutkan terdapat dua jenis pengertian kelembagaan, yaitu kelembagaan sebagai aturan main dan kelembagaan sebagai organisasi. Sebagai aturan main, kelembagaan diartikan sebagai kumpulan adat-adat dan aturan-aturan yang menetapkan ukuran yang disetujui baik oleh individu maupun oleh kelompok masyarakat. Sebagai organisasi, kelembagaan diartikan sebagai wujud konkrit yang membungkus aturan main tersebut, seperti pemerintah, bank, badan pengelola pendidikan, badan pengelola koperasi, badan pengelola sumberdaya air, dan lain sebagainya. Berdasarkan pengertian tersebut, menunjukkan bahwa organisasi dapat dipandang sebagai perangkat keras dari kelembagaan sedangkan aturan main merupakan perangkat lunak.

Pentingnya kelembagaan disebutkan oleh Myrdal (Martial, 2014), sebagai suatu syarat terjadinya pembangunan. Sebab pembangunan itu sendiri bukanlah sebagai proses mekanis, atau penambahan stok kapital, keahlian ataupun pengetahuan teknologi, tetapi merupakan perubahan kelembagaan, mental dan pola perilaku dari berbagai elemen yang membedakan manusia dengan makhluk lainnya. Pentingnya kelembagaan ini merupakan syarat utama agar suatu kebijakan dapat dilakukan, sebab ujung tombak berlakunya suatu kebijakan adalah di tingkat lembaga pelaksana lapangan (Djogo et al, 2003).

Dari kasus di lapangan, menurut Nugroho (2013) menunjukkan bahwa mengatasi persoalan-persoalan dalam sektor kehutanan dengan orientasi teknis seperti gerakan rehabilitasi lahan, gerakan penanaman sejuta pohon, operasi-operasi kepolisian pemberantasan illegal logging, introduksi-introduksi teknik/sistem silvikultur dan pemanenan ramah lingkungan, banyak mengalami implementasi. Meyers et. al (2002) menemukan bahwa banyak persoalan pencapaian pengelolaan hutan lestari berakar pada masalah yang jauh dari sumber daya hutan itu sendiri. Lebih lanjut Nugroho (2013) menambahkan bahwa dari berbagai pengalaman menunjukkan (a) lemahnya kelembagaan pemerintahan menyebabkan ketidakmampuan menegakkan peraturan formal; (b) lemahnya kelembagaan sosial masyarakat menyebabkan stakeholdertidak bersedia memberi sanksi kepada pihak-pihak yang merusak sumber daya hutan; dan pada akhirnya (c) kelemahan tata kelola kehutanan menjadikan persoalan kehutanan semakin kompleks seperti pengkonversian hutan alam tanpa konsultasi publik, penanaman hutan tanaman yang mengabaikan hak-hak dan kebutuhan dasar masyarakat sekitar hutan, dan teknik-teknik pengelolaan hutan yang tidak tepat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terdapat dua persoalan utama dalam kegagalan kelembagaan kehutanan di Indonesia yaitu kegagalan dalam menyediakan peraturan / perundangan/ kebijakan yang efisien dan efektif di satu sisi dan kegagalan dalam membangun kapasitas organisasi yang mampu menjalankan peraturan / perundangan / kebijakan untuk pencapaian tujuan hutan lestari dan masyarakat sejahtera (Nugroho, 2013). Kegagalan pertama berkaitan

dengan *rules of the game* (Williamson,1996) dan yang kedua merujuk pada *institutional environment* (Davis dan North, 1971), atau *institutional of governance* (Williamson,1996)

Secara umum bentuk kelembagaan hutan kemasyarakatan hampir sama di semua wilayah, baik dalam organisasi, kepemimpinan (*leadership*), *capacity building* maupun dalam manajemen konflik serta berbentuk nyata yang mengatur hubungan antar anggotanya. Beberapa contoh kelembagaan misalnya kredit, penyuluhan, koperasi, penelitian dan pengembangan serta tata guna lahan.

