

**ANALISA PEMETAAN AKTOR FASILITASI TANAH OBJEK REFORMA
AGRARIA DAN PERHUTANAN SOSIAL SULAWESI SELATAN**

**MAPPING ANALYSIS OF LAND FACILITATION ACTORS OBJECT OF
AGRARIAN REFORM AND SOCIAL FORESTRY IN SOUTH SULAWESI**

TEGUH BIMANTARA

M012191005



**PROGRAM PASCASARJANA
ILMU KEHUTANAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

**ANALISA PEMETAAN AKTOR FASILITASI TANAH OBJEK REFORMA
AGRARIA DAN PERHUTANAN SOSIAL SULAWESI SELATAN**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Magister Ilmu Kehutanan

Disusun dan diajukan oleh

TEGUH BIMANTARA

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
ILMU KEHUTANAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

Analisa Pemetaan Aktor Fasilitas Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial Sulawesi Selatan

Disusun dan diajukan oleh:

TEGUH BIMANTARA
Nomor Pokok: M012191005

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal 7 Juni 2022
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,
Komisi Penasehat

Ketua

Dr. Forest. Muhammad Alif K.S. S.Hut., M.Si.
NIP.197908312008121002

Ketua Program Studi S2
Ilmu Kehutanan,

Mukrimin, S.Hut., MP., Ph.D
NIP.197802092008121001

Anggota

Prof. Dr. Ir. Yusran, S.Hut., M.Si., IPU
NIP.196912061996031004

Dekan Fakultas Kehutanan
Universitas Hasanuddin,



Dr. A. Mujetahid M, S.Hut., MP
NIP.19690208199702 1 002

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : TEGUH BIMANTARA
Nomor Pokok Mahasiswa : M012191005
Program Studi : Magister Ilmu Kehutanan

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

Makassar, 9 Juni 2022

Yang Menyatakan,



TEGUH BIMANTARA

PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas limpahan rahmat dan taufik-Nya, sehingga penyusunan tesis yang berjudul **“Analisa Pemetaan Aktor Fasilitas Tanah Objek Reforma Agraria Dan Perhutanan Sosial Sulawesi Selatan”** dapat diselesaikan dengan tujuan untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan pendidikan S2 Program Studi Ilmu Kehutanan, Universitas Hasanuddin. Sholawat serta salam selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW dan semoga kita semua mendapatkan syafa'atnya di hari akhir.

Tesis ini dapat diselesaikan berkat bimbingan dan arahan dari komisi pembimbing. Pada kesempatan ini disampaikan terima kasih kepada Dr. Forest. Muhammad Alif K.S. S.Hut., M.Si, selaku ketua komisi pembimbing dan Prof. Dr. Ir . Yusran, S.Hut.,M.Si.,IPU., selaku anggota komisi pembimbing. Ucapan terima kasih disampaikan kepada Prof. Dr. Supratman, S.Hut., MP. selaku komisi penilai, kepada Dr.Ir. Ridwan, MSE. selaku komisi penilai dan Prof.Dr. Amran Achmad, M.Sc. Serta Dr. Andi Mujetahid M., S.Hut., MP selaku Dekan Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin dan Mukrimin, S.Hut.,MP.,Ph.D., selaku ketua Program Studi S2 Ilmu Kehutanan.

Akhir kata, kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini, dihaturkan banyak terima kasih, semoga diberikan balasan yang setimpal dan selalu diberkati oleh Allah SWT. Disadari bahwa tulisan ini masih belum sempurna dan dengan segala kerendahan hati diharapkan masukan, kritikan, dan saran agar tulisan ini dapat disempurnakan sesuai dengan yang diharapkan. Semoga karya ini bermanfaat bagi pemerintah serta masyarakat yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan hutan, dunia ilmu pengetahuan dan pihak lain yang membutuhkan.

Makassar, 09 Juni 2022

Teguh Bimantara

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	iv
PRAKATA	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
ABSTRAK.....	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Manfaat Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	7
2.1 Partisipasi	7
2.2 Aktor / Stakeholder	8
2.3 Definisi dan Konsep Reforma Agraria	9
2.4 Definisi dan Konsep Perhutanan Sosial	15
2.5 Dinamika Aktor dan Relasi Kuasa	22
2.6 Kerangka Pikir Penelitian	24
BAB III METODE PENELITIAN	25
3.1 Waktu dan Tempat Penelitian	25
3.2 Alat dan Bahan	25

3.3 Defenisi Operasional	25
3.4 Metode Pelaksanaan Penelitian	26
3.5 Teknik Pengumpulan Data	28
3.6 Teknik Pengolahan dan Analisis Data.....	29
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	32
4.1 Identifikasi Aktor Fasilitas Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan	32
4.1.1 Aktor Intervensi Tanah Objek Reforma Agraria di Provinsi Sulawesi Selatan.....	32
4.1.2 Aktor Intervensi Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan	40
4.2 Model Relasi antar Aktor dan Pengaruhnya terhadap Kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan	50
4.2.1 Model Relasi antar Aktor dalam Implementasi Tanah Objek Reforma Agraria di Sulawesi Selatan.....	50
4.2.2 Model Relasi antar Aktor dalam Implementasi Perhutanan Sosial di Sulawesi Selatan	55
4.3 Model intervensi tiap aktor dalam implementasi Program TORA dan Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan.....	57
4.3.1 Model Intervensi Aktor dalam Implementasi TORA di Sulawesi Selatan	57
4.3.2 Model Intervensi Aktor dalam Implementasi Perhutanan Sosial di Sulawesi Selatan.....	63
4.4 Rekomendasi Model Intervensi Skema Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan	75
BAB V PENUTUP	78
5.1 Kesimpulan	78
5.2 Saran	80
DAFTAR PUSTAKA.....	81
LAMPIRAN.....	85

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Aktor dan Mitra dalam Implementasi TORA	35
Tabel 2. Aktor Internal dan Eksternal Perhutanan Sosial Sulawesi Selatan ...	43
Tabel 3. Analsis Para Pihak dengan kriteria kekhasan PIL dalam PS	47
Tabel 4. Aktor Implementasi TORA Berdasarkan Model Intervensinya	58
Tabel 5. Areal Persetujuan Pola Penyelesaian PTKH Sulsel	62

