

## Hasil Penelitian

### ANALISIS KELEMBAGAAN IMPLEMENTASI PERHUTANAN SOSIAL DI PROVINSI SUMATERA UTARA

#### *(INSTITUTIONAL ANALYSIS OF SOCIAL FORESTRY IMPLEMENTATION IN NORTH SUMATERA PROVINCE)*

*Oding Affandi\*, Hariadi Kartodihardjo\*\*, Bramasto Nugroho\*\*\*, Sulistya Ekawati\*\*\**

\*Universitas Sumatera Utara  
Jalan Tri Dharma Ujung No. 1 Kampus USU Medan  
Email: oding@usu.ac.id

\*\*Institut Pertanian Bogor

\*\*\*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim,  
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

*Diterima: 10 Mei 2019; Direvisi: 05 Agustus 2019; Disetujui: 14 Agustus 2019*

## ABSTRAK

Tahun 2016 Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan Perhutanan Sosial (PS) supaya masyarakat mempunyai hak dan akses legal untuk memanfaatkan hutan. Penelitian ini bertujuan untuk: 1) menganalisis kelembagaan implementasi program PS di Provinsi Sumut; dan, 2) memberi masukan penguatan kelembagaan implementasi program PS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja implementasi program PS di Provinsi Sumut belum terlaksana dengan baik dan berkategori rendah. Analisis kelembagaan program PS menunjukkan hasil: a) masih lemahnya dukungan kebijakan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah; b) program PS dengan skema perizinan tidak mengubah tipologi karakteristik sumberdaya hutan (SDH) dari common pool goods menjadi private goods; dan, c) banyaknya aktor yang terlibat serta adanya perbedaan kepentingan dan kekuasaan para aktor menjadikan perilaku aktor belum sepenuhnya mendukung program PS. Rekomendasi penguatan kinerja kelembagaan implementasi program PS, yaitu: a) pada tingkat nasional diterbitkan Inpres atau Kepres dan pada tingkat Provinsi Sumut diterbitkan peraturan gubernur tentang fasilitasi implementasi PS; b) melakukan peningkatan kualitas pendampingan dan pelaksanaan program PS dalam menjalankan pengelolaan dan pengusahaan izin skema PS; c) menyusun rencana aksi bersama dalam pelaksanaan program PS dan adanya pengintegrasian dalam program kerja para pihak; d) meningkatkan motivasi pelaksana PS maka diadakan Inovasi Perhutanan Sosial Award; dan, e) mengembangkan usaha PS sebagai industri atau jasa berbasis SDH dengan memanfaatkan teknologi informasi.

**Kata kunci:** implementasi program PS, analisis kelembagaan; perhutanan sosial; Sumatera Utara

## ABSTRACT

*In 2016 the Government of Indonesia regulated a Policy of Social Forestry (SF) so the communities had legal rights and access for utilizing forests. This study aims to: 1) analyze the institutional implementation of SF programs in North Sumatera Province; and, 2) provide advice on institutional strengthening of SF program implementation. The results showed that the performance of SF program implementation in North Sumatera Province has not been realized properly and low categorized. Institutional analysis of the SF program shown: a) The central and local governments still low to provide policy support; b) The SF program with a licensing scheme does not change typology of characteristics of forest resources from common pool goods to private goods; and, c) The many actors involved and the different interests and power of the actors make the behavior of the actors not yet fully support the SF program. To strengthen institutional performance of the SF programs implementation is recommended: a) At the national level, regulate a presidential instruction or a presidential decree and at the provincial level, regulate a governor's regulation concerning the facilitation of SF implementation; b) Improving quality of counterparts and SF program practitioners in the management and business of SF; c) The expert group developed an action plan for enhancing SF scheme implementation; d) To increase the motivation of SF actors,*

the government organized a SF Innovation Award; and, e) Development of SF business as an forest-based industry or service by utilizing information technology.

**Keywords:** implementation of the SF program; institutional analysis; social forestry; North Sumatra

## PENDAHULUAN

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Kementerian LHK) sedang gencar pada dua program kebijakan pengelolaan hutan, yaitu Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan Perhutanan Sosial (PS), yang diharapkan menjadi solusi dalam menyelesaikan masalah pengelolaan hutan di tingkat tapak. KPH ditujukan untuk menjawab kebutuhan akan perlunya unit pengelolaan hutan di tingkat tapak dan organisasi pengelolanya untuk mencapai kelestarian (Kartodihardjo dkk., 2011), sekaligus sebagai perbaikan kelembagaan dalam penegakan hak-hak negara (Nugroho, 2016).

Sedangkan PS 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 (KK).

Sejak tahun 1998, bersamaan dengan proses reformasi dan desentralisasi pemerintahan, program PS di Indonesia semakin berkembang bersamaan dengan adanya perubahan paradigma pengelolaan hutan (dari *timber based forest management* menjadi *community based forest management/CBFM*) yang bertujuan meningkatkan akses dan hak masyarakat pada hutan negara sekaligus merupakan implementasi dari slogan *pro-growth, pro-job, pro-poor*, dan *pro-environment* (Suharjito, dkk., 2000; Awang, 2003; Hakim, 2010; Darusman dkk., 2013).

Sejalan dengan itu program PS juga dijadikan Program Nasional dalam Kabinet Kerja Pemerintahan Presiden Joko Widodo melalui penetapan target seluas 12,7 juta hektar, sekaligus menjadi program prioritas nasional pada Kementerian LHK periode tahun 2015 – 2019 (Suharjito, 2018). Namun demikian, dari target luasan tersebut Kementerian LHK kemudian mengeluarkan angka 4,3 juta hektar areal PS sebagai target yang dikatakan realistis untuk dapat dicapai hingga tahun 2019.

Memperhatikan progres pencapaian target program PS pada tingkat nasional maupun tingkat lokal di Provinsi Sumatera Utara (Sumut), terlihat bahwa realisasi implementasi program PS masih banyak menghadapi hambatan dan berjalan lambat jika dibandingkan dengan yang

ditargetkan. Pada tingkat nasional, sampai April 2019, dari target 12,7 juta hektar baru terealisasi sekitar 2.645.680 hektar (sekitar 20,83%) lahan hutan yang diberikan ijin pengelolaannya kepada masyarakat dengan rincian: HD 1.323.474 hektar, HKm 653.815 hektar, HTR 336.751 hektar, HA 31.949 hektar, KK 273.061 hektar, dan Kemitraan PS di hutan jati 26.630 hektar (Kementerian LHK, 2019).

Sementara itu di tingkat Provinsi Sumut, berdasarkan analisis data sampai Januari 2019, dari target program PS seluas 550.887 hektar (sesuai Peta Indikatif Areal Perhutanan Sosial (PIAPS) pada Lampiran Surat Keputusan Menteri LHK Republik Indonesia Nomor: SK.4865/MENLHK-PKTL/REN/PLA.0/9/2017), baru terealisasi seluas 61.961,95 Hektar (11,25%). Demikian halnya dari hasil penilaian umum terhadap “berjalannya ijin usaha PS” (yang dikembangkan Ditjen PSKL Kementerian LHK 2017) setelah izin keluar pada duapuluh satu contoh izin pemegang skema PS di Provinsi Sumut, menunjukkan bahwa skema HD dan skema HTR berkategori “Cukup Baik” sedangkan skema HKm dan skema KK berkategori “Baik”. Dari empat skema PS tersebut, belum ada satupun yang terkategori “Sangat Baik”.

Menurut Suharjito (2017a); Hardiyanto, dkk. (2018), beberapa hambatan pencapaian target PS antara lain: a) dukungan peraturan yang kurang memadai; b) rendahnya peran dan dukungan politik dan finansial dari pemerintah daerah; c) rendahnya kapasitas masyarakat; Usulan yang tidak disertai dengan peta dan daftar nama calon anggota kelompok; d) tumpang tindih dengan perizinan yang lain; e) lokasi usulan tidak masuk kawasan hutan; f) kurangnya ketersediaan sumberdaya manusia yang mengurus perijinan PS; serta, g) belum optimalnya pendampingan/fasilitasi penerima izin PS.

Mengacu pada Nugroho (2013), dapat dinyatakan bahwa program PS yang belum terimplementasi dengan baik terjadi karena adanya kegagalan kelembagaanyaitu aturan main dan organisasi) dalam pengelolaan hutan. *Pertama*, kegagalan pada ketidaksempurnaan aturan main, di mana kebijakan dan peraturan tidak mampu menjawab persoalan, menimbulkan biaya tinggi, perilaku aktor tidak terkendali, *property right* tidak terdefinisi dengan baik, dan internalisasi eksternalitas tidak berjalan. *Kedua*, kegagalan pada lemahnya kapasitas organisasi dimana organisasi tidak

mampu mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang telah diputuskan.

Berdasarkan kondisi tersebut, agar program PS terimplementasi dengan baik atau terjadi perbaikan kinerja implementasi program PS, maka perlu dilakukan penguatan kapasitas dan perubahan kelembagaan (*institutional change*) (Kartodihardjo, 2006; Wakjira dkk., 2013; Nugroho, 2016). Hal ini penting dilakukan karena program PS merupakan praktek pengelolaan hutan negara yang mempunyai karakteristik sebagai sumberdaya bersama (*common pool resources/CPRs*) yang menggabungkan dua hal yaitu: suatu jenis sumberdaya (hutan) dan suatu kelompok pemilik / pengelola (masyarakat / kelompok masyarakat).

Ostrom (1994), McKean (2000), dan Ostrom (2008), menyebutkan bahwa *CPRs* adalah sumberdaya alam (SDA) atau sumberdaya buatan manusia yang mempunyai sifat: terbatas, cepat rusak, diperebutkan banyak pihak dalam pemanfaatannya, cenderung mengalami kerusakan dari waktu ke waktu, rentan terhadap eksploitasi berlebihan sehingga akan mengancam kelestariannya, pemilik atau pengelola kawasan hutan tidak mampu melarang pihak lain untuk menikmati manfaatnya (*non-excludable*), dan pemanfaatan oleh seseorang akan mengurangi manfaat bagi orang lain (*subtractable*).

Selanjutnya Ostrom (1977) dalam Berge (2004), menyebutkan bahwa sifat ekskludabilitas dan subtraktabilitas akan menentukan karakteristik sumberdaya dari sudut pandang penyediaan dan konsumsinya. Sumberdaya yang memiliki sifat ekskludabel dan subtraktabel merupakan ciri sumberdaya pribadi (*private resources*). Sumberdaya yang ekskludabel dan non-subtraktabel memiliki ciri sebagai sumberdaya klub (*club resources*). Sumberdaya yang non-ekskludabel tapi subtraktabel disebut sumberdaya bersama (*common pool resources*). Sementara itu sumberdaya yang non-ekskludabel dan non-subtraktabel disebut sumberdaya public (*public resources*).

Program PS merupakan upaya pemberian akses secara legal kepada masyarakat setempat atau masyarakat hukum adat (sebagai aktor) untuk memanfaatkan hutan negara atau hutan adat (baik pada hutan produksi, hutan lindung, maupun hutan konservasi) yang diberikan dalam bentuk skema perizinan (HKm dan HTR), hak (HD dan HA), dan kemitraan (KK) selama 35 tahun dan dapat diperpanjang (kecuali HA sebagai hak menguasai atau memiliki) dengan menjalankan kewajiban dan haknya sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu Peraturan Menteri (Permen) LHK No. P.83/2016 (Firdaus, 2018). Permen ini dibuat untuk menata

hubungan antar aktor yang berisi larangan dan perintah suatu tindakan dalam rangka mencapai tujuan sebagai kinerja dari program PS (Nugroho, 2016).

Mengacu pada Permen LHK No. P.83/2016, aktor kunci dalam implementasi program PS adalah pemerintah, sedangkan aktor utamanya adalah pemegang izin skema PS. Dalam teori hubungan prinsipal dan agen atau teori keagenan (*agency theory*), maka pemerintah berposisi dan berperan sebagai *principle* (pemberi izin), sedangkan masyarakat setempat dan/atau masyarakat hukum adat berposisi sebagai *agent* (penerima izin) yang dalam hubungan keduanya diikat dengan kesepakatan atau kontrak. Dalam kontrak ini, *agent* memiliki kewajiban normative, hukum, atau moral untuk bekerja yang terbaik bagi *principle* (Quinn, 2013). Aktor-aktor ini mempunyai kepentingan dan kekuasaan yang berbeda-beda dan akan berperilaku sesuai dengan kepentingan dan kekuasaannya (Reed *et al.*, 2009).