Membahas kelembagaan dalam pengembangan hutan kemasyarakatan dapat diartikan sebagai suatu organisasi yang berkaitan dengan semua kegiatan, baik lembaga formal maupun non formal yang berkepentingan di dalamnya. Bentuk kelembagaan di suatu daerah kemungkinan besar sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial budaya masyarakat setempat dan dalam membicarakan masalah kelembagaan dalam pengembangan hutan kemasyarakatan pada umumnya merupakan suatu perkumpulan petani yang anggotanya mempunyai kesamaan kepentingan dan kondisi lingkungan baik sosial, ekonomi, budaya maupun sumberdaya alam dan sumberdaya manusia, disamping adanya keakraban, keserasian, serta memiliki kehendak yang sama untuk mewujudkan kelestarian sumberdaya alam.

E. Penataan Kelembagaan

Penataan kelembagaan (*institutional arrangement*) merupakan struktur penataan atau berupa bentuk pola-pola aturan (Auzin, 2004), sehingga suatu kelembagaan baik berupa aturan formal dan informal dapat dilaksanakan.

Menurut Feeder dan Feeny (Martial, 2014) penataan kelembagaan dibuat dalam aturan spesifik oleh konstitusi. Pada dasarnya ada tiga kategori dasar kelembagaan yaitu order konstitusi, penataan kelembagaan kode perilaku normatif. Penataan kelembagaan adalah aturan dibawah konstitusi, termasuk didalamnya hukum, regulasi, asosiasi, kontrak, dan hak-hak kepemilikan.

Hak-hak kepemilikan seperti disebutkan di atas sebagai bagian penting dari penataan kelembagaan. Secara umum menurut Feeder dan Feeny (Martial,2014), kepemilikan (property) adalah institusi sosial yang menggambarkan sistem relasi antara individual, termasuk hak-hak, tugas, kekuasaan, perlakuan khusus dan lain-lain pada hal tertentu. Sedangkan hak-hak kepemilikan (property right) adalah bundle dari karakteristik eksklusifitas, pewarisan, transfer, dan mekanisme pelaksanaan. Property right didefinisikan sebagai penggunaan dengan legitimasi yang ditunjukkan secara eksklusif dan siapa yang mempunyai hak-hak eksklusif tersebut. Jadi penataan kelembagaan yang dimaksud adalah tatanan yang menyangkut bundle hak-hak kepemilikan tanah dan pohon dan mekanisme dalam melaksanakan hak-hak kepemilikan tersebut.

Penataan kelembagaan harus dapat mengarahkan agar aturan tersebut dipatuhi. Aturan dapat dipatuhi melalui dua cara yaitu secara sukarela dan dilaksanakan dengan perantaraan kekuatan eksternal baik dari masyarakat maupun Negara. Komponen pelaksanaan itu menurut North adalah cara untuk memastikan bahwa pelanggaran telah terjadi dan sanksi atau hukuman terhadap pelanggaran aturan (Hasan, 2000).

F. Kelembagaan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Bersama

Hutan sebagai sumber daya milik bersama (common pool resources, CPR) sangat rentan terhadap eksploitasi berlebihan sehingga akan mengancam kelestariannya (McKean 2000). Dalam pengelolaan CPR ada 2 pendapat yang berbeda. Pertama, solusi untuk mengontrol eksploitasi CPR yang berlebihan dilakukan dengan privatisasi dan kontrol pemerintah. Kedua, pengawasan dan pengelolaan CPR dilakukan oleh masyarakat.

Pengelolaan sumber daya alam yang dikelola bersama oleh Pemerintah memberikan gambaran betapa kekhawatiran eksploitasi sumber daya bersama secara berlebihan oleh individu adalah nyata untuk bisa segera dapat diantisipasi dengan kehadiran institusi yang sifatnya memaksa. Negara sebagai institusi yang memiliki sumber daya dan kekuasaan menggunakan semua potensi yang dimilikinya untuk dapat memaksa individu mematuhi semua aturan yang berlaku dalam pemngelolaan sumber daya.

Hardin sudah jauh hari telah memperingatkan bahwa eksploitasi yang berlebihan oleh individu akan mengakibatkan hancurnya sumber daya hutan akibat tidak adanya pihak yang bertanggung jawab melestarikan hutan (Hardin 1968; 1991). Potensi alam yang tidak terbatas tersebut akan mengalami degradai secara luas oleh tidak adanay aturan yang membatasi perilaku yang ada, dengan demikian dengan kehadiran Negara dapat diharapkan potensi kehancuran alam dapat dihindari secara luas.