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Diagram Patron Aktor Berdasarkan Pengaruhnya dalam TORA	37
Gambar 2. Peta Lokasi Intervensi Aktor TORA di Sulawesi Selatan	39
Gambar 3. Peta Base/Lokasi Intervensi Aktor Perhutanan Sosial di Sulsel.....	46
Gambar 4. Diagram Struktur Susunan Pengurus Tim Inver PTKH Sulsel	50
Gambar 5. Diagram Struktur Kelembagaan Kerja Regu Pelaksana PTKH.....	52
Gambar 6. Diagram Struktur Tim Administrasi PTKH Sulsel	53
Gambar 7. Flowchart Relasi dan Jaringan Kelembagaan Kerja TORA Sulsel....	54
Gambar 8. Flowchart Struktur Organisasi POKJA Perhutanan Sosial Sulsel	56
Gambar 9. Flowchart Alur Implementasi TORA PTKH.....	58
Gambar 10. Flowchart Model 1 Intervensi Aktor terhadap Kebijakan PS	63
Gambar 11. Flowchart Model 2 Intervensi Aktor terhadap Kebijakan PS	64
Gambar 12. Flowchart Model 1 Intervensi Aktor dalam Pengusulan PS.....	66
Gambar 13. Flowchart Model 2 Intervensi Aktor dalam Pengusulan PS.....	67
Gambar 14. Flowchart Model 3 Intervensi Aktor dalam Pengusulan PS.....	68
Gambar 15. Flowchart Model 4 Intervensi Aktor dalam Pengusulan PS.....	70
Gambar 16. Flowchart Model 5 Intervensi Aktor dalam Pengusulan PS.....	71
Gambar 17. Flowchart Model 6 Intervensi Aktor dalam Pengusulan PS.....	72
Gambar 18. Flowchart Model 7 Intervensi Aktor dalam Pengusulan PS.....	73
Gambar 19. Flowchart Model Intervensi Aktor dalam Evaluasi PS Sulsel	74
Gambar 20. Flowchart Rekomendasi Sebaran Model Intervensi PS Sulsel	75

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018	86
Lampiran 2. Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017	100
Lampiran 3. Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 3 Tahun 2018	110
Lampiran 4. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 3177 Tahun 2017	122
Lampiran 5. Keputusan Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 197 Tahun 2018.....	129
Lampiran 6. Keputusan Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 144 Tahun 2018.....	135
Lampiran 7. Keputusan Menteri LHK No 239 Tahun 2019	140
Lampiran 8. Presentasi Rapat Regu Pelaksana PTKH Sulsel	143
Lampiran 9. Surat Keputusan Pembentukan POKJA PPS Sulsel	145
Lampiran 10. Daftar Riwayat Hidup Penulis	157

ABSTRAK

TEGUH BIMANTARA *Analisa Pemetaan Aktor Fasilitasi Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial Sulawesi Selatan* (dibimbing oleh **Muhammad Alif K.S** dan **Yusran Jusuf**).

Kebutuhan atas lahan menjadi salah satu pemenuhan hajat hidup manusia dalam hal memanfaatkan lahan sebagai media garapan pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain sebagainya. Salah satu dampak dari hal tersebut adalah terjadinya perebutan kekuasaan hak atas lahan yang menimbulkan konflik ditengah masyarakat. Konflik perebutan kekuasaan atas lahan tersebut menjadi landasan hadirnya suatu resolusi konflik agraria yang dikenal dengan program Reforma agraria dalam hal ini Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial (PS). Program ini jika berjalan cepat dan tidak ada kendala maka harusnya masyarakat sekitar hutan sedang merasakan kedaulatan ekonomi karena telah berhasil dalam pengelolaan, tapi dari hasil evaluasi didapatkan data bahwa khususnya di Sulawesi Selatan masih belum menunjukkan peningkatan yang drastis terhadap kehidupan ekonomi masyarakat, kondisi ini tekah menjelaskan bahwa program TORA dan PS ternyata belum terimplementasi secara maksimal. Penelitian ini bertujuan untuk memetakan aktor internal dan eksternal dan relasinya yang selama ini mengintervensi program TORA dan PS di Sulawesi Selatan, hingga akan merumuskan model intervensi agar terjadi kerja kolaboratif antar aktor. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif dengan menjabarkan seluruh aktor lalu dianalisis menggunakan analisis relasi kuasa dan analisis aktor PIL (P=Power, I=Interest dan L=legitimate) dilihat dari kriteria kekhasan aktor dan analisis kebijakan. Untuk aktor TORA menggunakan analisis relasi kuasa dengan melihat patronisasi aktor terdapat tiga birokrasi yang menjadi patron dan atau aktor yang paling berpengaruh dan mengambil peran vital dalam proses implementasi TORA/PTKH di Provinsi Sulawesi Selatan. Patronasi birokrasi tersebut yaitu: (a) Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan; (b) Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Sulawesi Selatan; dan (c) Balai Pemantapan Kawasan Hutan (BPKH) Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan Untuk PS menggunakan analisis aktor PIL, untuk kategori PIL dimiliki oleh Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Selatan, Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS), Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan wilayah Sulawesi (BPSKL). Kategori PL (Power Legitimacy) dimiliki oleh Institusi Universitas Hasanuddin, Kategori PI (Power Interest) dimiliki oleh RECOFTC, CIFOR, dan AgFor. Kategori IL (Interest Legitimacy) dimiliki oleh Penyuluh Kehutanan. Kategori I (Interest) dimiliki oleh SCF, Balang, Kareso, Lampion, Yagrobotama, Walda, TLKM, dan AMAN.

Kata kunci: Reforma Agraria, Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), Perhutanan Sosial (PS), Analisis Relasi Kuasa, Analisis PIL

ABSTRACT

TEGUH BIMANTARA *Mapping Analysis of Land Facilitation Actors for Agrarian Reform and Sosial Forestry in South Sulawesi* (Supervised by **Muhammad Alif K.S** and **Yusran Jusuf**).

The need for land is one of the fulfillment of human needs in terms of utilizing the land as a medium for farming, plantation, forestry, and so on. One of the impacts of this is the occurrence of a power struggle over land rights which causes conflict in the community. The conflict over the power struggle over the land became the basis for the presence of an agrarian conflict resolution known as the agrarian reform program, in this case, the Agrarian Reform Object Land (TORA) and Social Forestry (PS). If this program runs quickly and there are no obstacles, then the community around the forest should feel economic sovereignty because it has been successful in management, but from the results of the evaluation it was found that data, especially in South Sulawesi, has not shown a drastic improvement in the economic life of the community, this condition has explained that the TORA and PS programs have not been implemented optimally. This study aims to map internal and external actors and their relationships that have been intervening in the TORA and PS programs in South Sulawesi so that it will formulate an intervention model so that collaborative work occurs between actors. The method used in this study is a qualitative descriptive approach by describing all actors and then analyzed using power relations analysis and PIL actor analysis (P=Power, I=Interest, and L=legitimate) seen from the characteristics of the actor's characteristics. and policy analysis. For TORA actors using power relations analysis by looking at the patronization of actors, three bureaucracies are the most influential patrons and/or actors and take vital roles in the process of implementing TORA/PTKH in South Sulawesi Province. The bureaucratic patronages are: (a) South Sulawesi Provincial Forestry Service; (b) ATR/BPN Regional Office of South Sulawesi Province; and (c) Forest Area Consolidation Center (BPKH) of South Sulawesi Province. While PS uses PIL actor analysis, it is owned by the South Sulawesi Provincial Forestry Service, Watershed Management Center (BPDAS), Sulawesi Social Forestry, and Environmental Partnership for the PIL category Center (BPSKL). The PL (Power Legitimacy) category is owned by the Hasanuddin University Institution, the PI (Power Interest) category is owned by RECOFTC, CIFOR, and AgFor. The IL (Interest Legitimacy) category is owned by the Forestry Extension Officer. Category I (Interest) is owned by SCF, Balang, Kareso, Lampion, Yagrobitema, Walda, TLKM, and AMAN.