Penelitian ini menganalisis kelembagaan implementasi program PS yang dilakukan melalui pendekatan kerangka kerja "Struktur Kelembagaan (*institutions structure*) - Karakteristik Sumberdaya (*characteristic of resources*) - Perilaku Aktor (*aktors behaviour*) - Kinerja (*performance*)" yang dikembangkan Nugroho (2016). Pendekatan ini menyebutkan bahwa tercapainya sebuah kinerja dipengaruhi oleh tiga komponen yaitu: 1) struktur kelembagaan; 2) karakteristik sumberdaya; dan, 3) perilaku aktor. Struktur kelembagaan dan karakteristik sumberdaya akan saling mempengaruhi. Kedua komponen tersebut secara bersama-sama akan mempengaruhi aktor yang selanjutnya akan mempengaruhi kinerja kelembagaan.

Pada implementasi program PS terdapat substansi dimana masyarakat/ kelompok masyarakat (aktor) sebagai subyek sekaligus penerima izin dalam mengelola hutan negara yang berkarakteristik *CPRs* (karakteristik sumberdaya) dilembagakan dalam sebuah peraturan yaitu Permen LHK No. P.83/2016 (struktur kelembagaan) dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan, dan dinamika sosial budayanya (kinerja) (Hardiyanto dkk., 2018).

Mengacu pada berbagai studi yang telah dilakukan, Ostrom (1990); McKean (1992); Schlager dan Ostrom (1992); Agrawal dan Ostrom (2001); Dietz *et al.* (2003), menunjukkan bahwa dalam rangka pengelolaan SDA yang bercirikan *CPRs* dan guna menghindari terjadinya *tragedy of the common* diperlukan keberadaan kelembagaan sebagai faktor yang sangat penting agar SDA tersebut tetap lestari.

Berdasarkan uraian di atas maka penting untuk dilakukan kajian kelembagaan implementasi program PS guna mengukur tingkat keberhasilannya (kinerjanya) sehingga bisa diketahui kelemahan dalam implementasinya dan dapat dirumuskan perbaikan kelembagaan guna menunjang keberhasilan tujuan program PS. Penelitian ini bertujuan untuk: 1) menganalisis kelembagaan implementasi program PS di Provinsi Sumut; dan, 2) Memberi masukan terkait penguatan kelembagaan implementasi program PS. Kajian ini bermanfaat dalam melakukan penilaian awal kinerja program PS terhadap pemegang izin serta menjadi bagian dari penyusunan *baseline* program PS yang dapat digunakan untuk menjangkau kebutuhan (*needs assessment*) penguatan kelembagaan implementasi program PS.

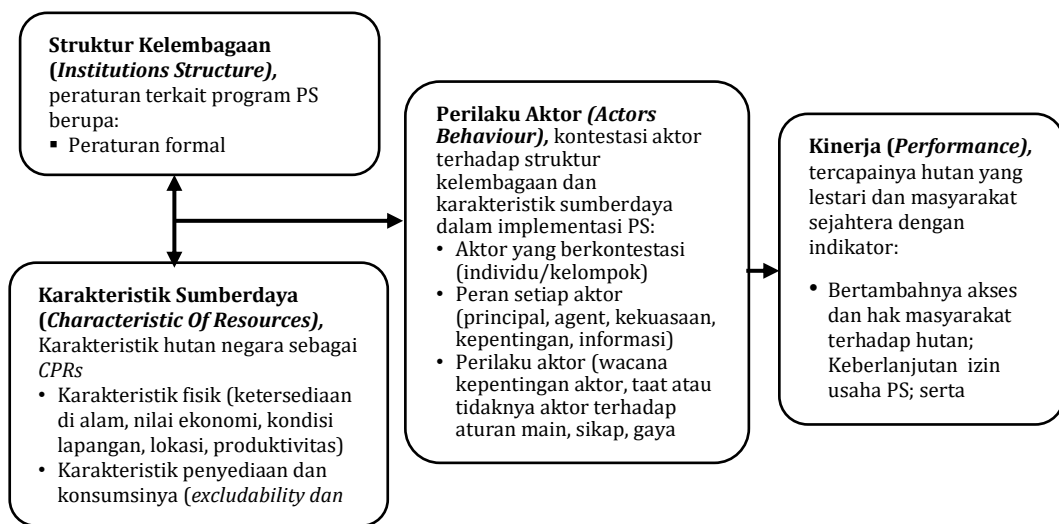
**METODE**

Lokasi penelitian dipilih secara purposive, yaitu Propinsi Sumut, yang dilakukan pada bulan November dan Desember 2018. Penelitian menggunakan pendekatan kelembagaan (*institutional*). Menurut Rhodes (1997) dalam Marsh & Stoker (2002), disebutkan bahwa pendekatan *institutional* adalah suatu obyek masalah yang mencakup peraturan, prosedur, dan organisasi formal pemerintahan maupun organisasi informal beserta organisasi di luar negara. Penelitian menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif atau metodologi campuran. Pengumpulan data dilakukan melalui kajian dan analisis dokumen, wawancara, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Pendekatan metodologi campuran berupaya

mempertemukan dan menyatukan data kuantitatif dan data kualitatif untuk memperoleh analisis komprehensif atas masalah penelitian (Creswell, 2010).

Lokus penelitian adalah kelompok penerima izin skema PS sebanyak 21 contoh, dengan rincian: 4 pemegang izin skema HD, 9 pemegang izin skema HKm, 6 pemegang izin skema HTR, dan 2 pemegang izin skema KK. Penentuan jumlah sampel tersebut dilakukan secara proporsional berimbang dari 41 pemegang izin skema PS. Analisis deskriptif dan analisis isi dilakukan baik secara kuantitatif maupun kualitatif untuk memperoleh konteks dan penjelasan terkait dengan hasil analisis kelembagaan melalui pendekatan kerangka kerja yang dikembangkan Nugroho (2016) yaitu: Struktur Kelembagaan - Karakteristik Sumberdaya - Perilaku Aktor - Kinerja (Gambar 1).

Pendekatan analisis kelembagaan menyebutkan bahwa tercapainya sebuah kinerja (*performance*) dipengaruhi oleh tiga komponen yaitu: 1) struktur kelembagaan; 2) karakteristik sumberdaya; dan, 3) perilaku aktor. Struktur kelembagaan dan karakteristik sumberdaya akan saling mempengaruhi. Kedua komponen tersebut secara bersama-sama akan mempengaruhi aktor yang selanjutnya akan mempengaruhi kinerja kelembagaan implementasi program PS. Struktur kelembagaan berupa kelembagaan formal (seperti undang-undang dan peraturan, aturan hak atas properti, serta kontrak) atau kelembagaan informal (seperti tabu-tabu, tradisi, *code of conduct*, norma dan kebiasaan) (North, 1990).



**Gambar 1.** Kerangka umum analisis kelembagaan Struktur Kelembagaan - Karakteristik Sumberdaya - Perilaku Aktor - Kinerja dalam implementasi program PS (Modifikasi dari Nugroho, 2016)

Karakteristik sumberdaya meliputi karakteristik fisik dan karakteristik penyediaan dan konsumsinya. Karakteristik fisik dari sumberdaya tersebut seperti ketersediaan sumberdaya di alam, ukuran dan nilai ekonomi SDA, kondisi fisik lapangan, maupun produktivitas sumberdaya. Adapun karakteristik penyediaan sumberdaya dan konsumsinya sangat terkait dengan sifat kemudahan untuk mengecualikan (atau mengeksklusi) aktor-aktor pengguna sumberdaya (ekskludibilitas) dan sifat kelangkaan dan persaingan dari sumberdaya tersebut (subtraktabilitas). Suatu sumberdaya dikatakan ekskludabel (excludable) apabila pihak-pihak yang tidak berhak mampu dikeluarkan dan segala biaya sepenuhnya dapat ditanggung oleh pengelola (Ostrom, 2008).

Sedangkan sumberdaya dikatakan subtraktabel (subtractable) apabila penggunaan oleh seseorang akan mengurangi kesempatan pihak lain untuk memanfaatkannya (Schmid, 2004). Perilaku aktor dimaknai sebagai respon atau reaksi aktor terhadap struktur kelembagaan yang melingkupinya dan karakteristik sumberdaya yang dimanfaatkannya.

Adapun aktor adalah individu atau kelompok yang memiliki posisi sebagai pengambil keputusan dan entitas yang memiliki kemampuan untuk menentukan aksi dari serangkaian alternatif kelembagaan yang tersedia. Aktor dapat meliputi sebuah negara, pemerintah dalam berbagai tingkatan, masyarakat terdampak, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perguruan tinggi, korporasi pada berbagai skala, maupun individu pemanfaat sumberdaya.

Hasil interaksi dan aktivitas antar aktor pada struktur kelembagaan untuk karakteristik sumberdaya tertentu akan menghasilkan kinerja tertentu juga. Pada pengelolaan sumberdaya perhatian biasanya ditujukan pada kelestarian sediaan (*stock*) dan aliran (*flow*). Kelestarian sediaan terkait dengan karakteristik fisik sumberdaya dan aliran manfaat terkait dengan karakteristik penyediaan dan konsumsi sumberdaya tersebut (Nugroho, 2016).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

**Kelembagaan Implementasi Program PS di Provinsi Sumut. Keberhasilan program PS sebagai praktek.** *CBFM* pada hutan negara yang berciri *CPRs* akan terlaksana jika diperkuat oleh faktor kelembagaan yang meliputi: 1) kepastian kepemilikan lahan oleh masyarakat sehingga dapat merumuskan aturan-aturan dan membatasi pihak lain; 2) sejumlah aturan yang mudah dimengerti oleh masyarakat serta dapat ditegakkan di kalangan mereka dan berbagai lembaga masyarakat termasuk penerapan sanksi dan penyelesaian konflik; dan, 3) adanya mekanisme akuntabilitas (Ostrom, 1990; Dietz *et al.* 2003).

Berikut hasil analisis kelembagaan implementasi program PS di Provinsi Sumut melalui pendekatan kerangka kerja kelembagaan yang dikembangkan Nugroho (2016) menyebutkan bahwa sebuah kinerja dipengaruhi oleh tiga komponen utama yaitu: struktur kelembagaan, karakteristik sumberdaya, dan perilaku aktor.

**Struktur kelembagaan.** Komponen struktur kelembagaan adalah keragaman aturan, baik formal maupun informal. Schmid (2004) sebagaimana dikutip Nugroho (2016) menyebutnya kelembagaan alternatif (*institutional alternatives*) yang mengatur saling keterkaitan (hubungan) antar aktor yang didasarkan pada karakteristik fisik sumberdaya. Pada saat ini pemerintah telah menerbitkan berbagai kebijakan (aturan) yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan program PS, mulai dari undang-undang sampai peraturan gubernur.

Menurut Zakaria dkk. (2018), meskipun telah terbit berbagai kebijakan yang mengatur PS, namun masih terdapat beberapa ketidaksinkronan antar aturan tersebut yang berpotensi menghambat implementasi program PS. Adapun dalam implementasi program PS, aturan utama yang dijadikan dasar hukum adalah Permen LHK No. P.83/2016 tentang Perhutanan Sosial. Berikut disajikan hasil analisis isi (*content analysis*) secara singkat dari lima peraturan dalam implementasi program PS di Provinsi Sumut (Tabel 1).