Pengawasan dan pengelolaan sumber daya milik bersama yang dilakukan oleh masyarakat adalah alternatif setelah melihat kenyataan bahwa setelah Negara hadir dalam pengelolaan sumber daya milik bersama masih terdapat kekurangan walaupun ada juga kelebihan. Kehadiran Negara telah memberikan dampak kepada masyarakat namun juga terjadi kesenjangan dalam hal interaksi sosial dengan masyarakat sekitar sumber daya. Masyarakat lokal semakin terpinggirkan, disebabkan intervensi kekuasaan terlalu besar dalam menekan hak privacy masyarakat lokal. Sehingga gejolak masyarakat lokal akan hak akses dalam pengelolaan sumber daya semakin mutlak untuk dilaksanakan.

Banyak fakta di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat lokal yang mengelola sendiri sumber daya dapat menciptakan kondisi kelembagaan yang baik dan dapat membentuk interaksi antara sumber daya dan masyarakat yang membantu mereka melindungi sumber daya dan mengalokasikan manfaat secara adil, dan efisien secara lestari serta diimplementasikan dalam aksi kolektif (Brommley 1992; McGinnis & Ostrom 1996; Agrawal & Gibson 1999).

Berdasarkan pembelajaran dari 14 kasus pengelolaan berbasis masyarakat pada CPR'S di berbagai belahan dunia, Ostrom (1990) mengusulkan delapan rancangan prinsip yang bercirikan konfigurasi aturan yang dibuat dan digunakan oleh kelembagaan CPR yang lestari. Ostrom mendefinisikan "prinsip desain" sebagai "elemen penting atau kondisi yang membantu menjelaskan keberhasilan kelembagaan ini dalam mempertahankan CPR dan mendapatkan kepatuhan dari generasi ke generasi sesuai aturan yang digunakan".

G. Konsep Co Manajemen Kolaborasi Kelembagaan

Berkes (2008), menyebutkan bahwa pengelolaan hutan berbasis masyarakat dipandang sebagai salah satu pengelolaan hutan yang tepat untuk mendukung pengelolaan lestari, namun ada juga yang menunjukkan hasil berbeda. Dimana tidak semua pengelolaan hutan berbasis masyarakat tersebut berhasil mengontrol akses dan pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan disebabkan oleh penggunaan yang tidak efisien oleh sebagian besar masyarakat yang tergantung pada hutan, sistem manajemen top-down, dan hak milik negara (Roy et al. 2012).

Untuk mengatasi degradasi ini, banyak negara-negara berkembang telah mengadopsi co-management (Adhikari dan Goldey 2010). Metode co-management dirancang untuk memberdayakan dan mengamankan mata pencaharian masyarakat lokal (Bhattacharya et al. 2010). Dalam pengaturan ini, KPH telah memberikan otonomi dan beberapa kekuatan kepada kelompok masyarakat setempat. Kemitraan ini sebagai bentuk terbaik dari kolaborasi, karena keputusan ditentukan melalui konsensus (Syahputra,2018).

Kolaborasi berasal dari kata "Co-labor" yang artinya bersama-bekerja, maknanya adalah saling berinteraksidan saling berkontribusi. Menurut Tajuddin (2000), istilah kolaborasi saat ini menjadi salah satu pendekatan pembangunan kehutanan yang mampu mengakomodasi keberagaman kepentingan dan meminimalisir konflik. Ali (2009), mengemukakan bahwa kolektivitas atau kolaborasi dicirikan oleh sinergitas yang didalamnya terdapat kontribusi masing-

masing pihak dan kesadaran untuk berkompromi guna membangun kebersamaan.