Keywords: *Agrarian Reform, Land Objects for Agrarian Reform (TORA), Social Forestry (PS), Power Relations Analysis, PIL Analysis*

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Isu kehutanan merupakan salah satu topik utama di era kepemimpinan presiden Joko Widodo. Target RPJMN tahun 2015-2019 merupakan bukti konkrit komitmen kebijakan dalam Pemberian Akses Kelola Kawasan Hutan oleh masyarakat. Impelementasi reforma agraria dan perhutanan sosial dari masa ke masa selalu menjadi perhatian oleh pemerintah. Kebutuhan atau penguasaan atas lahan menjadi salah satu pemenuhan hajat hidup manusia dalam hal memanfaatkan lahan sebagai media garapan pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain sebagainya. Salah satu dampak dari hal tersebut adalah terjadinya perebutan kekuasaan hak atas lahan yang menimbulkan konflik dalam masyarakat. Konflik perebutan kekuasaan atas lahan tersebut menjadi landasan hadirnya suatu resolusi konflik agraria yang dikenal dengan program Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial.

Tujuan utama dari reforma agraria adalah menata hak penguasaan atas lahan agar tidak terjadi perebutan atau pengklaiman atas lahan yang tidak memiliki dasar legal yang jelas. Selain itu, yang lebih utama daripada itu adalah reforma agraria bertujuan untuk mengatasi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah agar tercipta keadilan sosial dan kedaulatan ekonomi. Muara dari hal tersebut adalah berkurangnya tingkat kemiskinan dan kesenjangan sosial menuju perwujudan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut Perhutanan Sosial yang juga merupakan sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKM), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Adat (HA), dan Kemitraan Kehutanan.

Banyak kebijakan-kebijakan strategis nasional yang memusatkan perhatiannya pada aspek pemberdayaan masyarakat serta redistribusi tanah. Di dalam Nawacita Presiden Jokowi (terjelaskan dalam naskah berjudul Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian). Dari sembilan agenda, reforma agraria tertulis pada agenda ke-5 di bawah subjudul “Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia”. Janji ini lalu tertuang dalam RPJMN 2015-2019 yakni “Reforma Agraria melalui redistribusi tanah dan bantuan pemberdayaan masyarakat”. Dalam RPJMN 2015-2019 ini, reforma agraria yang merupakan konsep besar melahirkan suatu program yang dikenal dengan istilah Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) seluas 9 juta Ha. Dari luasan tersebut, ditargetkan 4,5 juta hektare untuk legalisasi aset yang terdiri dari 3,9 juta hektare untuk sertifikasi tanah-tanah warga dan 0,6 juta hektare untuk lahan transmigrasi. Kemudian, sisanya seluas 4,5 juta hektar dialokasikan untuk redistribusi aset yang terdiri dari 0,4 juta hektare dari lahan HGU yang telah habis masa berlakunya dan tanah-tanah terlantar, dan 4,1 juta hektare dari pelepasan kawasan hutan negara (KPA, 2017).

Sebagai tindak lanjut, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan terbaru yaitu Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 83 tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial sebagai revisi atas peraturan-peraturan program perhutanan sosial sebelumnya. Dalam P 83 tahun 2016 tersebut dijelaskan secara detail mengenai skema perhutanan sosial, mulai dari penyederhanaan mekanisme proses usulan sampai dengan terbitnya Persetujuan. Diharapkan dengan melalui terbitnya peraturan perhutanan sosial tersebut dan adanya beberapa perubahan kebijakan dapat merealisasikan target RPJMN tahun 2015-2019 di era kepemimpinan presiden Jokowi terkait Pemberian Akses Kelola Kawasan Hutan oleh masyarakat seluas 12,7 juta ha. Mengingat program perhutanan sosial ini mempunyai kontribusi terhadap perekonomian nasional melalui pengurangan kemiskinan pada tingkat rumah tangga kelompok tani pengelola perhutanan sosial. Komitmen kebijakan tersebut muncul sebagai

tanggapan terhadap meningkatnya tekanan dari konflik lahan, dan perjuangan panjang oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil untuk mendukung pengakuan hak dan pembaruan agraria. Perubahan peraturan ini juga mewakili terobosan kebijakan utama untuk strategi tata kelola yang lebih progresif dalam mendukung keadilan sosial, praktik pembangunan yang adil, dan pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik.

Sumbangan terbesar untuk rasio pencapaian perhutanan sosial di Sulawesi Selatan saat ini hanya berputar pada aspek sosial, yakni timbulnya aksi kolaboratif dari para pihak untuk mendukung pengakuan hak dan pembaruan agraria melalui pendelegasian akses legal pengelolaan hutan kepada masyarakat. Namun, bukan berarti aspek ekonomi dan kelestarian terabaikan. Kajian ini menunjukkan terdapat 9,5% usaha perhutanan sosial yang dikelola kelompok mampu meningkatkan pendapatannya lebih dari 10%. Capaian ini didukung oleh turut andilnya aktor eksternal dalam proses pendampingan kelompok tani hutan, baik dalam penguatan kelembagaan, resolusi konflik, hingga memfasilitasi penguatan *market system* unit usaha kelompok perhutanan sosial. Di sisi lain, masih terdapat sebanyak 66,7% responden yang berpersepsi bahwa kontribusi perhutanan sosial terhadap aspek ekonomi, sosial, dan kelestarian masih menjadi bagian dari capaian masa depan. (Kajian Dampak Perhutanan Sosial Sulsel 2018). Sedangkan Dalam proses implementasi TORA, dengan banyaknya birokrasi pemerintahan yang terlibat di dalamnya dan dengan adanya fakta budaya politik birokrasi yang terjadi dalam prosesnya maka kita perlu mengetahui seberapa besar pengaruh budaya politik birokrasi tersebut dalam proses implementasi TORA. Dalam hirarki program pemerintah, TORA termasuk dalam program prioritas nasional. Oleh karena itu, setiap daerah di Indonesia akan terlibat aktif dalam proses perealisasiannya. Daerah tersebut termasuk Provinsi Sulawesi Selatan. Data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2018) mengatakan bahwa diantara 9 Juta Hektar TORA, Provinsi Sulawesi

Selatan memiliki areal seluas 87, 260 Hektar lahan yang menjadi arahan perealisasi TORA untuk tahun selanjutnya.

Secara praktis politik kehutanan merupakan pengaturan pengelolaan hutan untuk memperoleh manfaat yang maksimal dan lestari (Yusran, 2012). Sedangkan secara teoritis politik kehutanan merupakan sebuah analisis untuk mengetahui pemangku kepentingan atau aktor yang memiliki pengaruh atau sumberdaya yang bisa mempengaruhi pada proses pengambilan keputusan (Brugha & Varvasovszky, 2000). Dibalik kesuksesan peningkatan fungsi pemanfaatan sumberdaya, terdapat peran serta berbagai pemangku kepentingan (aktor atau aktor) yang terlibat. Dalam hal ini aktor yang dimaksud adalah individu atau kelompok yang memiliki pengaruh dan kepentingan yang jelas dalam hal pembangunan hutan (Krott, 2005; Sahide dkk, 2016).