**Tabel 1.** Analisis isi peraturan terkait implementasi PS di Provinsi Sumut

No	Peraturan / Kebijakan	Isi Peraturan terkait Implementasi PS
1	UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dan Keputusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 35/PUU-X/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penetapan Hutan Adat mensyaratkan adanya pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) melalui Perda yang membutuhkan proses politik yang panjang dan kompleks serta memerlukan biaya mahal<sup>1</sup>. Contoh kasus Perda Kabupaten Humbang Hasundutan No. 3 tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pengakuan MHA Pandumaan-Sipituhuma baru disahkan tahun 2019 sejak diinisiasi tahun 2004.</li> </ul>
2	UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemindahan kewenangan pengelolaan hutan dari kabupaten ke provinsi menyebabkan pemda kabupaten tidak menyusun rencana (program) kerja dan pengalokasian anggaran untuk urusan kehutanan termasuk memfasilitasi usulan PS secara langsung<sup>2</sup>.</li> <li>• Sektor kehutanan merupakan Urusan Konkuren Pilihan bagi pemerintah provinsi (Pasal 12 ayat (3)), namun di sisi lain sub urusan terkait pemberdayaan masyarakat sekitar hutan (yang bisa dijalankan melalui program PS) menjadi kewenangan provinsi.</li> <li>• Dalam implementasi UU No. 23/2014, sampai saat ini Gubernur Sumut belum punya kewenangan dalam memberikan izin skema PS karena belum ada Peraturan Gubernur (Pergub) tentang Fasilitasi PS (sebagai syarat pendelegasian dari Menteri LHK sesuai No. P.83/2016); Program PS juga belum menjadi Permasalahan dan Isu Strategis dalam RPJMD Provinsi Sumut periode 2018-2023; Pada Pemda Provinsi Sumut terdapat keterbatasan baik SDM maupun anggaran untuk program pemberdayaan masyarakat sekitar hutan.</li> </ul>
3	Permen LHK No. P.83/2016 tentang Perhutanan Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberian izin skema PS bisa didelegasikan kepada gubernur namun perlu persyaratan bahwa pemerintah daerah harus mempunyai program PS dan menyediakan anggaran yang dituangkan dalam Pergub untuk mengimplementasikannya. Akibatnya proses pengajuan skema PS masih melalui pusat (Menteri LHK) dan memakan waktu yang cukup lama; Persyaratan inilah yang dalam tindak lanjutnya memerlukan adanya pertimbangan dan strategi lebih lanjut agar pemberian skema PS dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui Gubernur tanpa harus ada persyaratan yang harus dipenuhi.</li> <li>• Berdasarkan pasal-pasal yang ada, banyaknya persyaratan permohonan izin yang harus dipenuhi menjadi kendala bagi masyarakat sebagai pemohon. Demikian halnya dengan kewajiban yang harus dilaksanakan pemegang izin skema PS setelah izin keluar banyak yang belum bisa dilaksanakan. Berdasarkan hasil penelitian, kedua kondisi tersebut terjadi karena kurangnya informasi, pengetahuan, dan kemampuan masyarakat serta kurangnya pendampingan yang berkelanjutan dari para pihak (pemda provinsi, KPH, BPSKL wilayah, LSM, perguruan tinggi, dan pihak lainnya).</li> </ul>
4	SK Menteri LHK No. 3511 tahun 2018 tentang Peta Indikatif dan Areal PS (PIAPS) <sup>3</sup> (Revisi II)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses penetapan PIAPS masih bersifat top down; Pada PIAPS, potensi PS seperti: wilayah hutan adat, Kemitraan PS di kawasan konservasi, dan Kemitraan PS pada 20% areal IUPHHK- HTI untuk tanaman kehidupan belum dipetakan.</li> </ul>
5	SK Menteri LHK No. 4865 tahun 2017 tentang target PS di Provinsi Sumut seluas 550.887 Hektar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Khusus untuk Provinsi Sumut: Tidak kuatnya landasan/dasar yang digunakan dalam penentuan luas kawasan hutan yang dialokasi untuk PS pada PIAPS; Masih terdapat areal indikatif untuk PS dimana masyarakatnya tidak tertarik untuk mengajukan izin skema PS; Di sisi lain, terdapat kelompok masyarakat yang tertarik mengajukan skema PS namun wilayahnya tidak masuk dalam PIAPS</li> </ul>
6	SK Gubernur Sumatera Utara No. 188.44/765/KPTS/2016 tentang Kelompok Kerja (Pokja) Percepatan Perhutanan Sosial Provinsi Sumut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses pendampingan oleh Pokja PS saat pengajuan izin skema PS dan pasca izin keluar belum berjalan sesuai yang diharapkan. Hal ini terjadi karena adanya keterbatasan SDM dan biaya operasional. Pokja PS juga belum banyak melibatkan KPH dalam proses pendampingan kepada para pemegang izin skema PS.</li> <li>• SK Gubernur ini juga belum didukung oleh Peraturan Gubernur (Provinsi Sumut) tentang Fasilitasi PS. Oleh karenanya keberadaan SK Gubernur ini belum mampu mendorong percepatan pencapaian target PS maupun operasionalnya izin usaha PS. Di sisi lain program PS juga belum masuk sebagai Permasalahan dan Isu Strategis dalam RPJMD Provinsi tahun 2018-2023 di Provinsi Sumut yang konsekuensinya tidak ada alokasi anggaran pada APBD Sumut untuk program PS.</li> </ul>

Sumber: Hasil pengolahan data primer (2019)

Mengacu pada Permen LHK No. P.83/2016, program PS merupakan skema izin dalam memanfaatkan hutan yang diberikan negara kepada masyarakat. Dalam aturan ini terdapat ketentuan-ketentuan yang mengikat yang harus dilaksanakan oleh pemegang izin skema PS, mulai dari Cara Permohonan Izin masing-masing skema PS (Bab II) sampai pada ketentuan Tata Cara Pemanfaatan Areal PS (Bab III), Jangka Waktu Dan Evaluasi (Bab IV), dan perihal Hak Dan Kewajiban (Bab V). Dengan melihat ketentuan-ketentuan tersebut mengindikasikan adanya hubungan kontraktual antara pemerintah (sebagai Prinsipal) dengan pemegang izin skema PS (sebagai Agen) yang akan mempengaruhi perilaku para aktor dalam mencapai tujuan program PS (Nugroho 2016).

Konteks percepatan pencapaian target PS, Permen LHK No. P.83/2016 telah mempertimbangkan kecepatan proses dalam cara permohonan izin secara sederhana dan waktunya lebih cepat bagi pemohon izin skema PS. Namun demikian, fasilitas ini belum bisa mendorong kelompok masyarakat atau desa untuk mengajukan permohonan izin skema PS karena kurangnya kemampuan dan kesiapan dari pemohon itu sendiri.

Menurut Purwanto dan Zakaria (2017), kendala ketidakmampuan dan ketidaksiapan itu disebabkan oleh: a) kurangnya sosialisasi kebijakan PS pada level masyarakat dan desa, sehingga inisiatif usulan dari masyarakat dan desa masih rendah; serta, b) kurangnya pendampingan dari para pihak (seperti yang diamanatkan dalam Permen LHK No. P.83/2016) kepada masyarakat dan desa tentang cara permohonan maupun rencana kelola hutan serta hal teknis lainnya.

Demikian juga setelah izin keluar, dalam tata laksana kegiatan izin usaha PS dinyatakan bahwa pemegang izin harus mematuhi semua kewajiban sebagaimana yang tertuang dalam Permen LHK No. P.83/2016. Terlebih lagi, skema PS yang berada di hutan lindung yang mensyaratkan keseimbangan antara kepentingan ekonomi dengan fungsi konservasi tanah dan air. Jika kewajiban itu tidak dipenuhi atau pemegang izin melakukan pelanggaran maka akan

dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Penetapan target PS secara nasional dengan luas 12,7 juta hektar yang dibagi menjadi target setiap provinsi dalam kurun waktu 2015-2019 sulit tercapai (Hardiyanto dkk. 2018; Wulandari dkk. 2016). Mengacu pada Tabel 1, sulitnya pencapaian target PS tersebut disebabkan belum sinkronnya beberapa peraturan terkait program PS. Sebagai contoh, dalam UU No. 23/2014 ditegaskan bahwa pemda provinsi mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sektor kehutanan. Namun demikian bagi pemda provinsi sektor kehutanan merupakan "Urusan Pemerintahan Pilihan" (Pasal 12 ayat (3)), yang kewenangannya bisa dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintahan provinsi (sebagai urusan konkuren).

Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Dari sini dapat diketahui bagaimana keberlanjutan implementasi pengurusan kehutanan (termasuk program PS) di daerah karena bukan merupakan urusan pemerintahan wajib. Terlebih untuk pemda yang hanya memiliki dana APBD minim.

Demikian halnya dengan Permen LHK P.83/2016, dari sisi hirarki perundangan Permen ini belum mampu menggerakkan keterlibatan lintas kementerian dan pemerintah daerah. Peraturan setingkat menteri tidak memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap kementerian lainnya serta hanya mengikat secara internal ke dalam lembaganya (bukan lintas sektoral). Akibatnya, Kementerian LHK tidak memiliki kewenangan memaksa pemda provinsi untuk mendukung program PS. Ditambah lagi penegasan dalam UU No. 23/2014 yang menyatakan bahwa urusan kehutanan merupakan urusan pemerintahan pilihan (Wulandari dkk. 2016).

**Karakteristik sumberdaya.** Areal hutan yang pemanfaatannya diberikan kepada pemegang izin skema PS merupakan sumberdaya yang dikuasai negara (*state property*) dengan karakteristik awal sebagai *CPRs*. Ostrom (2008), memberi batasan *CPRs* sebagai

sumberdaya yang sulit mengeklusi pihak lain, subtraktabel, berada pada hamparan yang luas, tersebar dan jauh dari jangkauan pengawasan, serta bernilai tinggi. Terdapat banyak kajian yang menyebutkan bahwa hak kepemilikan, akses, dan pengelolaan atau yang lazim disebut *property rights* merupakan inti dari pengelolaan hutan dan sumberdaya alam lainnya (Ostrom 1990).

Sesuai Permen LHK No. P.83/2016, melalui izin skema PS, masyarakat (selaku pemegang izin) dapat memiliki akses legal untuk mengelola hutan dan lahan yang setara dalam bentuk pemanfaatan hasil hutan yang sesuai prinsip kelestarian. Dengan mengacu pada pendekatan tipologi dan kumpulan hak kepemilikan (*bundle of right*) dari Schlager dan Ostrom (1992), maka hak-hak yang dimiliki pemegang izin skema PS ini dapat diposisikan sebagai Pemilik Terikat (*proprietor*) yaitu pihak yang memiliki kumpulan hak berupa: hak akses (hak memasuki suatu wilayah sumber daya); hak pemanfaatan (hak melakukan kegiatan produksi atau memanfaatkan sumber daya; hak pengelolaan (hak untuk mengatur pemanfaatan dan mengubah bentuk sumberdaya menjadi produk tertentu); dan hak eksklusi (hak untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan akses), namun tidak memiliki hak pengalihan (hak menjual atau menyewakan salah satu atau lebih hak-hak sebelumnya).

Sementara itu, jika dilihat dari teori rezim hak atas kepemilikan (*property rights regimes*), program PS dengan aturan main yang ada pada Permen LHK No. P.83/2016 telah merubah tipe kepemilikan yang didefinisikan Hanna *et al.* (1996), yaitu dari kepemilikan negara (*state property*, yaitu ketika hak akses, pemanfaatan, pengelolaan, dan mentransfer hak dikendalikan oleh negara) menjadi tipe kepemilikan kolektif (*communal property*, yaitu ketika hak akses, pemanfaatan, dan pengelolaan menjadi hak bersama dari sebuah komunitas yang sudah terdefinisi secara jelas, misalnya anggota kelompok, koperasi atau organisasi tertentu serta dapat mengatur dan melarang pihak di luar anggota komunitasnya untuk memanfaatkan sumberdaya tersebut) untuk skema HD, HKm, HTR, dan

Kemitraan; bahkan menjadi tipe kepemilikan pribadi (*private property*, yaitu ketika kondisi yang ada memberikan seseorang atau badan usaha suatu hak untuk membatasi atau melarang orang lain serta memiliki kewenangan untuk mengatur pemanfaatan sumber daya tersebut) untuk skema HTR (pemegang izin skema HTR boleh perorangan).

Mengacu pada tipologi barang dan jasa menurut Ostrom (1977) dalam Berge (2004), dapat dikatakan bahwa program PS meskipun telah mampu mengubah kepemilikan dari *state property* menjadi *communal property* dan/atau *private property*, namun tetap tidak mengubah karakteristik SDH sebagai sumberdaya bersama (*CPRs*) yang bersifat non-ekskludabel tapi subtraktabel menjadi sumberdaya pribadi (*private resources*) yang bersifat ekskludabel dan subtraktabel.

Menurut Nugroho dan Soedomo (2016), walaupun ada perubahan, bahwa perubahan "kepemilikan" tersebut hanya menjadikan SDH sebagai "*quasi private goods*" atau semi milik pribadi dengan karakteristik tetap sebagai *CPRs*. Kondisi ini, menurut Nugroho (2016) sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan pemindahan hak pada hubungan kontraktual antara pemerintah dan pemegang Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada hutan alam (IUPHHK-A).

Pemegang IUPHHK-A hanya memiliki sumberdaya aktual berupa kayu/tegakan yang diizinkan untuk ditebang sesuai Jatah Produksi Tahunan (JPT) yang ditetapkan dalam Rencana Karya Tahunan (RKT) yang disahkan oleh pemerintah, sementara areal/lahan dan SDH di luar blok RKT tahun berjalan merupakan sumberdaya potensial bagi pemegang izin dan akan menjadi aktual jika dan hanya jika terdapat jaminan perpanjangan masa konsesi secara kontinyu.

Pada kenyataannya banyak IUPHHK-A yang tidak diperpanjang, sebagai signal bahwa memperoleh perpanjangan izin bukanlah persoalan yang mudah. Situasi demikian menunjukkan bahwa karakteristik SDH dari sudut pandang pemegang IUPHHK-A hanyalah sumberdaya sewaan. Kejadian pada pemegang IUPHHK-A ini dipastikan akan terjadi juga pada pemegang izin skema PS.