Salman (2012), mengemukakan bahwa dalam konteks pembangunan, kolaborasi berarti dapat dipahami dalam perspektif kondisi, proses dan pendekatan. Dalam perspektif kondisi/keadaan, kolaborasi berarti keadaan dimana dua pihak atau lebih berinteraksi dan berkontribusi bersama dalam pencapaian tujuan bersama dalam sebuah tatanan, baik tatanan lokal, daerah maupun nasional. Dalam perspektif proses, kolaborasi berarti proses perubahan dari satu tahap ke tahap berikutnya pada sebuah tatanan, dari lokal sampai nasional, yang di dalamnya berinteraksi dan berkontribusi bersama dua pihak atau lebih. Dalam perspektif pendekatan, kolaborasi berarti cara atau metode yang berguna untuk menciptakan keadaan dimana dua pihak atau lebih berkontribusi dalam tahap-tahap pencapaian tujuan bersama pada sebuah tatanan, baik lokal, daerah maupun nasional.

Lebih lanjut Salman (2012), mengemukakan bahwa ketiga perspektif tersebut dapat menjadi acuan dalam pengembangan rangkaian pemikiran tentang 1) perlunya mengaplikasikan pendekatan kolaboratif dalam manajemen pembangunan sebuah tatanan, 2) agar proses perubahan pada tatanan tersebut dapat berlangsung secara kolaboratif, 3) sehingga keadaan kolaboratif dalam keberlanjutan pembangunan pada tatanan tersebut dapat terlembagakan. Kolaborasi yang dibangun dari sistem kemitraan yang dikenal dengan Co-Management.

Tajuddin (2000), menjelaskan bahwa pengelolaan kolaboratif pada dasarnya merupakan resolusi konflik yang menempatkan setiap stakeholder dalam kedudukan yang sederajat dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan seluruh stakeholder secara adil serta memandang harkat setiap stakeholder itu sebagai entitas yang sederajat sesuai tata nilai yang berlaku dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dalam implementasinya manajemen kolaborasi mengembangkan prinsip: 1) menempatkan kepentingan para pihak pada pola kesejawatan yang egaliter, 2) bukan sekedar pendekatan dari bawah/partisipatif, melainkan juga menghormati keberadaan pendekatan dari atas atau skenario program yang dikomunikasikan dalam suatu hubungan dialogik.

Menurut Yusran (2012), dalam pengelolaan kolaborasi terdapat peran yang setara diantara para stakeholder, sehingga masing-masing memberi kontribusi, memikul tanggung jawab dan menerima manfaat yang proporsional. Untuk mencapai kesetaraan dalam pengelolaan kolaborasi memang membutuhkan waktu yang lama. Mekanisme partisipasi hanya dapat berjalan, jika kebutuhan stakeholder untuk akses dalam mendapatkan informasi dapat terpenuhi. Artinya, masyarakat lokal pengguna sumber daya dapat melakukan tugas pemeliharaan dan pengelolaan sumber daya dilakukan atas dasar kesadaran dan kemandirian karena kekuasaan dipegang para pemangku kepentingan yang secara bersama-sama selalu belajar untuk melakukan pengelolaan yang lebih baik. Idealnya, para pemangku kepentingan secara sadar menjalankan wewenangnya, peran, dan fungsi serta bertanggung jawab atas kegiatan-kegiatan yang dilakukannya.

Dibutuhkan kerjasama yang baik antar berbagai pemangku kepentingan diantaranya pemerintah, masyarakat dan swasta. Praktik implementasi dengan melibatkan ragam stakeholders memang membutuhkan beberapa prasyarat, seperti jejaring yang kuat, tingkat kepercayaan yang memadai, hingga akuntabilitas dari masing-masing aktor. Dalam istilah Wallis & Dollery (2002) peran pemerintah adalah sebagai activist. Sementara itu, masyarakat sendiri harus mampu mengelola kelembagaan untuk mendukung hal tersebut.

Pengelolaan kolaborasi atau co-management adalah partisipasi aktif dalam pengelolaan sumberdaya oleh masyarakat baik secara individu maupun kelompok yang mempunyai ketertarikan atau kepentingan dengan sumberdaya tersebut. Terdapat tiga elemen penting dari co-management (Claridge dan O'Callaghan, 1995), yaitu :

1. Pembagian wewenang dan tanggungjawab dalam pengelolaan sumberdaya berdasarkan rencana yang dipahami dan disetujui oleh semua pihak;
2. Tujuan sosial, budaya dan ekonomi merupakan bagian yang terintegrasi dari strategi pengelolaan ;
3. Keberlanjutan pengelolaan sumberdaya merupakan tujuan utama.