Disetiap kepentingannya aktor-aktor tersebut memiliki tujuan formal dan informal (Sahide & Giessen, 2015;Wibowo, 2016). Dalam mewujudkan tujuan tersebut, tidak terlepas dari peran aktor yang memiliki kekuasaan (Power), incentives dan dominan information (Wibowo,2016; Krott, 2005). Hal ini terjadi karena adanya suatu kepentingan yang berbeda dengan tingkat kekuasaan yang berbeda, yang dapat mengakibatkan konflik (Febryano dkk, 2015). Kondisi tersebut diakibatkan karena adanya relasi kuasa yang tidak transparan, dimana relasi kuasa yang dimiliki oleh aktor tertentu mampu menentukan siapa saja pihak yang terlibat dan berperan dalam pembangunan hutan (Rosyadi & Sobandi, 2013). Hal tersebut sejalan dengan kajian yang telah dilakukan oleh Krott (2005) yang menyatakan bahwa didalam relasi kuasa terdapat unsur kekuatan hubungan sosial dimana seorang aktor memiliki kemampuan untuk mengubah perilaku aktor yang lainnya. Penilaian terhadap partisipasi aktor dalam tata kelola TORA dan Perhutanan Sosial sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi aktor yang terlibat dalam tata kelola hutan. Prasetyo (2014), mengemukakan bahwa maksimalisasi peran seluruh aktor diharapkan dapat mendorong kepastian pengelolaan pengembangan untuk

mengentas kemiskinan (pro-poor), menciptakan lapangan kerja baru (pro-job), dan memperbaiki kualitas pertumbuhan melalui investasi yang proporsional antar pelaku ekonomi (pro-growth), dan peningkatan kualitas lingkungan (pro-environmental).

Implementasi Program Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial ini khususnya di Sulawesi Selatan terdapat beberapa permasalahan ditingkat tapak yang membuat pelaksanaannya tidak begitu optimal, misalnya saja pada program TORA, tidak menjadi rahasia lagi jika beberapa oknum aktor TORA menjadi calo bagi masyarakat yang ingin difasilitasi pengurusan sertifikat tanah secara cepat tetapi dengan membayar sejumlah uang, belum lagi dengan percepatan pengurusan bagi yang memiliki keluarga terdekat. Kondisi ini menyebabkan tidak meratanya pembagian sertifikat di masyarakat yang merupakan output dari TORA. Adapun permasalahan untuk Perhutanan Sosial sebenarnya karena model pengelolaan yang begitu terbuka menyebabkan banyaknya aktor yang dilibatkan, sehingga terdapat beberapa miss-komunikasi yang berdampak terjadinya konflik antar aktor jika terdapat perbedaan kepentingan. Kondisi ini juga berdampak pada lambatnya dalam pengurusan persetujuan Perhutanan Sosial dikarenakan konflik antar aktor yang masing-masing memiliki tanggung jawab penting.

Beberapa permasalahan diatas menyebabkan perlunya menganalisis diskursus terkait pemetaan aktor dan model intervensinya dalam implementasi program reforma agraria dan perhutanan sosial sebagai ikhtiar untuk menjawab permasalahan tersebut. Berdasarkan hal diatas, maka perlu dilakukan suatu penelitian dengan judul "**Analisa Pemetaan Aktor Fasilitasi Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial Provinsi Sulawesi Selatan**". Program Tanah Objek Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial ini mempunyai cakupan yang sangat luas. Sehingga terdapat Batasan-batasan yang akan ditemui.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun permasalahan pokok Penelitian ini sebagai berikut:

- a. Siapa saja aktor eksternal dan internal yang terlibat dalam fasilitasi program TORA dan Perhutanan Sosial di Sulawesi Selatan?
- b. Bagaimana model relasi antar aktor dan pengaruhnya terhadap kebijakan TORA dan Perhutanan Sosial di Sulawesi Selatan?
- c. Bagaimana model intervensi antar aktor terhadap implementasi Program TORA dan Perhutanan Sosial di Sulawesi Selatan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas maka penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menganalisis siapa saja aktor eksternal dan internal fasilitasi dalam proses implementasi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan sosial di Provinsi Sulawesi Selatan.
- b. Memetakan relasi dan jaringan antar aktor serta pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan TORA dan Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan.
- c. Menganalisis model intervensi tiap aktor dalam implementasi Program TORA dan Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan.

1.4 Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai bentuk informasi dan bahan analisis bagi semua pihak utamanya dalam sistem kelembagaan kerja, guna mengoptimalkan proses implementasi kebijakan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dan Perhutanan Sosial di Provinsi Sulawesi Selatan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Partisipasi

Partisipasi diartikan juga sebagai keikutsertaan atau keterlibatan seseorang dalam suatu kegiatan tertentu (Rosyida dan Nasdian. 2011). Partisipasi masyarakat adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Pendapat lain dikemukakan bahwa partisipasi adalah peran serta yang dilakukan oleh setiap individu atau kelompok masyarakat atas dasar sendiri untuk sesuatu yang dirasakan memberi manfaat, Partisipasi adalah warga masyarakat yang terlibat dalam satu kegiatan tertentu. Istilah partisipasi tersebut akan lebih jelas maknanya apabila secara langsung dikaitkan dengan gerak pembangunan itu sendiri.

Arti kata partisipasi adalah untuk membangun keikutsertaan dalam kegiatan organisasi. Partisipasi diartikan sebagai aktif yakni aktifitas. Partisipasi juga dapat diartikan terlibatnya mental dan emosional seseorang pada suatu situasi tertentu yang menunjang pencapaian tujuan kelompok. Partisipasi akan terwujud dalam suatu kegiatan nyata apabila tiga faktor pendukung terpenuhi, yakni: adanya kemauan, adanya kemampuan dan adanya kesempatan untuk berpartisipasi (Rosyida dan Nasdian. 2011).

Menurut (Rosyida dan Nasdian. 2011) partisipasi merupakan cara potensial untuk peningkatan ekonomi, sosial dan transformasi budaya. Partisipasi memiliki prinsip terhadap keterlibatan masyarakat secara langsung dan jika masyarakat tersebut terlibat ambil bagian sejak dari awal. partisipasi dapat dibedakan dalam tiga kategori:

- a. Berpartisipasi aktif, melakukan secara sadar dan aktif upaya dalam menjaga ketersediaan sumberdaya hayati hutan yang ada disekitar tempat tinggal mereka.

- b. Berpartisipasi pasif, tindakan menjaga ketersediaan sumberdaya hayati hutan, tetapi tidak terlibat dan berharap kepada pihak lain yang mengerjakan.
- c. Berpartisipasi negatif, berpikir untuk tidak mempertahankan ketersediaan sumber daya hayati hutan tetapi berusaha untuk memperoleh keuntungan dengan cara merusak sumberdaya hayati hutan.

2.2 Aktor / Stakeholder

Aktor merupakan individu atau kelompok yang memiliki jaringan kekuasaan, serta memiliki suatu kepentingan tertentu (Krott, 2005; Sahide dkk, 2016). Aktor sebagai pemangku kepentingan yang dinyatakan oleh Iqbal (2007) secara aktif terlibat dalam suatu kegiatan dan terkena dampak, baik positif maupun negatif, dari hasil pelaksanaan kegiatan. Mitchell dkk (1997) mengatakan teori pemangku kepentingan menitikberatkan pada siapa yang memegang kekuasaan, legitimasi, serta mempunyai kepentingan dalam organisasi. Setiap aktor memiliki kepentingan yang berbeda untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Febryano dkk, 2015).