Sesuai dengan Pasal 53 Permen LHK P.83/2016 yang menyebutkan bahwa, skema PS berlaku untuk jangka waktu 35 tahun, dilakukan evaluasi setiap 5 tahun, dan tidak dapat diwariskan. Hasil evaluasi berkala 5 tahunan sebagai dasar perpanjangan izin skema PS. Dalam hal hasil evaluasi pemegang izin skema PS melakukan pelanggaran atau tidak memenuhi kewajibannya akan dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada kondisi tersebut, sesungguhnya belum ada jaminan program PS akan mencapai keberhasilan sesuai dengan tujuan yang diharapkan kecuali karakteristik SDH untuk program PS diubah menjadi karakteristik *private goods*.

**Aktor dan perilakunya.** Pada implementasi program PS di Provinsi Sumut setidaknya terdapat sekitar 12 (duabelas) aktor atau para pihak yang saling berinteraksi yaitu Kementerian LHK, BPSKL Wilayah Sumatera, Pemda Provinsi Sumut, Dinas Kehutanan Provinsi Sumut, KPH, Pokja PS Sumut, Pemegang izin skema PS, LSM pendamping PS, Pemda kabupaten, Perguruan Tinggi, Masyarakat sekitar lokasi izin, dan Badan usaha. Sebagaimana sudah disebutkan, dari aktor tersebut yang menjadi aktor kunci dalam implementasi program PS adalah

pemerintah, sedangkan aktor utamanya adalah pemegang izin skema PS.

Masing-masing aktor mempunyai kepentingan (*interest*) dan kekuasaan (*power*) yang berbeda-beda serta membentuk interaksi dan hubungan antar aktor dalam berbagai kegiatan yang akan berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi program PS. Reed *et al.* (2009), mendefinisikan kepentingan sebagai motivasi yang mendasari aktor melakukan tindakan. Adapun kekuasaan merupakan kemampuan aktor mempengaruhi orang lain untuk melakukan tindakan sesuai dengan keinginannya. Pada Tabel 2 disajikan tentang kepentingan, peran, komitmen dan perilaku beberapa aktor dalam program PS di Provinsi Sumut.

Dari duabelas aktor tersebut, dengan mengacu pada perspektif teori hubungan prinsipal dan agen, maka Kementerian LHK berposisi sebagai prinsipal dan pemegang izin skema PS sebagai agen. Sebagaimana tertera dalam kontraktual Permen LHK No. P.83/2016, principal membuat aturan-aturan tentang pemanfaatan hutan dalam skema PS untuk dijadikan pedoman dan ditaati oleh agen. Dalam ketentuannya, agen dituntut agar mengelola SDH milik prinsipal sesuai dengan tujuan prinsipal.

**Tabel 2.** Kepentingan, peran, komitmen, dan perilaku aktor dalam program PS di Provinsi Sumut

No.	Aktor	Kepentingan dan Peran (Aktivitas)	Komitmen dan Perilaku Aktor
1	Kementerian LHK	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Terealisasinya target skema PS dan beroperasinya usaha pemegang izin skema PS</li> <li>➢ Peran: Penetapan Areal Kerja (PAK) melalui pembuatan PIAPS; Penetapan keputusan pemegang izin (SK Menteri LHK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Komitmen: PAK pada PIAPS bersifat top down sehingga kepastiannya kurang kuat (meskipun bisa direvisi setiap enam bulan); Struktur penetapan dan perizinan tidak efektif dan efisien (Masih oleh Menteri LHK); Belum memiliki strategi pendampingan yang komprehensif setelah izin keluar; <i>Baseline</i> data sosial dan ekonomi masyarakat yang menjadi fokus pemberdayaan masih lemah</li> <li>➢ Perilaku: Membuat dan melaksanakan kebijakan atau peraturan tentang PS, salah satunya Permen LHK P.83/2016 dan peraturan turunan lainnya</li> </ul>
2	Balai Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (BPSKL) Wilayah Sumatera	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Terealisasinya target skema PS dan beroperasinya usaha pemegang izin skema PS</li> <li>➢ Peran: sebagai Unit Pelaksana Teknis Kementerian LHK di daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Komitmen: Wilayah areal kerja yang terlalu luas (meliputi Pulau Sumatera); Keterbatasan sumber daya manusia (SDM) maupun pendanaan</li> <li>➢ Perilaku: Fasilitasi implementasi program PS sebagaimana tertuang dalam Permen LHK No. P.83/2016 yang dilakukan bersama dengan KPH dan Pokja PS Sumut .</li> </ul>
3	Pemda Provinsi Sumut (Dinas Kehutanan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Terealisasinya target skema PS dan beroperasinya usaha pemegang izin skema PS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Komitmen: Menganggap program PS sebagai program nasional sehingga dukungan fasilitasi masih lemah; Belum ada alokasi anggaran khusus di APBD; Terdapat</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Peran: Fasilitasi implementasi program PS di daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ keterbatasan SDM, pengetahuan, dan informasi</li> </ul>
4	KPH	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Terealisasinya target skema PS (terutama skema Kemitraan Kehutanan) dan beroperasinya usaha pemegang izin sehingga ada kontribusi pendapatan melalui bagi hasil kerja sama pemanfaatan dengan mitra,</li> <li>➢ Peran: sebagai UPT Dinas Kehutanan; Fasilitasi implementasi PS di tingkat tapak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Perilaku: Belum menyusun Perkada tentang Fasilitasi PS; Belum menjadikan program PS sebagai Permasalahan dan Isu Strategis dalam RPJMD Provinsi Sumut</li> <li>➢ Komitmen: Dukungan terhadap implementasi Program PS cukup baik terutama skema Kemitraan Kehutanan; Masih terdapat keterbatasan anggaran, SDM, pengetahuan, dan informasi.</li> <li>➢ Perilaku: Bekerja sama dengan BPSKL dan pihak lainnya memfasilitasi implementasi program PS; Menjadikan program PS sebagai program Pemberdayaan Masyarakat pada RPHJP maupun RPHJPd KPH</li> </ul>
5	Pemegang izin skema PS	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Akses terhadap hutan dan lahan dalam meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat dan kelestarian lingkungan</li> <li>➢ Peran: Pemegang izin dan menjalankan izin usaha yang diperoleh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Komitmen: Masyarakat menilai masih terlalu banyak persyaratan administrasi yang harus dipenuhi dalam perizinan; Adanya keterbatasan akses informasi, pengetahuan, SDM dan pendanaan; Belum optimalnya pengembangan usaha perhutanan sosial setelah izin diterima; Kurangnya kesiapan kelompok masyarakat atau desa dalam implementasi program PS; Kurangnya sosialisasi dan pendampingan program PS oleh pemerintah, KPH, serta pihak lainnya</li> <li>➢ Perilaku: Karena banyaknya persyaratan, keterbatasan pengetahuan, dan kurangnya pendampingan masyarakat lambat dan kurang merespon dalam mengajukan skema program PS; Setelah izin keluar, kelompok pemegang izin lambat dalam merealisasikan kewajiban-kewajiban karena keterbatasan SDM, dana dan pendampingan</li> </ul>
6	LSM (Pendamping PS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Terealisasinya program kerja organisasi sesuai kesepakatan dengan donator dalam implementasi program PS</li> <li>➢ Peran: Fasilitasi dan pendampingan pemegang izin skema PS (sebelum dan sesudah izin keluar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Komitmen: Kegiatan fasilitasi tergantung fokus program dan pendanaan dari lembaga donor dan kemandirian LSM, sehingga kegiatan fasilitasi bersifat sementara; Persebaran LSM dalam fasilitasi yang tidak merata; Keterbatasan SDM dan pendanaan</li> <li>➢ Perilaku: Melakukan pendampingan dan fasilitasi kepada pemegang izin skema PS sesuai dengan ketersediaan anggaran organisasi</li> </ul>
7	Pemda Kabupaten (Dinas Pemberdayaan Masyarakat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Akses terhadap hutan dan lahan bagi masyarakat sehingga meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat dan kelestarian lingkungan</li> <li>➢ Peran: Fasilitasi pemegang izin skema PS lewat dana desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Komitmen: Dukungan lemah, karena bidang kehutanan bukan lagi menjadi tanggung jawab dan kewenangan Pemda Kabupaten, termasuk di dalamnya Program PS.</li> <li>➢ Perilaku: Tidak membuat program dan menyediakan anggaran khusus pada APBD untuk implementasi program PS; Belum melakukan fasilitasi secara optimal dalam implementasi program PS sesuai UU No. 6/2014 tentang Desa.</li> </ul>
8	Badan Usaha Milik Negara/Swasta	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Kepentingan: Terealisasinya program CSR perusahaan</li> <li>➢ Peran: Fasilitasi dan pendampingan pemegang izin skema PS dalam menjalankan usahanya; Pemberdayaan masyarakat di sekitar lokasi izin skema PS (Kasus Ekowisata Mangrove di Desa Lubuk Kertang)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Komitmen: Dukungan dalam kegiatan fasilitasi usaha pemegang izin PS cukup besar; Fasilitasi dalam bentuk pembangunan sarana dan prasarana maupun peningkatan kapasitas SDM pemegang izin skema PS.</li> <li>➢ Perilaku: Melakukan fasilitasi kegiatan dan pengelolaan skema PS kepada pemegang izin sesuai dengan program CSR perusahaan; Berkoordinasi dan kerja sama dengan KPH, LSM Pendamping, Perguruan Tinggi dalam kegiatan fasilitasi</li> </ul>

Sumber: Hasil wawancara dan pengolahan data primer (2019)

Mengacu pada kerangka pendekatan Nugroho (2016), maka agen akan berperilaku dalam menjalankan izin usahanya sesuai dengan aturan main dan karakteristik sumberdaya yang dimanfaatkannya yaitu SDH sebagai CPRs. Konteks implementasi program PS di Provinsi Sumut, khususnya terkait dengan keterlibatan masyarakat sebagai pemegang izin skema PS, berdasarkan wawancara dengan Marpaung (2019), diketahui bahwa perilaku agen juga dipengaruhi oleh status areal kawasan hutan yang dicadangkan dalam PIAPS Provinsi Sumut.

Pada umumnya status areal kawasan hutan pada PIAPS Provinsi Sumut berupa lahan konflik yang terdiri dari dua tipe yaitu: 1) tipe lahan dikuasai masyarakat dan sudah ditanami kelapa sawit; dan, 2) tipe lahan yang diklaim sebagai lahan milik marga (tanah adat). Lahan-lahan dengan tipe dikuasai masyarakat dan ditanami kelapa sawit sebagian besar berada di wilayah Pantai Timur Sumut (di antaranya meliputi Kabupaten Sergei, Deli Serdang, Langkat, Labuhanbatu, Labuhanbatu Utara, Labuhanbatu Selatan, Asahan, Batubara). Lahan ini diperoleh masyarakat melalui proses jual beli (kawasan hutan secara tidak legal) dan masyarakat "mengakuinya" sebagai lahan milik pribadi (*private property*).

Pada tipe lahan ini masyarakat kurang tertarik dengan program PS. Mereka menginginkan lahannya dipertahankan menjadi lahan milik agar bisa dipindahtangankan dan tetap bisa ditanami kelapa sawit. Keinginan ini, tentu tidak bisa dipenuhi dalam program PS karena secara umum bertentangan dengan Pasal 56 yang menyebutkan bahwa skema PS bukan merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan (Ayat 1), dilarang dipindahtangankan (Ayat 2), dan dilarang menanam kelapa sawit di areal hak atau izinnya (Ayat 5).

Sementara itu pada lahan dengan tipe yang diklaim sebagai lahan marga sebagian besar berada di wilayah Pantai Barat Provinsi Sumut (di antaranya meliputi Kabupaten Mandailing Natal, Tapanuli Selatan, Tapanuli Tengah, Tapanuli Utara). Lahan ini diklaim sebagai lahan adat yang diperoleh melalui warisan secara turun menurun dan ingin

dipertahankan sebagai milik marga berupa tanah adat (*communal proverty*).

Pada kasus dua tipe lahan tersebut, dalam upaya penyelesaian konflik terkait penguasaan tanah kawasan hutan (PTKH) perlu dilakukan upaya lebih mendalam (penelitian terpadu) guna mencari alternative lain yang tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku, misalnya melalui mekanisme Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA). Namun demikian, dengan mengacu pada Permen LHK No.17/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Dan Perubahan Batas Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria, penyelesaian melalui mekanisme TORA juga tidak mudah dilakukan ketika persyaratan dan ketentuan pada perundangan yang berlaku "tidak dapat dipenuhi".

Pada Pasal 3 Ayat (3) misalnya, disebutkan bahwa perubahan batas kawasan hutan untuk sumber TORA pada kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi tidak produktif dilakukan untuk lahan garapan dan telah dikuasai lebih dari 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut pada wilayah yang telah ditunjuk (huruf c) dan harus berada pada Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan Untuk Penyediaan TORA (PIATORA) yang ditetapkan Menteri. Persyaratan ini sulit dipenuhi, ketika pada lahan yang dikuasai masyarakat dan sudah ditanami sawit diperoleh melalui jual beli (tidak legal) dan belum dikuasai lebih dari 20 tahun, terlebih areal tersebut berada pada PIAPS dan bukan berada pada PIATORA.