Secara khusus, untuk menemukan kelembagaan yang tepat dalam pengaturan, pengawasan dan penegakan, serta distribusi beban terkait antara stakeholder, harus mendukung otonomi dan menciptakan kondisi yang tepat untuk pengelolaan bersama yang adaptif (Bixler, 2014).

H. Konteks Ekologi Politik

Secara umum, kerangka kerja analisis institutional development (IAD) dan teori prinsip desain Ostrom yang berakar dalam konteks barat dapat menjadi pedoman nyata merancang kelembagaan otonom yang sukses (Ostrom 1990; Cox et al. 2010), tetapi dalam situasi praktis tertentu dengan memahami kondisi beragamnya sistem pemerintahan yang dimiliki setiap Negara, tentunya tidak bisa sesuai dengan teori sepenuhnya. Desain kelembagaan harus memenuhi kondisi sosial wilayah setempat, bukan semata di antara lembaga, tetapi juga di antara institusi dan konteksnya. Oleh karena itu, ketergantungan konteks dari prinsip-prinsip desain kelembagaan mungkin perlu dikembangkan dalam konteks ekologi politik tertentu, seperti sistem pemerintahan Resentralisasi dan pengaruh politik birokrasi.

1. Sistem Desentralisasi ke Resentralisasi

Indonesia mengalami periode masa transisi pasca berakhirnya rezim orde baru, dengan dimulainya sistem desentralisasi. Desentralisasi dipahami sebagai pengalihan kekuatan membuat keputusan dari pusat ke badan-badan politik sub-nasional di daerah yang ditandai oleh proses yang sangat kompleks, bernuansa dan bertahap memperkuat kekuatan formal melalui konstruksi, reformasi dan konsolidasi lembaga di berbagai tingkat pembuatan aturan dan hierarki penegakan. Menurut Larson dan Soto (2008) desentralisasi didefinisikan sebagai transfer kekuasaan ke pemerintahan tingkat bawah yang "melibatkan perwakilan dan bertanggung jawab ke aktor lokal yang memiliki pengambilan keputusan otonom.

Namun dalam perjalanannya, dampak desentralisasi kebijakan kehutanan di era otonomi daerah umumnya belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan. Pemberian wewenang kepada pemerintah daerah telah mengakibatkan munculnya Tumpang tindih kebijakan tentang pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah, yang telah menyebabkan melemahnya kontrol kekuasaan Pemerintahan Pusat dan semakin kuatnya kewenangan bupati sebagai pemimpin daerah. Selain itu juga terjadi perbedaan perspektif dalam menafsirkan kebijakan yang menimbulkan permasalahan yang berkepanjangan yang berdampak pada penyalahgunaan fungsi hutan yang semakin luas.

Pemerintah menarik kembali kewenangan Urusan Kehutanan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menjadi ke Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat melalui UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah. Masa transisi dari kabupaten ke Provinsi dan Pemerintah Pusat juga secara politik diindikasikan sebagai resentralisasi (Sahide, et al., 2016).

Sejak dimulainya era resentralisasi semakin memperjelas peran Pemerintah Pusat dalam pengurusan dan pengelolaan sumber daya hutan sangatlah dominan yang mempunyai implikasi bahwa pemerintah harus mampu menjadi leading agency untuk pencapaian tujuan-tujuan pengurusan dan pengelolaan hutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan (Nugroho, 2013).

2. Politik Birokrasi

Untuk mendukung implementasi program KPH dan HKm, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan membentuk organisasi birokrasi di tingkat pusat dan daerah, sementara pemerintah provinsi membentuk Dinas Kehutanan Provinsi dan KPH di tingkat provinsi dan lokasi. Dalam hal struktur birokrasi, program KPH memiliki organisasi birokrasi yang lebih lengkap sampai ke tingkat lokasi, sedangkan untuk HKm, struktur manajemen hanya mencapai tingkat regional. Dalam kondisi ini, implementasi program HKm di lapangan tergantung pada lembaga KPH sebagai satu-satunya lembaga kehutanan di tingkat lokasi (Tajuddin, 2019).