Aktor-aktor tersebut dalam kepentingannya tidak terlepas dari tujuan formal dan informal, dimana tujuan formal yaitu melayani kepentingan umum sedangkan tujuan informal yaitu bertahan dan memperluas kepentingan organisasi, memaksimalkan kekuasaan, anggaran dan staf secara bersamaan (Sahide dkk, 2016; Wibowo & Giessen, 2015). Meskipun hal ini tampak logis perilaku ini dapat disebut tidak homogeny, karena tergantung pada kemampuan masing-masing aktor untuk memperoleh keuntungan pribadi (Wibowo, 2016). Pemangku kepentingan dapat dibedakan atas tiga kelompok yaitu pemangku kepentingan utama, pemangku kepentingan penunjang dan pemangku kepentingan kunci (Iqbal, 2007; Falah, 2012).

Pemangku kepentingan utama, yakni aktor yang memiliki keterkaitan langsung serta yang menerima dampak positif ataupun negatif (di luar

kerelaan) dari suatu kegiatan. Pemangku kepentingan penunjang, yakni perorangan atau kelompok yang menjadi perantara dalam membantu proses penyampaian dari suatu kegiatan, sedangkan pemangku kepentingan kunci, yakni individu atau kelompok yang berpengaruh kuat atau penting terkait dengan masalah, kebutuhan, dan perhatian terhadap kelancaran kegiatan (Iqbal, 2007).

2.3 Definisi dan Konsep Reforma Agraria

Istilah *landreform* pertama kali dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan di negara komunis atau blok timur pada saat itu dengan adagium "*land to the tiller*" untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan tuan tanah, untuk kepentingan politis (Sumaya, 2003). Secara etimologis reforma agraria berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa (Gunawan, 2000).

Utami (2013) menjelaskan *landreform* sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrarian baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas dan keberlanjutan, berdasarkan prinsip bahwa "tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri" (Utami, 2013).

Ben Cousins memberikan perbedaan antara agraria-reform dengan *landreform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi. Sedangkan reforma agraria tidak terbatas pada konsep *landreform* tersebut, tetapi lebih luas mencakupi juga isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di

bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agraria berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya. Reforma agraria pada konteks ini harus mencakup (Limbong, 2012):

- a. Instrumen kebijakan agraria yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya;
- b. Perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan, dan sebagainya;
- c. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti redistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup tiga konsep, yakni (Limbong, 2012):

1. Konsep *Landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil;
2. Konsep *Accesreform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat);
3. Konsep *Policy/Regulation reform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.

Tentu saja pemahaman di atas berbeda dengan yang dipergunakan di Indonesia. Pengertian *landreform* dalam UUPA dan UU Nomor 56 Prp

Tahun 1960 merupakan pengertian dalam arti luas sesuai pengertian FAO (Food and Agriculture Organization) yaitu meliputi program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan (Herawan, 2003).

Sementara dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dijelaskan bahwa landreform bertujuan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata. Pelaksanaan landreform dengan demikian bertujuan memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah (Utami,2013).

Namun kemudian disadari bahwa dalam banyak kejadian, petani yang telah memperoleh tanah dari kegiatan landreform kemudian melepaskan kembali tanahnya karena petani tidak memiliki akses kepada kegiatan ekonomi, sumber keuangan, manajemen usaha, dan teknologi pertanian. Akibatnya keberadaan tanah tidak membantu petani meningkatkan kesejahteraannya. Kondisi ini kemudian mendorong dilaksanakannya konsep reforma agraria, yaitu landreform dalam pengertian redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah (reforma aset) yang didukung oleh program penunjang seperti pengairan, Perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (reforma akses).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa reforma agraria terdiri dari 2 (dua) pilar yaitu reforma aset dan reforma akses. "landreform" dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reforma agraria dapat diartikan sebagai landreform plus (Utami,2013). Terdapat 4 (empat) tipe landreform berdasarkan aktor utama Penggeraknya, yaitu:

a. Market-Led Landreform

Pertimbangan utamanya adalah pencapaian efisiensi/produktivitas secara ekonomis; Mengurangi peran negara; Petani yang seharusnya menjadi 'supir' dalam Reforma Agraria, sesungguhnya berada di bawah perintah pelaku pasar; Nyatanya, 'terpusat pada pasar' artinya 'terpusat pada tuan tanah/pedagang/perusahaan asing'.

b. State-Led Landreform

Pertimbangan utamanya biasanya berhubungan dengan mengamankan/ menjaga legitimasi politik, meskipun agenda pembangunan juga penting; 'Komitmen politik yang sangat kuat' sangat dibutuhkan untuk mewujudkan agenda landreform, plus perbaikan akses lainnya; Biasanya memperlakukan petani sebagai pelaku yang dibutuhkan secara administratif; Partisipasi pelaku-pelaku pasar sangat rendah, kecuali mereka yang terpilih karena lebih memiliki pengaruh dalam kebijakan pemerintah dan elite pejabatnya.

c. Peasant-Led Landreform

Asumsi utamanya adalah bahwa 'negara terlalu terbelenggu oleh kepentingan elit', sementara kekuatan pasar juga sama dengan kepentingan elit. Dengan demikian, satusatunya cara untuk mencapai reforma agraria yang pro kaum miskin adalah jika petani dan organisasi mereka secara mandiri mengambil inisiatif untuk menerapkan reforma agraria.

d. Pro-Poor Landreform

Asumsi utama tidak meromantisasi 'kemahakuasaan' petani dan organisasi mereka; dan juga tidak meromantisasi sifat budiman negara. Mendasarkan pada keterkaitan masalah keadilan, produktivitas dan kerusakan lingkungan hidup; serta keberkaitan antara perspektif yang mampu menjelaskan masalah tersebut; Menganalisa negara, gerakan petani dan kekuatan pasar bukan sebagai kelompok yang terpisah, namun sebagai pelaku yang terhubung satu sama lain melalui cara bagaimana tanah dan kekayaan alam diperebutkan secara politis dan ekonomis;

Memiliki tiga ciri kunci: 'berpusat pada petani', 'didorong oleh negara', dan 'meningkatkan produktivitas secara ekonomis, keadilan sosial, dan pemulihan lingkungan'.

Adapun Tujuan dari Reforma Agraria Pada masa awal terbitnya UUPA No. 5/1960, landreform bertujuan untuk mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut diharapkan akan dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata (PP No. 224/1961). Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidato pengantar penyerahan rancangan UUPA pada tanggal 12 September 1960 menyatakan bahwa tujuan pelaksanaan landreform di Indonesia adalah (i) mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah; (ii) melaksanakan prinsip tanah untuk petani, supaya tanah tidak menjadi alat pemerasan; (iii) memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap hak milik; (iv) mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapus pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan cara menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga.