Demikian halnya pada lahan dengan tipe yang diklaim sebagai tanah adat, ketika MHA ingin mempertahankan sebagai hutan adat juga bukan perkara mudah dan banyak persyaratan yang harus dipenuhi sebagaimana tercantum pada: (1) PermenLHK No. 32 Tahun 2015 tentang Hutan Hak dan (2) Perdirjen No. P.1/PSKL/SET/ KUM.1/2016 tentang Pedoman Verifikasi dan Validasi Hutan Hak.

Panjangnya proses penetapan Hutan Adat Pandumaan Sipituhuta menunjukkan bagaimana proses pengajuan hutan adat bukan sebuah perkara mudah. Diperlukan fasilitasi semua pihak, khususnya kemauan politik dari pemda kabupaten setempat dengan

adanya pengesahan Perda tentang Pengakuan MHA.

**Kinerja.** Kinerja merupakan hasil interelasi sosial antar aktor pada struktur kelembagaan dan karakteristik sumberdaya tertentu (Nugroho 2016). Pada kajian ini, kinerja implementasi program PS di Provinsi Sumut difokuskan pada indikator: Bertambahnya luas akses dan hak masyarakat terhadap hutan, Berjalannya ijin usaha PS, dan Dampak program PS (UNDP Indonesia 2015; Ditjen PSKL Kementerin LHK 2017).

**1. Akses dan hak masyarakat terhadap hutan.** Pada tingkat Provinsi Sumut (sampai Januari 2019), hak dan akses masyarakat terhadap hutan melalui skema PS telah mencapai luasan sekitar 61.961,95 hektar (atau sekitar 11,25% dari target program PS seluas 550.887 hektar). Capaian luasan tersebut dikeluarkan dalam bentuk izin skema PS sebanyak 102 izin (terdiri dari: 13 izin skema HD, 47 izin skema HKm, 12 izin skema HTR, 29 izin skema Kemitraan Kehutanan, dan 1 izin skema Hutan Adat) dengan jumlah kepala keluarga yang terlibat sekitar 14.150 KK (Tabel 3).

Pada kinerja ini, terdapat sejarah baru yaitu disyahnkannya Perda Kabupaten Humbang Hasundutan No. 3 Tahun 2019 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Pandumaan-Sipituhuta pada tanggal 31 Januari 2019. Perda ini merupakan perda pertama pada level kabupaten di Provinsi Sumut terkait pengakuan dan perlindungan MHA dan berhak memiliki HA seluas 5.172 hektar. Keberadaan Perda ini menjadi sangat

penting bagi MHA Pandumaan-Sipituhuta karena merupakan salah satu prasyarat dalam mengajukan permohonan HA kepada Menteri LHK.

Meskipun capaian luasan hak dan akses masyarakat terhadap hutan dalam skema PS masih terkategori rendah (11,25%), namun dengan terbitnya Surat Keputusan (SK) Menteri LHK tentang izin pengelolaan skema PS, kini masyarakat mempunyai legalitas hukum dalam penguasaan lahan dan adanya jaminan tenurial (*tenure security*) bagi masyarakat dalam pengelolaan kawasan hutan sesuai dengan *bundle of right* yang dimilikinya (Afif 2005).

Jayadinata (1996) dalam Affandi dan Harianja (2008) mengartikan *tenurial security* sebagai kepastian pengusahaan dan pemanfaatan tanah dan segala hasil olahan di atas tanah termasuk hutan. Melalui SK ini juga memperkuat adanya pengakuan (legitimasi) serta memperjelas batas dan klaim wilayah hutan bagi pemegang izin skema PS (Contreras-Hermosilla & Fay 2005).

**2. Berjalannya izin usaha PS.** Setelah izin skema PS keluar, secara ideal diharapkan para pemegang izin bisa segera menjalankan usaha skema izin PS yang diterimanya. Namun demikian kondisi ini belum berjalan sesuai dengan diharapkan. Dari hasil kajian terhadap tigabelas kriteria Berjalannya Izin Usaha PS pada masing-masing skema PS diketahui bahwa masih terdapat yang berkategori “Tidak Baik” dan “Cukup Baik” dalam menjalankan usahanya (Tabel 4).

**Tabel 3.** Rincian capaian luas skema PS Provinsi Sumut (sampai Januari 2019)

No	Skema PS	Luas tercapai tahun- (Hektar)					Total	Jumlah izin	Jumlah KK
		<2013	2014-2015	2016	2017	2018			
1	HD	320.00	0	0	3.541.00	516.00	4.377.00	13	2.706
2	HKm	137.00	610.00	0	5.690.00	25.352.00	31.789,00	47	6.502
3	HTR	11.810,61	3.434,00	0	215.00	0	15.459,61	12	2.569
4	KK	0	0	0	0	5.164,34	5.164,34	29	1.603
5	HA	0	0	0	0	5.172,00	5.172,00	1	770
Jumlah		12.267,61	4.044,00	0	9.446,00	36.204,34	61.961,95	102	14.150

Sumber: Hasil pengolahan data primer (2019)

**Tabel 4.** Kategori hasil penilaian kriteria berjalannya izin usaha PS setelah izin keluar terhadap pemegang izin skema PS di Provinsi Sumut

Kriteria Penilaian	Skema PS	Hutan Desa			Hutan Kemasyarakatan			
	Sangat Baik	Baik	Cukup Baik	Tidak Baik	Sangat Baik	Baik	Cukup Baik	Tidak Baik
1. Keberhasilan Perencanaan	2	1	1	-	6	1	2	-
2. Penataan Area Kelola	-	1	2	1	4	1	4	-
3. Mutu Zona Perlindungan	1	2	1	-	4	5	-	-
4. Pengembangan Usaha HHBK	-	1	3	-	-	2	5	2
5. Pengembangan Usaha HHK	-	-	4	-	-	-	5	4
6. Pengembangan Usaha Jasa Lingkungan	-	1	3	-	1	1	2	5
7. Pengembangan Usaha Pemanfaatan Kawasan	-	-	1	3	-	2	5	2
8. Perlindungan Hutan	-	-	3	1	-	5	1	3
9. Keberhasilan Tata Kelola Usaha	-	1	3	-	2	2	3	2
10. Keberhasilan Keorganisasian	-	3	1	-	4	2	3	-
11. Kewajiban Lain	1	-	1	2	3	-	1	5
12. Keberhasilan Skala Pemberdayaan Masyarakat	-	3	1	-	1	5	1	2
13. Kemantapan Kawasan Izin Skema PS	1	2	1	-	-	4	5	-
<b>Jumlah</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>37</b>	<b>25</b>
Kriteria Penilaian	Skema PS	Hutan Tanaman Rakyat			Kemitraan Kehutanan			
	Sangat Baik	Baik	Cukup Baik	Tidak Baik	Sangat Baik	Baik	Cukup Baik	Tidak Baik
1. Keberhasilan Perencanaan	3	2	1	-	1	1	-	-
2. Penataan Area Kelola	3	1	2	-	1	-	1	-
3. Mutu Zona Perlindungan	2	2	2	-	1	1	-	-
4. Pengembangan Usaha HHBK	-	1	4	1	1	-	-	1
5. Pengembangan Usaha HHK	-	-	5	1	-	-	1	1
6. Pengembangan Usaha Jasa Lingkungan	-	2	2	2	1	1	-	-
7. Pengembangan Usaha Pemanfaatan Kawasan	-	-	3	3	-	1	1	-
8. Perlindungan Hutan	-	1	2	3	-	-	2	-
9. Keberhasilan Tata Kelola Usaha	-	3	2	1	1	1	-	-
10. Keberhasilan Keorganisasian	1	2	3	-	1	1	-	-
11. Kewajiban Lain	2	-	1	3	1	1	-	-
12. Keberhasilan Skala Pemberdayaan Masyarakat	-	1	4	1	1	1	-	-
13. Kemantapan Kawasan Izin Skema PS	3	2	1	-	-	1	1	-
<b>Jumlah</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>32</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

Sumber: Pengolahan Data Primer (2019)

Keterangan : Nominal angka pada tabel menunjukkan jumlah contoh izin pemegang skema PS

Berdasarkan kategori pada kriteria penilaian seperti tertera pada Tabel 4, menunjukkan bahwa sesungguhnya masih terdapat pemegang izin skema PS yang belum menjalankan kewajiban-kewajibannya dan belum menjalankan usahanya setelah izin diperoleh. Dari hasil analisis dan wawancara secara mendalam, penyebab belum berjalannya izin usaha yang diperoleh antara lain: a) Surat Keputusan (SK) izin skema PS baru diperoleh (rata-rata tahun 2017) sehingga belum menjalankan semua indikator yang ada maupun kewajiban seperti tercantum dalam Permen LHK No. 83/2016; b) Kurangnya pendampingan dan fasilitasi dari pemerintah maupun pihak lainnya

dalam menjalankan izin usaha PS, dan (c) Adanya keterbatasan SDM dan biaya dalam menjalankan izin usaha PS.

Rendahnya capaian target luasan dan belum berjalannya usaha program PS di Provinsi Sumut, juga disebabkan karena adanya persoalan kelembagaan terutama belum adanya pelembagaan (peraturan) yang memadai seperti Peraturan Gubernur tentang Fasilitasi dan Implementasi Program PS. Hal ini juga diperkuat dengan telaahan terhadap dokumen RPJMD Provinsi Sumut, dimana Program PS belum masuk sebagai Permasalahan dan Isu Strategis dalam RPJMD Provinsi Sumut, baik Tahun 2013-2018 maupun Tahun 2018-2023, sehingga

belum ada alokasi anggaran khusus pada APBD untuk mendukung implementasi program PS.

Demikian halnya ketika surat izin sebagai pemegang skema PS sudah keluar, pemegang izin skema PS sebagai agen dalam menjalankan usahanya juga terikat dengan banyaknya ketentuan dan aturan yang terdapat pada Permen LHK No. P.83/2016. Di tengah keterbatasan SDM, dana, dan pendampingan pada akhirnya banyak pemegang izin yang belum menjalankan kewajibannya (perilaku) seperti: membuat tata batas areal kerja, menyusun rencana (pengelolaan hutan, kerja tahunan, dan kerja usaha) sehingga mengakibatkan tidak adanya kegiatan pemanfaatan hutan dan belum banyak berdampak pada perbaikan ekonomi, sosial, maupun lingkungan (kinerja).

**3. Dampak program PS.** Program PS sebagai salah satu inovasi kebijakan pengelolaan hutan diharapkan menghasilkan perubahan besar dalam pengelolaan hutan dan mempunyai dampak berupa manfaat ekonomi, sosial, maupun lingkungan (Fajar dan Hardiyato 2015; Supriyanto, dkk. 2017; Fakultas Kehutanan Universitas Hasanudin 2018; Kuncoro, dkk. 2018). Dalam konteks yang lebih luas, jika inovasi program PS diimplementasikan secara efektif, maka akan menjamin kepastian dan keamanan hak tenurial masyarakat serta menjadi salah satu pendukung dalam perbaikan tata kelola hutan (Herawati, dkk. 2017).

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, secara umum program PS di Provinsi Sumut berhasil meningkatkan akses masyarakat terhadap hutan. Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa hak akses tersebut tidak serta merta dapat memberikan manfaat secara ekonomi, sosial, dan lingkungan bagi pemegang izin skema PS. Dari 21 contoh skema PS terdapat 13 skema PS (62%) yang belum menjalankan izin usahanya dengan baik sehingga pemegang izin skema PS belum merasakan manfaat program PS secara signifikan, baik secara ekonomi, sosial, maupun lingkungan.

Sementara itu terdapat 8 skema PS (38%) yang sudah menjalankan izin usahanya sehingga program PS memberikan manfaat secara ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Salah satu

pemegang izin yang telah merasakan manfaat program PS tersebut yaitu Kelompok Mekar.

Kelompok Mekar sebagai salah satu pemegang izin PS skema Kemitraan Kehutanan (KK) berada di Desa Lubuk Kertang, Kecamatan Brandan Barat, Kabupaten Langkat. Kelompok ini telah merasakan dampak ekonomi, sosial, maupun lingkungan dari program PS melalui pengembangan Ekowisata Mangrove Lubuk Kertang. Dari estimasi yang dilakukan, Kelompok Mekar memperoleh pendapatan sekitar Rp12-20 juta perbulan. Bahkan pada musim liburan seperti Hari Raya Idul Fitri, libur Natal dan tahun baru, serta libur sekolah pendapatan bisa meningkat sekitar Rp25-35 juta per musim liburan.