Birokrasi memiliki tujuan dualistik: (1) untuk menyediakan layanan publik yang berorientasi pada pendekatan, sebagaimana dinyatakan dalam mandat formal yang diberikan; dan (2) mengejar kepentingan organisasi untuk bertahan hidup dan ekspansi (Giessen et al. 2014). Pengaruh politik menunjukkan kemampuan birokrasi untuk membentuk atau menerapkan kebijakan sesuai dengan kepentingan mereka, yang merupakan masalah informasi dan kekuasaan (Krott, 2005). Birokrasi secara formal menjalankan kepentingan publik sesuai dengan mandat yang diberikan, namun dalam sebuah struktur birokrasi, sering terjadi persaingan antara satu lembaga/badan dengan yang lainnya untuk mendapatkan sumber daya, domain, dan pengaruh politik (Hubo dan Krott, 2010). Oleh karena itu, di dalam suatu struktur birokrasi dibutuhkan arahan yang jelas, yang meminimalkan peluang munculnya konflik mandat dan

kewenangan yang dapat mendorong persaingan antar lembaga untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri.

Teori politik birokrasi mendalilkan bahwa beberapa organisasi birokrasi sering memiliki kepentingan yang berbeda dan bersaing dalam konteks kebijakan tertentu (Preston & Hart, 1999; Krott, 2005; Hubo & Krott, 2010). Dengan demikian melalui teori politik birokrasi dapat digunakan untuk mengidentifikasi kepentingan birokrasi yang terkait dengan masalah di berbagai tingkatan dan menjelaskan perilaku yang mendukung atau menghambat implementasi kebijakan (Sahide et al., 2016)

I. Kerangka Pemikiran

Aspek karakteristik komunitas masyarakat beserta peraturan yang mengikutinya, khususnya dalam pemanfaatan hutan diduga akan berpengaruh terhadap kinerja dan operasionalisasi KPH dalam pengelolaan HKM. Demikian juga dengan pengaruh konteks ekologi politik terhadap implementasi kebijakan.