Namun menurut Zulkarnain (2004), tujuan landreform dapat dikategorikan dalam 3 (tiga) tujuan yaitu (i) ekonomis, untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik rakyat serta memberi fungsi sosial pada hak milik, memperbaiki produksi nasional khususnya di sektor pertanian guna mempertinggi taraf hidup rakyat; (ii) politis, mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas, mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah; (iii) psikologis, meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak, memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarap.

Berjalannya waktu, kemudian melalui Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) yang dicanangkan sebagai landreform plus, yakni landreform untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan,

penggunaan dan pemanfaatan tanah (reforma aset), ditambah dengan reforma akses. Dengan demikian, tujuan PPAN mencakup (i) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah kearah yang lebih adil; (ii) mengurangi kemiskinan; (iii) menciptakan lapangan kerja; (iv) memperbaiki akses rakyat kepada sumber ekonomi, terutama tanah; (v) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; (vi) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; (vii) meningkatkan ketahanan pangan (Shohibuddin, 2009).

Agenda reforma agraria dimuat dalam dokumen “Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian” (Visi, Misi dan Program Aksi Joko Widodo–M. Jusuf Kalla) yang diserahkan oleh Calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi-JK kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dokumen ini memuat sembilan agenda utama yang dinamakan Nawacita. Secara esensial, Nawacita memuat agenda reforma agraria dan strategi membangun Indonesia dari pinggiran dimulai dari daerah dan desa. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 memuat pula komponen-komponen program Reforma Agraria secara terpisah-pisah. Agar agenda reforma agraria yang ada dalam Nawacita dan RPJMN berjalan efektif dan berhasil mencapai tujuannya, Kantor Staf Presiden (KSP) menyusun naskah arahan untuk penyusunan Arahan Kantor Staf Presiden 2016-2019 ini.

Arahan Kantor Staf Presiden ini dibuat menjadi arahan bagi penyusunan Prioritas Nasional Reforma Agraria sebagaimana tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017, yang mencakup lima komponen utama, yakni:

- a. Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda- agenda reforma agraria dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria;

- b. Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya;
- c. Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusikan lahan menjadi milik rakyat;
- d. Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan, dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru; dan
- e. Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa.

Pelaksanaan reforma agraria ini dikenakan pada kategori-kategori tanah seluas sekitar 9 (sembilan) juta hektar yang termuat dalam janji politik Jokowi-JK dalam Nawacita dan juga termuat dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

2.4 Definisi dan Konsep Perhutanan Sosial

Istilah *social forestry* pada awalnya digunakan oleh Westoby dalam *Ninth Commonwealth Forestry Congress* di Delhi, India tahun 1968 dan mendefinisikan *Social Forestry* sebagai “*a forestry which aims at production flow of protection and recreation benefits for the community*”. Namun istilah *Social Forestry* itu sendiri diperkenalkan setelah Kongres Kehutanan Dunia

ke VIII tahun 1978 di Jakarta dengan diperkenalkannya konsep *forest for people*.

Kemudian untuk kondisi di India pada saat itu Tiwari mendefinisikan “*Social Forestry* sebagai *The science and art of growing trees and or other vegetation on all land available for purpose, in outside forest areas, and managing existing forest with intimate involvement of the people and more and less integrated with other operations, resulting in balance and complementary land use with a view to provide a wide range of goods and services to the individuals as well as to the society*”. Wiersum mendefinisikan *Social Forestry* sebagai “*Participatory Forestry, relating to forest management activities planned by profesional forestry services in which popular participation with the management of centrally controlled forest land is encouraged*. Menurut Direktorat Bina Hutan Kemasyarakatan Departemen Kehutanan (2003) menyebutkan bahwa *Social Forestry* didefinisikan sebagai sistem pengelolaan sumber daya hutan pada kawasan hutan dan atau hutan hak, dengan melibatkan masyarakat sebagai pelaku atau mitra utama dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya dan mewujudkan kelestarian hutan.

Menurut CIFOR (2003) perhutanan sosial adalah sistem dan bentuk pengelolaan hutan yang melibatkan peran serta berbagai pihak lain (berbagai unsur sosial) yang dapat dilakukan di mana saja, di lahan milik pribadi, umum atau di kawasan hutan yang diijinkan. Perhutanan sosial memberi perhatian bukan hanya peran dan hak masyarakat tetapi keterlibatan dan perhatian berbagai pihak atas pengelolaan sumberdaya hutan yang memadukan kegiatan perlindungan, kesejahteraan masyarakat lokal dan tujuan produksi yang lestari. Dalam arti luas, perhutanan sosial mencakup semua bentuk pengelolaan hutan yang melibatkan peran, hak dan akses masyarakat serta ada upaya memperhatikan perpaduan antara kesejahteraan masyarakat dengan pelestarian sumberdaya hutan.

Dari berbagai konsep tersebut, maka dapat ditarik elemen-elemen pembentuk perhutanan sosial yakni partisipatif antara masyarakat dan

pihak pengelola perhutanan sosial, masyarakat sebagai mitra utama, perlindungan hutan yang berkelanjutan, pengentasan kemiskinan, dan produksi lestari.

Sejak awal pembangunan nasional, pengelolaan hutan sosial mengalami perkembangan. Artinya pemerintah secara bertahap memberikan hak kepada masyarakat untuk dapat terlibat dalam pengelolaan hutan. Istilah perhutanan sosial setelah Kongres Kehutanan Dunia ke VIII tahun 1978 di Jakarta dengan diperkenalkannya konsep *forest for people*, bukan hal yang baru untuk Indonesia, karena sejak abad 18 pemerintah Belanda melakukan pengelolaan hutan (khususnya taman jati) dengan sistem tumpang sari.

Konsep dari perhutanan sosial tersebut yang mencakup seni dan ilmu sangat terkait dengan konsep *agroforestry* juga. Pada kasus pemanfaatan lahan di bawah tegakan (PLDT) di wilayah KPH Pati Kecamatan Gembong Kabupaten Pati, pemanfaatan tersebut menjadi sebuah alternatif dalam akses lahan hutan yang diberikan pada masyarakat sekitar hutan. Hal tersebut sesuai dengan tujuan dari pengelolaan sumberdaya hutan bersama masyarakat (PHBM). PLDT merupakan *agorforestry* yang pada dasarnya adalah pola pertanaman yang memanfaatkan sinar matahari dan tanah untuk meningkatkan produktivitas lahan. Selain itu pola tanam *agroforestry* juga melindungi lahan dari kerusakan dan mencegah penurunan kesuburan tanah melalui mekanisme alami. Jadi manfaat ganda dari pola *agroforestry* (yang ideal dan konsisten) adalah peningkatan dan pemeliharaan lingkungan. *Agroforestry* merupakan sistem pengelolaan hutan dengan menerapkan pola budidaya tanaman kehutanan dengan tanaman pertanian, peternakan, perikanan pada unit lahan pada waktu yang sama maupun berurutan dengan tujuan peningkatan produktivitas lahan dan kelestarian hutan. Teknik ini diterapkan pada beberapa perhutanan sosial untuk memaksimalkan fungsi hutan secara terpadu dan maksimal. Pemberian lahan dari pihak pengelola

seperti Perhutani dapat dimanfaatkan dan tujuan definisi khusus perhutanan sosial yakni tujuan produksi lestari dapat dicapai.