Selain bermanfaat secara ekonomi, program PS juga memberi dampak secara sosial yaitu berkontribusi dalam penanganan konflik tenurial yang mendorong lahirnya kesadaran bersama (*collective awareness*) sebagai faktor pemicu lahirnya aksi bersama (*collective action*) (Purwawangsa 2017). Pada kasus Kelompok Mekar di Desa Lubuk Kertang, aksi bersama diawali dengan perjuangan kelompok masyarakat nelayan yang melihat sabuk mangrove di sekitar desanya hancur karena perambahan sawit di Kecamatan Pangkalan Susu dan Kecamatan Brandan Barat, Kabupaten Langkat.

Masyarakat mampu menyelesaikan konflik dengan perambah sawit ketika LBH Medan, WALHI Sumut, dan Dinas Kehutanan Kabupaten Langkat, Dinas Kehutanan Provinsi Sumut bersatu dalam 'mengusir' perambah yang menanam sawit di areal mangrove pada tahun 2011. Selanjutnya masyarakat yang didampingi Yayasan Gajah Sumatera (Yagasu) dan mendapat dukungan dari dinas kehutanan kabupaten maupun provinsi melakukan penanaman kembali mangrove sehingga berfungsi kembali sebagai kawasan lindung (Batubara 2018).

Pada tahun 2016, Dinas Kehutanan Provinsi, KPH Wilayah I Stabat, BPSKL Wilayah Sumatera, dan PT Pertamina EP Pangkalan Susu memfasilitasi kelompok masyarakat untuk mendapatkan izin skema PS. Salah satu kelompok masyarakat tersebut yaitu Kelompok Mekar di Desa Lubuk Kertang yang telah

mendapat pengesahan berupa Surat Keputusan Menteri LHK No. SK. 161/MenLHK-PSKL/PKPS/PSL.0/4/2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Kemitraan Kehutanan Antara Kelompok Tani Hutan Mekar dengan KPH Wilayah I Stabat, Desa Lubuk Kertang, Kecamatan Brandan Barat, Kabupaten Langkat, Provinsi Sumatera Utara seluas 60 Hektar, untuk jangka waktu 35 tahun.

Program PS selain berkontribusi dalam resolusi konflik, juga telah menurunkan kegiatan ilegal dalam kawasan hutan yang dilakukan oleh masyarakat sekitar hutan. Sejak keluar Permen LHK No. 83/2016 peningkatan luasan dan jumlah skema PS di Provinsi Sumut, yang dimulai tahun 2017 hingga tahun 2018, terus meningkat. Pada kondisi lain, hasil penelitian menunjukkan bahwa sejak tahun 2015 sampai tahun 2018 jumlah kasus kegiatan ilegal pada kawasan hutan terus mengalami penurunan (Tahun 2015 ada 143 kasus; tahun 2016 ada 46 kasus; Tahun 2017 ada 77 kasus, dan Tahun 2018 ada 5 kasus).

Pemda Provinsi Sumut dalam pencegahan dan penangangan kegiatan ilegal dilakukan melalui dua pendekatan yaitu penegakan (jalur) hukum dan pendekatan sosial dengan memberikan hak dan akses secara legal melalui skema PS. Adapun sebagai dampak lingkungan, program PS khususnya pada masyarakat di Desa Lubuk Kertang telah berhasil menjaga kelestarian mangrove dan berhasil menanam kembali ratusan hektar tanaman mangrove. Dengan keberhasilan ini maka hasil ikutan dari mangrove seperti ikan, kepiting, udang, dan hasil hutan bukan kayu lainnya mulai bisa diperoleh kembali dan diusahakan masyarakat. Adanya manfaat lingkungan ini juga mampu mengubah perilaku masyarakat untuk semakin bersemangat merehabilitasi dan mengusahakan areal izin yang diperoleh sesuai dengan aturan yang ada.

Adanya keberhasilan salah satu skema PS yaitu KK pada Kelompok Mekar tidak terlepas dari adanya koordinasi dan kerja multi pihak (*collaborative governance*) antara Kelompok Mekar, KPH Wilayah I Stabat, Dinas Keutanan Provinsi, PT Pertamina EP Pangkalan Susu, Pendamping kelompok, Pemda Kabupaten Langkat, dan Perguruan Tinggi. Ansell dan

Gash (2007), mendefinisikan *collaborative governance* sebagai serangkaian pengaturan dimana satu atau lebih lembaga publik yang melibatkan secara langsung stakeholder non-pemerintah di dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi pada kesepakatan bersama dan proses musyawarah (konsultatif) yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur suatu program. Mengacu pada Wiratno (2017), kondisi ini menyerupai kondisi Ekowisata Kalibiru di Kabupaten Kulonprogo, Yogyakarta yang dikelola oleh tujuh Kelompok Tani Hutan (KTH) yang tergabung dalam "Paguyuban Kelompok Tani Mandiri" yang mengelola lahan seluas 197 hektar (Hutan Lindung seluas 144 ha dan Hutan Produksi seluas 83 ha) dalam skema HKm.

#### **Penguatan Kelembagaan Program**

**PS.** Berdasarkan kondisi kelembagaan dan kinerja Program PS pada tingkat Provinsi Sumut, terlihat bahwa secara kelembagaan program PS belum terimplementasi dengan baik. Demikian juga dari sisi kinerja, program PS tidak serta merta memberikan manfaat bagi pemegang izin dikarenakan masih lemahnya kelembagaan implementasi program PS di tingkat Provinsi. Berdasarkan situasi tersebut, maka Pemda Provinsi Sumut perlu melakukan serangkaian penguatan kelembagaan sehingga kinerja program PS dapat dicapai dengan baik. Berikut beberapa penguatan kelembagaan yang bisa menjadi solusi alternative dalam implementasi program PS:

#### **1. Penguatan kebijakan program**

**PS.** Kebijakan terkait pendelegasian kewenangan Menteri LHK kepada Gubernur dalam hal pemberian izin skema PS sebagaimana tertuang dalam Permen LHK No. 83/2016 tidak banyak membantu dalam percepatan dan implementasi program PS di daerah. Kondisi ini terjadi karena dalam pendelegasian tersebut terdapat persyaratan yang harus dipenuhi pemda provinsi seperti: a) Pemda provinsi telah mempunyai RPJMD yang memuat program PS; b) ada pergub tentang Fasilitasi PS; dan, c) menyediakan anggaran dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau Dana Bagi Hasil Sumberdaya

Kehutanan Reboisasi (DBH DR). Pada tingkat Provinsi Sumut, ketiga persyaratan tersebut belum ada yang dipenuhi sehingga Gubernur Sumut tidak bisa mengeluarkan surat keputusan tentang pemberian izin skema PS. Untuk mengurangi hambatan tersebut Pemerintah Pusat yang mempunyai kewenangan dalam pengaturan pemanfaatan anggaran negara bisa langsung menjalankan program PS dengan mengacu pada UU No. 23/2014 Pasal 19 ayat (1) huruf a, bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat diselenggarakan sendiri.

Selanjutnya jika akan dilimpahkan ke pemerintah daerah, hendaknya mengacu pada kombinasi atas Pasal 19 dan Pasal 24 UU No. 23/2014. Dimana kewenangan PS tetap dipegang pemerintah pusat (Pasal 19 ayat 1 huruf a) dan disertai dengan langkah Kementerian (LHK) melakukan pemetaan urusan pemerintahan pilihan sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 24 ayat 4, yang berbunyi pemetaan urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menentukan daerah yang mempunyai urusan pemerintahan pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan.

Oleh karena itu Kementerian LHK seharusnya terlebih dahulu mengidentifikasi pemerintahan daerah mana yang benar-benar sudah siap bisa menjalankan (diberi delegasi) program PS serta membangun dan memperjelas kebijakan tentang peta jalan (*road map*) implementasi program PS yang akan menjadi acuan pemerintah daerah (Kemitraan 2011; Wulandari, dkk. 2016).

Sejauh ini, komitmen dan dukungan politik anggaran dari Pemda Provinsi Sumut untuk program PS masih belum signifikan. Di daerah, program PS masih dipandang sebagai urusan kehutanan yang menjadi urusan (tanggung jawab) pemerintah pusat dan menjadi urusan pilihan bagi pemda. Karena pemahaman ini menyebabkan pemda belum memasukan program PS sebagai permasalahan dan isu strategis dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sumut.

Saat ini baru ada 12 provinsi yang mendukung program PS yaitu Aceh,

Sumbar, Riau, Jambi, Sumsel, Kalbar, Kalteng, Kaltim, Sulteng, Sulsel, Papua, dan Papua Barat (Zakaria dkk. 2018). Dari beberapa lokasi kisah sukses pengelolaan HKm dan HD, seperti HKm Kalibiru di Kabupaten Kulon Progo dan HD di Kabupaten Bantaeng dan Sigi, diketahui bahwa kesuksesan itu tidak terlepas dari adanya komitmen kelompok masyarakatnya dan fasilitasi LSM yang mendapatkan sumber pembiayaan dari lembaga donor.

Selain itu adanya komitmen pemerintah daerah, khususnya kepala daerah, yang dibuktikan dengan dukungan alokasi anggaran pada proses penyiapan usulan sampai dengan pasca mendapatkan izin serta tidak memperlambat proses perijinan. Berkenaan dengan ini maka Pemda Provinsi Sumut harus segera melembagakan program PS dengan cara menyusun peraturan gubernur tentang fasilitasi dan dukungan anggaran untuk implementasi program PS serta menjadikan program PS sebagai permasalahan dan isu dalam RPJMD provinsi.

Terkait alokasi anggaran program PS, Haryanto dkk. (2017), menyebutkan bahwa proses penyiapan usulan sampai mendapatkan penetapan areal kerja dan ijin usaha pemanfaatan skema PS membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Hasil penelitian Indonesian Budget Center (IBC) menyebutkan bahwa anggaran ideal untuk pendampingan dan fasilitasi sampai mendapatkan ijin adalah Rp 327.000 per hektar. Biaya untuk mencapai target luasan program PS di Sumut seluas 550.887 hektar, dibutuhkan anggaran sekitar Rp 180.140.049.000 (180 Milyar). Menurut Zakaria dkk. (2018), perlu adanya inovasi kebijakan yang mendorong Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) untuk merevisi ketentuan Permendagri No. 13 tahun 2006 yang terakhir kali diubah menjadi Permendagri No. 21 tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan mencantumkan program PS ke dalam format Rencana Kerja dan Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD).

Sebagaimana sudah dijelaskan, bahwa Permen LHK No. 83/2016 sudah mempertimbangkan kecepatan proses dan kewenangan yang jelas dalam penyelenggaraan PS. Namun permen



tersebut belum mampu menggerakkan keterlibatan lintas kementerian dan pemda. Selain itu, pendelegasian kewenangan Menteri LHK kepada gubernur sifatnya hanya sukarela, sehingga implementasinya bergantung dari *political will* pemda provinsi (Hardiyanto dkk. 2018).

Sehingga Kementerian LHK tidak memiliki kewenangan memaksa pemda untuk mendukung program PS. Oleh karenanya, supaya kebijakan program PS mampu menggerakkan lintas kementerian dan pemda, maka idealnya dibuatkan kebijakan yang lebih tinggi dari kebijakan peraturan menteri. Pilihan kebijakannya adalah Instruksi Presiden (Inpres) atau Keputusan Presiden (Kepres), atau paling tidak Surat Keputusan Bersama (SKB).

Program PS juga merupakan bagian dari pembangunan desa yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan (Pasal 78 ayat 1 UU No. 6/2014 tentang Desa).

Oleh karena itu pemerintah daerah dapat berperan dalam pengembangan program PS dengan membuat Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan yang diintegrasikan dengan program PS. Hal ini sesuai dengan Permen LHK No. 83/2016 Pasal 61 ayat 1-3 yang menjelaskan bahwa: Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pemegang HPHD, IUPHKm, IUPHHK-HTR, Kemitraan Kehutanan dan pemangku Hutan Adat. Dengan demikian, Pemerintah dan pemerintah daerah dapat menjadikan areal kerja PS sebagai basis lokasi pembangunan (Purwanto dan Zakaria 2017).

**2. Penguatan kapasitas aktor penyelenggara program PS.** Program PS tidak boleh hanya dipandang sebagai bentuk pengakuan dan legalitas atas akses kelola masyarakat terhadap hutan. Lebih jauh perlu adanya aspek pengembangan kapasitas penyelenggara program PS sebagai jaminan keberlanjutan pelaksanaan PS. Di tingkat pemerintah pusat maupun daerah terdapat kebutuhan untuk peningkatan kualitas dan kuantitas

staf yang mengurus langsung proses perijinan PS maupun penyuluh kehutanan dan pendamping PS. Demikian halnya di tingkat pemegang izin sebagai pelaksana program PS.