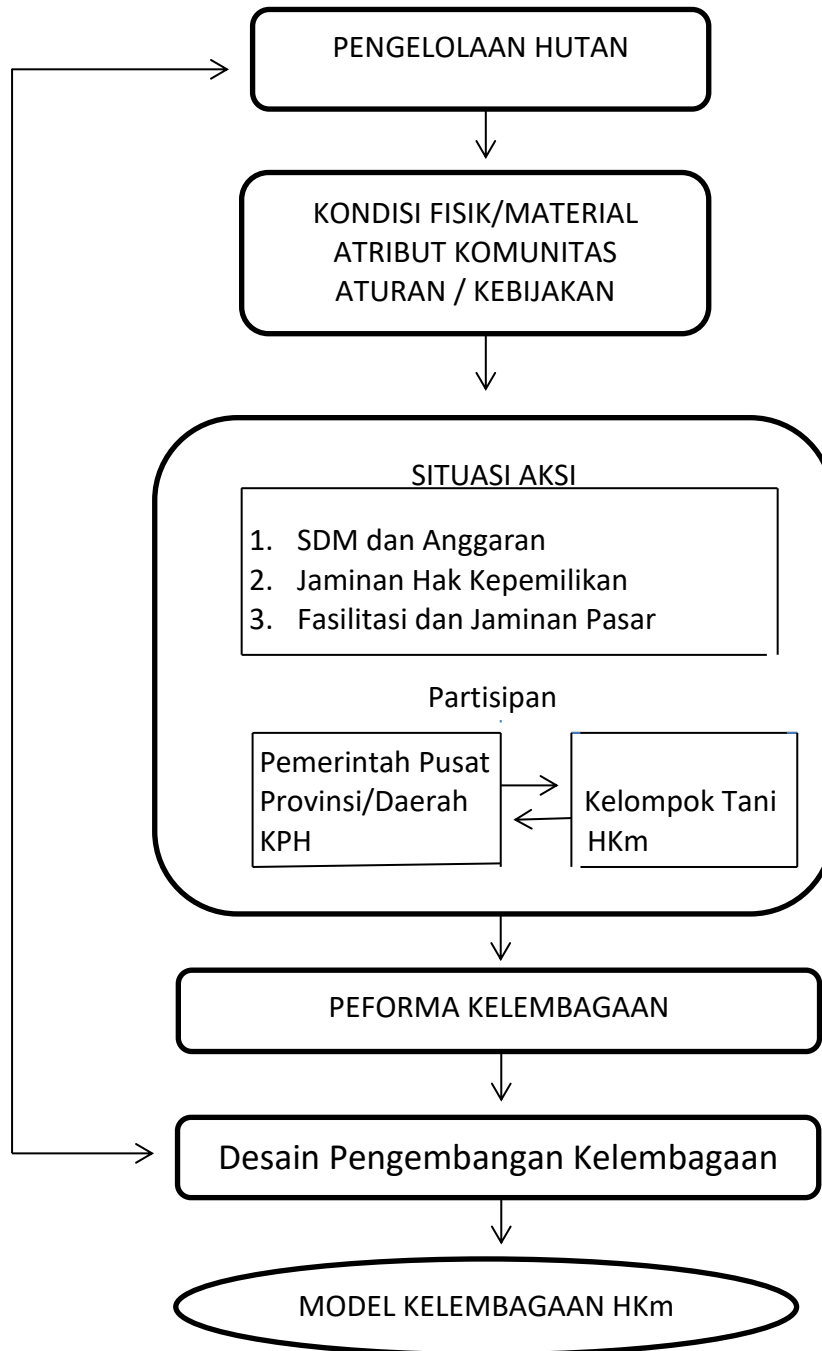
Menurut Ostrom (2005), perilaku para partisipan yang kemudian membentuk pola interaksi di dalam arena aksi, dipengaruhi oleh struktur situasi aksi yang dihadapinya dan karakteristik dari partisipan itu sendiri. Sementara itu arena aksi (yang terdiri dari situasi aksi dan partisipan) dipengaruhi oleh faktor-faktor eksogen (peraturan, kondisi biofisik, dan atribut komunitas). Agregat perilaku para partisipan (yakni pola interaksi) pada kurun waktu tertentu akan menghasilkan dampak tertentu yang sering disebut juga sebagai *outcome* dari suatu penataan kelembagaan atau kebijakan.

Kondisi HKm Nambo yang berada dalam wilayah operasional KPHP Model Toili Baturube berjalan stagnan dalam mekanisme sumberdaya alam disekitarnya. Hal ini merupakan imbas dari belum optimalnya operasionalisasi KPHP Toili Baturube yang diharapkan menjadi pengelola hutan di tingkat tapak. Program hutan kemasyarakatan tidak secara jelas dinyatakan sebagai salah satu tugas utama dan fungsi KPHP. serta tidak adanya alokasi anggaran khusus untuk pengembangan HKm Kecamatan Nambo di KPHP Toili Baturube.

Kemungkin lain timbul karena imbas dari perubahan regulasi sistem pemerintahan dari desentralisasi ke resentralisasi, dengan semakin menguatnya pengaruh pemerintah pusat dan dinas kehutanan provinsi serta berkurangnya peranan pemerintah daerah dalam pengurusan dan pengelolaan hutan.

Kerangka kerja Institutional Analysis Development (IAD) dan Prinsip-prinsip Desain Ostrom (DP) diyakini sebagai seperangkat panduan praktis yang terbaik untuk mengatur sumber daya alam, tetapi menerapkan teori tersebut harus mempertimbangkan konteks lokal, terutama konteks ekologi politik yang ada. Analisis penelitian ini menyoroti pengaruh perubahan sistem pemerintahan resentralisasi dan politik birokrasi, yang memberikan wawasan baru untuk memahami dampak penting konteks ekologi politik pada desain kelembagaan sumber daya bersama.

Mengadopsi kerangka kerja IAD Ostrom, berikut ini adalah kerangka pemikiran penelitian yang disajikan pada Gambar 1.