Social Forestry pada dasarnya bertujuan memenuhi kebutuhan dasar manusia dari hutan di pedesaan. Adapun prinsip *Social Forestry* terdiri dari enam aspek yaitu pertama, aspek sistem pengelolaan hutan yang mencakup aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya serta tidak lagi hanya mementingkan aspek kayu saja; kedua, aspek peningkatan kualitas kehidupan masyarakat; ketiga, aspek yang meningkatkan kualitas lingkungan, khususnya sumberdaya hutan; aspek menghormati dan mengakui inisiatif *social forestry*; keempat, menghormati dan mengakui keragaman inisiatif *social forestry*; kelima, aspek yang mendorong proses kolaborasi multipihak; dan keenam, aspek adanya dukungan pemerintah.

Secara kongkrit, tujuan perhutanan sosial berbeda dari rencana kehutanan yang biasa dan komersial dalam tiga (3) hal, yaitu (1) Perhutanan sosial meliputi produksi dan penggunaan hasil-hasil hutan dalam satu sektor perekonomian, terutama yang tidak diedarkan sebagai uang (*non-mentionized*); (2) perhutanan sosial menyangkut partisipasi langsung pemanfaat; (3) termasuk sikap dan keterampilan yang berbeda dari ahli kehutanan yang harus memberikan peranannya sebagai pelindung hutan terhadap penduduk dan bekerja bersama penduduk untuk menanam pohon.

Dengan diberlakukannya PP 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, SK 31 tentang Hutan Kemasyarakatan secara hukum sempat tidak berlaku lagi. Seharusnya kebijakan, peraturan atau keputusan dan perijinan dapat ditetapkan dengan Perda. Dengan proses desentralisasi pihak pemerintah di beberapa kabupaten berupaya membuat kebijakan pengelolaan hutan berbasis masyarakat bekerjasama dengan masyarakat, LSM serta lembaga pendidikan.

Kebijakan pemerintah yang kurang mendukung, lemahnya koordinasi antar pihak dan peran serta masyarakat yang kurang dalam

memberikan masukan untuk perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan. Pemerintah cenderung memberikan berbagai peraturan yang malah menyulitkan.

Sangat disayangkan bahwa PP 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, SK 31 tentang Hutan Kemasyarakatan secara hukum tidak berlaku lagi. Dari pemerintah menyediakan ruang khusus untuk upaya perbaikan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan milik negara, namun dari pihak pemerintah pun yang tidak memberlakukan HKM tersebut. Ruang masyarakat sebagai penentu kebijakan terbaru seharusnya perlu dibuka, bukan mereka yang tidak pernah mengerti kehidupan sekitar hutan tiba-tiba mengeluarkan kebijakan seenaknya.

Dalam usaha hutan rakyat sebagai bagian dari perhutanan sosial pun ditemui hambatan yang dihadapi petani. Berdasarkan hasil penelitian ada tiga hambatan yang dihadapi petani sengon di lokasi studi, yaitu hambatan silvikultur, pengorganisasian petani, dan pemasaran. Dari silvikultur, pertumbuhan tanaman sengon seringkali tidak seragam walaupun ditanam pada lahan dengan waktu yang diperlakukan sama. Hal ini diduga karena kondisi tanah yang tidak sama dan kualitas bibit yang tidak seragam. Selain itu, umur panen sengon sekitar 6 tahun dipandang terlalu lama dalam kaitannya dengan kesinambungan pendaatan petani. Oleh karena itu petani menerapkan pola tumpangsari sengon dengan tanaman semusim ubi kayu sampai umur sengon 3 tahun. Namun ketika sengon dipanen, tanaman kopi/kakao bisa rusak tertimpa pohon, padahal umur panen sengon bersamaan dengan awal produksi tanaman kopi, sehingga banyak petani yang akhirnya tidak menerapkan pola tersebut. Dalam pengorganisasian petani, organisasi yang sudah dibentuk pada masyarakat tidak serta merta efektif memasarkan hasil hutan. Hal ini dikarenakan kurangnya jaringan yang lebih menguntungkan. Hasil hutan

biasanya dipasarkan kepada tengkulak atau perusahaan-perusahaan kayu besar yang lebih banyak mengambil keuntungan dari petani.

Berdasarkan definisi perhutanan sosial yang bercita-cita pada kesejahteraan masyarakat lokal, serta tujuan produksi lestari kesejahteraan masyarakat, berikut dipaparkan aspek sosial dan ekonomi masyarakat desa hutan atau kawasan hutan yang dipengaruhi oleh perhutanan sosial.

Perhutanan sosial memiliki fokus utama yakni perlindungan hutan, kesejahteraan masyarakat lokal, dan produksi lestari. Dari fokus perhutanan sosial tersebut dapat mempengaruhi aspek-aspek kehidupan sosial masyarakat desa hutan. Perhutanan sosial dapat mempengaruhi modal sosial seperti pengembangan jaringan dan tingkat kepercayaan. Pengembangan jaringan diperlukan agar mencari hubungan kerjasama pemasaran hasil hutan atau dalam kehidupan politik di lingkungannya. Sedangkan dari tingkat kepercayaan, pengembangan jaringan didasari kepercayaan pada pihak lain karena relasi-relasi yang dibangun sebelumnya. Selain modal sosial, adajuga strategi nafkah. Dengan ekosistem kawasan hutan, masyarakat harus menguasai sistem nafkahnya dan mengatur strategi dari unsur-unsur kapabilitas, aset dan aktivitas untuk bertahan hidup atau bahkan mengembangkan usahanya kemudian. Kemudian terdapat peran gender yang dipengaruhi program perhutanan sosial. Peran gender dapat berubah-ubah bahkan dari perempuan atau laki-laki bisa memiliki peran ganda ditinjau dari peran produksi, reproduksi, dan pengelolaan. Aspek yang terakhir adalah pemberdayaan sebagai aksi dan bentuknyata perhutanan sosial. Dalam pemberdayaan dapat terlihat secara kongkrit bentuk komitmen pelaksanaan perhutanan sosial yakni dengan memberi kekuasaan pengelolaan perhutanan kepada masyarakat. Kelima aspek kehidupan sosial yang dipengaruhi oleh perhutanan sosial tersebut kemudian dapat berdampak pada kesejahteraan masyarakat desa hutan. Kesejahteraan dapat ditinjau dari tingkat pendapatan rumah tangga dan analisis *good services ratio*.