Khusus di Provinsi Sumut, keberadaan BPSKL Wilayah Sumatera selaku UPT di bawah Ditjen PSKL Kementerian LHK dinilai kurang optimal perannya dalam implementasi program PS. Hal ini disebabkan adanya keterbatasan jumlah SDM serta cakupan wilayah kerjanya yang terlalu luas yaitu meliputi pulau Sumatera. Di sisi lain BPSKL wilayah selain membantu proses percepatan PS juga membantu implementasi kegiatan direktorat lain, seperti Bina Usaha Perhutanan Sosial, Resolusi konflik, dan Kemitraan Lingkungan.

Kondisi ini seringkali menyulitkan ketika bekerja dalam proses percepatan PS yang berjalan secara *parallel* di semua provinsi (Hardiyanto dkk. 2018). Karenanya diperlukan penambahan UPT Ditjen PSKL di daerah sekaligus penambahan jumlah SDM yang berkualitas. Jika tidak memungkinkan ditambah maka direkomendasikan untuk penambahan tugas, pokok dan fungsi Ditjen lain (khususnya UPT Ditjen KSDAE dan Ditjen BPDAS HL) untuk dapat membantu dalam implementasi percepatan PS di daerah.

Demikian halnya dengan pokja PPS Provinsi Sumut peran dan kapasitas perlu ditingkatkan. Implementasi Pokja harus didukung oleh ketersediaan sumberdaya, baik pendanaan maupun manusia. Untuk lebih meningkatkan kinerja pokja sebaiknya ketua pokja PPS Provinsi Sumut tidak dirangkap jabatan dengan Kepala BPSKL Wilayah Sumatera.

KPH juga mempunyai peran yang sangat penting dalam implementasi program PS yang efektif dan efisien. Sinergi KPH, Dinas Kehutanan, Pokja PS, BPSKL Wilayah, dan pemda kabupaten merupakan jalan dalam merealisasikan pembangunan masyarakat desa sekitar hutan dan pemerintah hadir di tingkat tapak (Handoyo dan Kurniawan 2018). Peran KPH penting untuk meningkatkan efektivitas dan percepatan program PS dengan ditunjukkan oleh ketepatan subyek (pelaku PS), obyek (kawasan hutan), dan keadilan antar pelaku.

KPH juga bisa melakukan pendampingan masyarakat untuk pengelolaan PS dan pengembangan bisnis PS yang berbasis hasil hutan termasuk jasa lingkungan (Zakaria, dkk. 2018). Untuk memperkuat peran itu maka KPH harus menjadikan program PS sebagai rencana kerja (kegiatan) yang dituangkan pada Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang maupun Jangka Pendek (RPHJP/RPHJPD) KPH.

Berdasarkan hasil beberapa kajian tentang pelaksanaan program PS, diketahui bahwa salah satu penyebab lambatnya realisasi program PS adalah rendahnya kapasitas pelaksana program PS, baik kelompok masyarakat pemegang izin maupun pendamping (Suharjito 2017b; Haryanto dkk. 2017; Purwanto dan Zakaria 2017; Hardiyanto dkk. 2018; Zakaria dkk. 2018).

Oleh karena itu penting dilakukan peningkatan kapasitas pelaksana program PS dengan fokus pada aspek: kelembagaan pengelolaan hutan lestari (sistem manajemen dan administrasi kehutanan), usaha PS atau bisnis berbasis masyarakat (melalui pembangunan BUMDes, Koperasi, atau bentuk-bentuk *community enterprise* lainnya), serta pengembangan investasi, produk dan pasar usaha PS.

Penguatan keberlanjutan program PS sebagai sebuah inovasi, adalah hal yang wajar jika aktor penyelenggara program PS mendapatkan imbalan (*reward*). Imbalan ini dimaksudkan untuk meningkatkan motivasi dan kinerja aktor penyelenggara PS dalam mewujudkan tujuan program PS. Lebih jauh Kim and Chang (2009); Asrori dan Kartika (2018) menyatakan bahwa, penghargaan inovasi yang diberikan kepada pemerintah daerah maupun para pengusul inisiatif inovasi daerah merupakan rangsangan agar pemerintah daerah semangat untuk mendampingi pelaksanaan inovasi daerah.

Oleh karena itu menjadi hal penting jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah melakukan "*Inovasi Perhutanan Sosial Award*" di tingkat nasional maupun tingkat provinsi. Hal ini bisa dilakukan sebagaimana pelaksanaan *Nirwasita Tantra Award* (penghargaan dari pemerintah terhadap Kepala Daerah, Gubernur dan Bupati/Walikota, yang dinilai memiliki kepemimpinan yang mampu merumuskan dan menerapkan

kebijakan dan program kerja berbasis pembangunan berkelanjutan guna memperbaiki kualitas lingkungan hidup di daerahnya) oleh Kementerian LHK.

Kelancaran pelaksanaan *Inovasi Perhutanan Sosial Award* tersebut maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara bersama-sama atau pemerintah pusat secara mandiri membentuk Tim Khusus (atau bentuk lain yang sesuai) untuk menyusun Petunjuk Teknis Penilaian *Inovasi Perhutanan Sosial Award*. Dengan mengacu pada Asrori dan Kartika (2018), dalam penyusunan konsep juknis Penilaian *Inovasi Perhutanan Sosial Award* tersebut setidaknya mencakup tiga pokok yaitu: Penentuan Indikator, Proses Seleksi Peserta Inovasi Perhutanan Sosial Award, dan Metode Penetapan Pemenang atau cakupan lainnya sesuai dengan PP No. 38/2017 tentang Inovasi Daerah.

### **3. Pengembangan usaha skema PS setelah izin keluar.**

Setelah mendapatkan izin PS, sebagian besar pemegang izin skema PS di Provinsi Sumut cenderung kurang berkembang. Selain karena belum adanya pelembagaan tentang implementasi program PS, juga disebabkan kurangnya fasilitasi penguatan kapasitas dan usaha PS dari para pendamping maupun dari pemerintah. Oleh karena itu diperlukan proses fasilitasi pengembangan kelembagaan usaha, peningkatan jejaring pasar dan akses modal, serta upaya untuk meningkatkan nilai tambah produk dari hasil usaha PS.

Proses ini memerlukan partisipasi para pihak dan tidak hanya menjadi tanggung jawab pendamping atau organisasi pemerintah yang mengurus kehutanan. Menurut Zakaria (2018), bahwa keberhasilan pengembangan usaha pengelolaan hutan berbasis masyarakat, seperti skema PS, sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah bersama para pihak lainnya dalam memenuhi apa yang disebut sebagai 4 (empat) syarat penting.

Empat syarat penting yang dapat juga disebut 4 pilar tersebut meliputi: serangkaian kegiatan pada ranah legalisasi asset dan/atau akses/*Legalisation* (Pilar 1); serangkaian kegiatan pada lahan di mana program PS itu berlangsung/*on farm* (Pilar 2); serangkaian kegiatan pengolahan hasil hutan dan penciptaan nilai tambah ekonomi/*off farm* (Pilar 3);

dan serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengembangan akses pemasaran atas hasil usaha PS/*market* (Pilar 4).

Setelah memiliki legalitas akses dan hak pada kawasan hutan (Pilar 1), pemegang izin skema PS dituntut untuk melakukan optimalisasi pengelolaan hutan melalui pelestarian kawasan hutan dan pemanfaatan kawasan hutan baik secara ekonomi, sosial, maupun lingkungan (Pilar 2). Kegiatan yang bisa dilakukan antara lain: penyusunan rencana kerja pengelolaan, kegiatan rehabilitasi, pengembangan komoditas hasil hutan baik kayu maupun non kayu, pengembangan lahan PS melalui pola *agroforestry* atau wanatani, kegiatan pengamanan kawasan, dan penyusunan rencana kerja usaha (RKU) (Haryanto dkk. 2017; Affandi dkk. 2017).

Peningkatan nilai tambah pengelolaan kawasan pada Pilar 2, pemegang izin skema PS dapat melakukan pengembangan industri berbasis SDH dengan berbagai jenis komoditi hasil hutan seperti kayu, bukan kayu, jasa lingkungan (ekowisata, air bersih, mikro hidro), pertanian, maupun peternakan (Pilar 3). Pada pilar ini, para pemegang izin skema PS dapat membentuk organisasi Asosiasi Pemegang Izin PS (APIPS) dalam rangka mengembangkan, meningkatkan, dan melindungi usaha para anggota APIPS.

Pembentukan organisasi ini juga telah dilakukan oleh pengusaha hutan yang membentuk Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI). APIPS sebagai perkumpulan dan mitra para pihak dapat berfungsi sebagai wadah dan wahana komunikasi, informasi, konsultasi, fasilitasi dan advokasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pengusaha PS sehingga tercipta kegiatan usaha yang bertanggungjawab, akuntabel, transparan dan profesional.

Melalui koordinasi APIPS, para pemegang izin skema PS dapat melakukan berbagai macam kegiatan guna memperkuat kapasitas pemegang izin seperti: penyusunan RKU yang baik, peningkatan jiwa kewirusahaan sehingga pengusaha komoditas izin usaha (HHK/HHBK/Jasa lingkungan) menjadi optimal, peningkatan penggunaan teknologi informasi pada semua proses kegiatan usaha, dan pengembangan industri berbasis SDH di bagian hilir.

Pengembangan industri di bagian hilir dapat dilakukan mulai dari pedesaan sehingga mampu meningkatkan kesempatan kerja dan berusaha, menahan urbanisasi, dan meningkatkan kegiatan ekonomi produktif di pedesaan. Industri yang dikembangkan dapat dimulai dari pengolahan setengah jadi ataupun pengolahan lebih lanjut sampai barang siap pakai (*finished products*).

Oleh karena itu pengembangan PS tidak berhenti hanya pada pengelolaan hutan di tingkat tapak, tetapi perlu diintegrasikan dengan pengembangan industri dan jasa kehutanan di pedesaan. Dengan demikian diharapkan generasi muda (*milenial*) pedesaan akan lebih tertarik dan dapat berkibrah dalam bisnis industri berbasis SDH di pedesaan. Hubungan saling ketergantungan antara masyarakat pemegang izin skema PS dan masyarakat pelaku bisnis kehutanan akan mampu menjaga kelestarian hutan (Fahmi, dkk. 2018).

Jaminan dan akses pasar bagi produk-produk yang dihasilkan dari skema PS merupakan bagian tidak terpisahkan dalam pengembangan usaha PS (Pilar 4). Dengan jaminan dan akses pasar yang lebih adil, maka diharapkan pemegang izin skema PS dapat memperoleh harga yang lebih baik bagi produk usaha PS, sehingga menjadi insentif atas upaya yang telah dilakukannya untuk memperoleh dan mempertahankan pengelolaan hutan lestari melalui skema PS. Berkenaan dengan hal tersebut maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya dapat membuat serangkaian kebijakan terkait jaminan dan akses pasar hasil hutan dari skema PS.

Menurut Prijono (2017), secara kelembagaan, kemampuan manajerial setiap pemegang izin skema PS bervariasi. Itulah sebabnya diperlukan pendampingan dan pemantauan dari instansi kehutanan di tingkat tapak. Bentuk pendampingan pun berbeda-beda sesuai dengan level kapasitas kelompok, mulai dari fasilitasi pemasaran, akses kredit, membentuk koperasi, sampai membuka jaringan kemitraan. Setelah izin usaha Pengelolaan skema PS terbit, para pemegang izin menghadapi tantangan besar dalam mengelola usaha skema PS.

Dari sisi kelola usaha, pemegang izin skema PS sepantasnya membangun usaha bagi kemandirian bersama. Harapannya, manfaat ekonomi tidak berhenti di tingkat pemegang izin, tapi juga membawa kemaslahatan bagi masyarakat sekitar dan pembangunan wilayah. Kemandirian usaha pemegang izin skema PS sangat penting dibangun dalam menghadapi persaingan dengan pemburu rente dalam memperebutkan pasar komoditas PS.

Dalam perspektif wirausaha, maka pemegang izin skema PS dan anggotanya perlu memiliki jiwa wirausaha atau *entrepreneur* dan kemampuan manajerial yang memadai sehingga cakupan bisnis PS tidak terbatas di pasar lokal, tapi menjangkau pasar regional, nasional, bahkan internasional. Dengan kata lain, bahwa pengembangan kebijakan PS sebenarnya juga berarti pengembangan usaha.

Guna memperluas akses pasar produk usaha PS, pemegang izin usaha PS dapat memanfaatkan sarana teknologi dan informasi pada proses promosi dan pemasaran produk usaha PS. Dengan berkembangnya teknologi digital pada saat ini, pemasaran produk dapat dilakukan secara *online* melalui internet, terutama media sosial. Dengan mengacu pada Baqiroh (2019), pemegang izin PS dapat memanfaatkan APIPS sebagai etalase (untuk memajang produk) sekaligus untuk mejaring pasar serta menjadi penghubung antara kelompok usaha PS (KUPS) dan *off taker* yang tertarik dengan produk KUPS, di saat keberadaan *Pesona Mart* belum dapat mengcover baik segi promosi maupun peningkatan penjualan produk usaha PS.