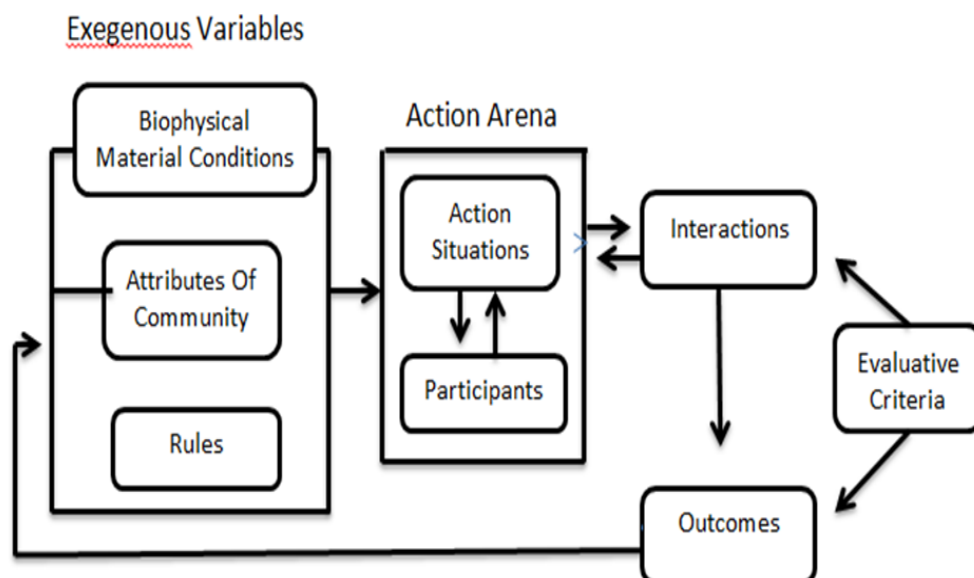
Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian

J. Definisi Operasional

1. KPH Model adalah model KPH yang secara bertahap dikembangkan sesuai situasi dan kondisi riil di tingkat tapak.
2. HKm adalah Hutan Kemasyarakatan berupa hutan negara yang dicadangkan atau ditetapkan oleh Menteri untuk dikelola oleh masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan dengan tujuan pemanfaatan hutan secara lestari sesuai dengan fungsinya dan menitikberatkan kepentingan mensejahterakan masyarakat.
3. Pelaku hutan kemasyarakatan adalah Kelompok Masyarakat yang tergabung dalam kelompok HKm atau dapat tergabung menjadi kelompok Gabungan (Gapoktan) dan Unit usaha dari kegiatan HKm dilembagakan dalam bentuk kelembagaan usaha (KUB) atau Koperasi.
4. CPR'S atau Sumberdaya bersama adalah adalah sistem yang menghasilkan jumlah unit sumber daya yang terbatas sehingga penggunaan oleh satu orang akan mengurangi jumlah unit sumber daya yang tersedia untuk orang lain.
5. Kelembagaan adalah struktur dan aturan organisasi KPHP dan Kelompok Tani Hutan.
6. Organisasi adalah lembaga atau wadah pengelola KPHP Toili-Baturube dan Kelompok Tani Hutan.
7. Pemanfaatan hutan adalah kegiatan untuk memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan, memanfaatkan hasil hutan kayu dan bukan

kayu serta memungut hasil hutan kayu dan bukan kayu secara optimal dan adil untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga kelestariannya.

8. Kelompok Tani Hutan adalah sekelompok orang yang mengelompokkan diri dalam bidang pengelolaan tanah hutan Negara yang tumbuh dan berkembang dari, oleh dan untuk meningkatkan taraf hidup kesejahteraan anggotanya untuk mencapai tujuan bersama.
9. Stakeholder adalah lembaga atau instansi terkait yang berperan dalam pengelolaan KPHP Toili-Baturube.
10. Pengelolaan hutan lestari adalah pengelolaan hutan sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Dimana, Pengelolaan hutan lestari bertujuan untuk kepentingan sosial, ekonomi dan lingkungan.
11. Kolaborasi pengelolaan KPHP adalah bentuk kerjasama atau interaksi antara dua pihak atau lebih dan berkontribusi bersama secara sinergis agar pengelolaan hutan bisa efektif dan lestari.



Gambar 2. Kerangka Analisis IAD (Sumber : Ostrom, 2005).