Selain dari aspek kehidupan sosial, sebagai daerah yang rawan terjadinya konflik, program perhutanan sosial juga dapat menjadi alat resolusi konflik. Konflik dapat saja muncul oleh dua pihak atau lebih yang memperebutkan suatu sumberdaya yang sama. Klaim antar pihak bertentangan tersebut dipengaruhi oleh perhutanan sosial yang dapat terjadi lewat redistribusi lahan, sistem bagi hasil, atau penyewaan. Dengan begitu banyaknya klaim sengketa, ketidaksesuaian pemahaman antar pihak yang berkonflik, bahkan data di lapangan dan dari sumber sekunder yang tidak sama akan menimbulkan penyerobotan lahan bahkan bentuk kekerasan lainnya. Perhutanan sosial dapat menjadi alternatif konflik tersebut yakni dengan menyamakan cita-cita yang sama dan kerelaan membagi kekuasaan pihak pengelola perhutanan dengan masyarakat. Dengan perhutanan sosial, penyerobotan lahan dapat ditanggulangi dengan pemberdayaan masyarakat dan pihak pengelola. Hukuman yang dilaksanakan juga harus dimaknai bersama dan menguntungkan hutan itu sendiri juga. Jika diadakan rekonsiliasi dan pelaksanaan perhutanan sosial bagi areal konflik, tentu akan menguntungkan kedua pihak sengketa. Perhutanan sosial yang muncul sebagai resolusi kemudian mampu memancing investasi. Investasi yang dimaksud adalah hasil rekonsiliasi areal konflik. Dengan adanya rekonsiliasi, areal konflik dapat ditanami tanaman bernilai ekonomi dan produktif. Nilai ekonomi dari tanaman hasil rekonsiliasi tersebut kemudian akan menambah sumber daya bahkan menyimpan hasilnya untuk masa depan. Investasi yang terjadi, selain dalam bentuk modal, dapat juga dalam bentuk investasi sumberdaya manusia. Investasi sumberdaya manusia misalnya dalam bentuk kesehatan dan pendidikan atau pengetahuan. Investasi sebagai hasil resolusi konflik tersebut kemudian akan berpeluang menjadikan hutan itu sendiri lestari karena tutupan vegetasi yang lebih banyak dan menguntungkan hutan. Berikut kerangka pikiran usulan berdasarkan pemaparan tersebut.

2.5 Dinamika Aktor dan Relasi Kuasa

Struktur sosial tersusun dari beberapa unsur salah satunya yakni adanya kekuasaan, berupa kemampuan memerintah dari anggota masyarakat yang memegang kekuasaan sehingga sistem sosial tetap berjalan (Moeis, 2008). Alit (2005) lebih jelas mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya membentuk suatu hubungan asimetris dalam arti bahwa ada salah satu pihak yang memerintah, satu pihak yang memberi perintah serta pihak yang mematuhi perintah. Kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau kelompok dalam mempengaruhi orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku (Budiarjo (2003). Rosyadi & Sobandi (2013) mengungkapkan bahwa relasi kuasa merupakan hubungan yang terbentuk antara aktor-aktor (*aktor*) tertentu yang memiliki suatu kepentingan dengan tingkat kekuasaan yang berbeda. Krott (2005) juga mengatakan bahwa didalam relasi kuasa terdapat unsur kekuatan hubungan sosial yakni seorang aktor memiliki kemampuan untuk mengubah perilaku aktor yang lainnya, dengan kata lain unsur kekuasaan memiliki pengaruh dalam membentuk sebuah program atau kegiatan sesuai dengan kepentingan seseorang, bahkan terhadap perlawanan aktor-aktor lain.

Secara formal sampai saat ini pemegang kuasa atau aktor yang memiliki kekuatan perintah serta merupakan pihak yang didengar oleh bawahannya adalah pemegang kekuatan jabatan tinggi (Krott, 2005). Krott (2005) lebih lanjut mengatakan selain pemegang jabatan tinggi, pemegang jabatan rendah juga membentuk relasi untuk memperkuat suatu *power*, karena pemegang jabatan rendah juga mampu mengambil tindakan tertentu untuk tidak melakukannya. Namun secara keseluruhan pemegang jabatan yang tinggi juga harus menjalin hubungan kerja sama yang baik dengan pemegang jabatan rendah untuk tercapainya suatu tujuan (kepentingan).

Menurut Febryano dkk (2015) relasi kuasa antara aktor-aktor yang terlibat dalam pengelolaan kehutanan juga kerap terbentuk karena adanya

beragam kepentingan serta tingkat kekuasaan yang berbeda. Hal ini merupakan sumber terjadinya konflik antar pihak karena masing-masing aktor berusaha untuk memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya untuk kepentingannya. Namun jika relasi kuasa terjalin dengan baik antar aktor akan mempermudah untuk tercapainya tujuan (kepentingan) dalam pengelolaan hutan (Krott, 2005;Febryano, 2015).

Relasi kuasa memiliki tiga elemen dan hal itu dapat mengikat satu aktor ataupun beberapa aktor. Adapun elemen-elemen tersebut sebagai berikut:

1. Elemen pertama yaitu *power coercion* (kekuasaan) didefinisikan sebagai perilaku subordinat. Dalam hubungan sosial, kekuatan paksaan atau tekanan yang terjadi dari suatu pihak terhadap pihak tertentu karena adanya kekuasaan dimana seorang aktor dapat mengubah perilaku aktor yang lainnya (Krott, 2005). Devkota (2010) juga menyatakan bahwa elemen *coercion* juga mencakup kekerasan fisik maupun psikologis, dimana aktor yang mengubah perilaku aktor lainnya biasanya menggunakan ancaman, intimidasi, atau bentuk lain dari tekanan. Krott *et al.* (2014) mengungkapkan bahwa elemen *coercion* yang biasa ditemukan di lapangan dalam konteks penelitian empiris, yaitu regulasi/ peraturan dimana ordinat mengubah perilaku subordinat dengan membuat peraturan. Selain itu tindakan fisik, merupakan salah satu bentuk *coercion* dimana ordinat menggunakan kekuatannya, seperti menahan subordinat.
2. Elemen kedua adalah *incentives*, merupakan informasi mengenai aktor (*Aktor*) yang pernah atau telah memberikan bantuan seperti pelatihan, atau berupa bantuan apapun dalam pengelolaan pembangunan hutan. *Incentives* didefnisikan sebagai mengubah perilaku subordinat dengan cara menimbulkan kerugian atau keuntungan (Krott *et al.*, 2014). Dimana ordinat “membeli” kepentingan pribadi subordinat atau mengkompensasikan kepentingan subordinat (Maryudi, 2011).

3. Elemen terakhir yaitu dominan informasi (*Trust*) yang berarti mengubah perilaku dengan verifikasi informasi. Informasi dapat digolongkan sebagai informasi murni, yang dapat dengan mudah diverifikasi oleh penerima, atau tidak sama sekali karena kurangnya kapasitas atau karena ketidakpercayaan yang dimiliki. Dominan informasi merupakan sebuah kekuatan karena aktor tanpa informasi tidak dapat dengan mudah membuat keputusan yang tepat. Dalam hal ini dominan informasi termasuk informasi apapun yang dapat diberikan hanya oleh lembaga negara dan yang diperlukan oleh aktor lainnya. Dominan informasi didefinisikan sebagai mengubah perilaku subordinat dengan sarana informasi yang belum diverifikasi (Krott *et al.*, 2014). Jika subordinat tidak memverifikasi informasi yang diterima oleh ordinat dan membuat keputusan berdasarkan informasi tersebut, maka ordinat telah mengubah perilaku subordinat tanpa mengakui kehendaknya.

2.6 Kerangka Pikir Penelitian