Pada tingkat tapak, KPH selain berperan sebagai pendamping, juga dapat meningkatkan perannya dalam pengembangan model pengelolaan *social enterprise* berdasarkan karakteristik masyarakat lokal. KPH sebagai unit teknis dalam pengembangan skema PS harus segera memainkan peran strategi dalam menginisiasi pertumbuhan ekonomi dengan bisnis lokal sebagai penggerak. KPH bisa melakukan *linkages business* dengan pihak-pihak yang saling berkepentingan, utamanya mendorong *market system* dari kelompok usaha PS ke usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) maupun industri.

## KESIMPULAN

Kinerja implementasi program PS di Provinsi Sumut masih terkategori rendah dan belum berjalan dengan baik. Capaian luasan baru 61.961,95 hektar (sekitar 11,25% dari target program PS seluas 550.887 hektar). Setelah izin keluar, masih terdapat pemegang izin skema PS yang belum menjalankan kewajiban-kewajibannya dan belum menjalankan usahanya. Pemberian hak dan akses legal dalam skema PS tidak serta merta dapat memberikan manfaat secara ekonomi, sosial, dan lingkungan ketika dukungan kelembagaan masih lemah.

Pada aspek regulasi di tingkat nasional, masih terdapat kebijakan terkait PS yang belum sinkron dan terintegrasi antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya sehingga berpotensi menghambat implementasi program PS. Pemen LHK No. P.83/2016 sebagai landasan utama dalam implementasi program PS belum bisa mendorong keterlibatan lintas kementerian dan pemerintah daerah dalam pencapaian kinerja program PS. Di tingkat pemda, khususnya Provinsi Sumut, dukungan kebijakan implementasi program PS juga masih rendah sehingga menjadi salah satu faktor rendahnya kinerja program PS.

Program PS telah mengubah tipe penguasaan SDH dari penguasaan negara menjadi penguasaan kelompok bahkan individu secara legal. Meskipun telah terjadi perubahan tipe penguasaan SDH, program PS tidak mengubah karakteristik SDH sebagai CPRs menjadi *private resources*, kecuali pada hutan adat dengan status hutan hak pada MHA. Pada sisi aktor, terdapat beragam aktor yang terlibat dalam program PS. Namun karena adanya perbedaan kepentingan dan kekuasaan para aktor dalam program PS, serta belum adanya sinergitas antar aktor pada akhirnya menjadikan perilaku aktor belum sepenuhnya mendukung keberhasilan implementasi program PS.

Guna mencapai kinerja implementasi PS yang baik, maka perlu dilakukan penguatan kelembagaan melalui kegiatan seperti: dibuat kebijakan terkait PS yang mampu menggerakkan lintas kementerian dan pemda pada tingkat nasional; penyusunan regulasi tentang fasilitasi implementasi program PS oleh Pemda Provinsi Sumut; adanya peningkatan

kualitas SDM penerima izin skema PS dan para pendamping PS, adanya penyusunan rencana aksi bersama para pihak dan pengintegrasian program PS dalam dalam rencana kerja masing-masing pihak; adanya pendampingan kepada pemegang izin dan kebijakan jaminan pasar dalam menjalankan usaha PS.

### REKOMENDASI

Berdasarkan temuan dari penelitian dan analisis kelembagaan terhadap implementasi program PS, berikut beberapa rekomendasi dalam meningkatkan kinerja implementasi program PS di Provinsi Sumut:

1. Pada tingkat nasional segera dibuat regulasi setingkat Inpres atau Kepres tentang Perhutanan Sosial sehingga mampu mendorong peran lintas kementerian dan pemda. Pada tingkat daerah, Pemda Provinsi Sumut segera menerbitkan regulasi berupa peraturan gubernur tentang fasilitasi implementasi PS yang diikuti dengan Perubahan RPJMD Provinsi Sumut dengan menjadikan program PS sebagai permasalahan dan isu strategis dalam RPJMD Provinsi.
2. Dalam upaya meningkatkan motivasi dan kinerja aktor penyelenggara PS maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat mengadakan kegiatan Inovasi Perhutanan Sosial Award. Bersamaan dengan itu segera dilakukan pembentukan Tim Penilai dan penyusunan Juklak Inovasi Perhutanan Sosial Award.
3. Dalam rangka mengembangkan, meningkatkan, dan melindungi usaha para anggotanya, maka para pemegang izin skema PS dapat membentuk organisasi Asosiasi Pemegang Izin PS (APIPS). Dalam prosesnya segera dilakukan inisiasi oleh Kementerian LHK di tingkat pusat untuk ditindak lanjuti oleh BPSKL Wilayah, Pokja PPS, Pemerintah Daerah, Dinas Kehutanan, dan KPH di tingkat daerah.
4. Guna menarik generasi muda (milenial) untuk berkiprah dalam bisnis berbasis SDH dalam skema PS, maka pemerintah pusat harus punya rancangan terkait pengintegrasian pengelolaan hutan di tingkat tapak dengan pengembangan industri dan jasa yang berbasis SDH dengan

memanfaatkan perkembangan teknologi informasi dan digital.

5. Melakukan pemetaan peran para pihak secara lebih rinci guna meningkatkan peran para pihak dalam program PS. Selanjutnya pemerintah daerah memfasilitasi pertemuan para pihak guna menyusun rencana aksi bersama para pihak dalam pelaksanaan program PS di Provinsi Sumut untuk 5-10 tahun ke depan.
6. Strategi rencana aksi yang disusun bisa meliputi: pendampingan pemegang izin skema PS pasca izin terbit; peningkatan dukungan skema anggaran baik dari pemerintah maupun pihak lainnya; memperkuat peran KPH; memperluas hak tenurial masyarakat; dan peningkatan usaha pemegang izin program PS; Melakukan peningkatan kualitas pendampingan dengan cara penambahan jumlah pendamping atau penyuluh program PS serta meningkatkan kemampuan para pelaksana program PS, terutama pemegang izin melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan.
7. Pendampingan dilakukan bersifat lintas-ruang dan lintas-waktu (terus-menerus) oleh instansi kehutanan di tingkat tapak dan pihak lainnya. Para pendamping berperan dalam komunikasi dan fasilitasi bagi pemegang izin skema PS sehingga tercipta sinergi dalam hal: memperkuat kelembagaan PS untuk mempraktikkan tata kelola hutan yang baik, meningkatkan kapasitas teknik kehutanan, dan membuka jejaring pemasaran.
8. Sesuai aturan yang berlaku pemerintah wajib melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi (monev) secara berkala pelaksanaan program PS. Kegiatan ini untuk memastikan pemegang izin melaksanakan tata kelola sesuai rencana pengelolaan skema PS. Tidak adanya monev akan menjadi preseden buruk di masa datang, dimana pemegang izin melakukan pelanggaran dalam menjalankan izin usaha pengelolaan sekema PS.

### UCAPAN TERIMAKASIH

Apresiasi dan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kami sampaikan kepada Prof Hariadi Kartodihardjo, Prof

Bramasto Nugroho, dan Dr Sulistya Ekawati selaku Komisi Pembimbing Disertasi; BPSKL Wilayah Sumatera atas fasilitasi kegiatan penelitian ini; Rekan dan Tim peneliti lapangan dalam pengambilan data; Para Kelompok Pemegang Izin Skema PS yang telah bersedia dalam memberikan informasi yang diperlukan; Para Kepala KPH yang memberikan layanan dan fasilitasi selama di lapangan; serta semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

#### DAFTAR PUSTAKA

Affandi, O dan Harianja, A. 2008. Sistem Tenurial Dan Pengelolaan Lahan Secara Kolaboratif. *Centre of Forest and Nature Conservation Research and Development (CFNCRD) and International Tropical Timber Organization (ITTO)*.

Affandi, O., Zaitunah, A., dan Batubara, B. 2017. Economic Potential And Development Prospect Of Non Timber Forest Product In Agroforestry Practice Around Tourism Park Of Sibolangit, North Sumatera Province. *Forest and Society*. Vol. 1(1):68-77, April 2017. Dari <http://dx.doi.org/10.24259/fs.v1i1.1096> [Diakses: 20 Juli 2017].

Afif, S. 2005. Tinjauan Atas Konsep Tenure Security dengan Beberapa Rujukan pada Kasus-Kasus di Indonesia. WACANA. *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif* 20(VI).

Agrawal, A and Ostrom, E. 2001. *Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resources Use in India and Nepal*. *Politic and Society* 34(1): 485-514

Ansell, C & Gash, A. 2007. *Collaborative Governance in Theory and Practice*, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Asrori dan Kartika, R.S. 2018. Penyusunan Petunjuk Teknis Penilaian Innovative Government Award (IGA) Tahun 2017. *Jurnal Politik dan Kebijakan Inovasi*, 15(2), 65-76, Oktober 2018. Dari: <https://doi.org/https://doi.org/10.33626/inovasi.v15i2.53> [Diakses: 12 Januari 2019].

Awang, S.A. 2003. Politik Kehutanan Masyarakat. Center for Critical Social Studies (CCSS) dan Kreasi Wacana. Yogyakarta.

Baqiroh, M.F.A. 2019. Pesona Mart Belum Mampu Genjot Pemasaran Produk Perhutanan Sosial. *Harian Bisnis Indonesia*, Edisi 2 April 2019. Dari: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190402/99/907108/pesona-mart-belum-mampu->

[genjot-pemasaran-produk-perhutanan-sosial](#) [Diakses: 3 April 2019].

Berge E. 2004. *Environmental Protection in the Theory of Commons*. Trondheim Norway: Departement of Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology

Contreras-Hermosilla A and Fay C. 2005. *'Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action'*. *Forest Trends*.

Darusman, D., Hardjanto, Suharjo, D., Bahruni, Ichwandi, I., Hero, Y., Kartodihardjo, H., Sudaryanto, Nugroho, B., Nurrochmat, D.R., Sundawati, L., Purwawangsa, H., Trison, S., dan Soedomo, S. 2013. Membangkitkan Kehutanan Indonesia: Kristalisasi Konsep dan Strategi Implementasi dalam Suharjo dan Putro (Editor). 2013. *Pembangunan Kehutanan Indonesia Baru. Refleksi dan Inovasi Pemikiran*. Bogor: IPB Press.

Dietz, T., Ostrom, E., dan Stern, P.C. 2003. *The Struggle to Govern The Commons*. *Science* 302(5652): 1907-1912.

Ditjen PSKL Kementerian LHK. 2017. *Pedoman Monitoring dan Evaluasi Perhutanan Sosial*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan - Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Fahmi, A.A., Susanti, A., Marhaento, H., Bakhtiar, I., Imron, M.A., dan Sanyoto, R. 2018. *Kehutanan Millenials. Tantangan Kehutanan Indonesia di Era 4.0*. Yogyakarta: Fakultas Kehutanan UGM.

Fajar, N.R., dan Hardiyanto, G. 2015. *Hutan untuk Kesejahteraan: Cerita dari Lapangan*. Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Fletcher, A., Guthrie, J., Steane P., Roos, G., dan Pike, S. 2003. Mapping Stakeholder Perceptions for A Third Sector Organization. *Journal of Intellectual Capital* 4(4) pp.505-527. Dari: <https://doi.org/10.1108/14691930310504536> [Diakses: 8 Maret 2016].

Hakim, I., Irawanti, S., Murniati, Sumarhani, Widiarti, A., Effendi, R., Muslich, M., & Rulliaty, S. 2010. *Sosial Forestry Menuju Restorasi Pembangunan Kehutanan Berkelanjutan*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.

Handoyo dan Kurniawan, A.S. 2018. Analisis Peran Unit Pelaksana Teknis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam Desentralisasi Kehutanan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 15(1) hal: 87-112. Dari

- doi:  
<http://dx.doi.org/10.20886/jakk.2018.15.1.87-112> [Diakses: 15 Pebruari 2019].
- Hanna, SS., Folke, C., Mäler, C. (Eds.). 1996. *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment*. California: Island Press, Washington, DC, Covelo.
- Hardiyanto, G., Adnan H., dan Santosa, A. 2018. Percepatan Implementasi Program Perhutanan Sosial. Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat. Policy Paper. Dari <https://fkkm.org/2018/09/27/policy-paper-percepatan-implementasi-program-perhutanan-sosial/> [Diakses: 13 Januari 2019].
- Haryanto, Soedomo, S., Rinaldi, D., dan Yudiarti, D. 2017. Laporan *Innovative Financing for Social Forestry Development*. Kerjasama Fakultas Kehutanan IPB dan UNDP
- Herawati, T., Liswanti, N., Banjade, M.R., dan Mwangi, E. 2017. Merancang Masa Depan Perhutanan Sosial di Provinsi Lampung: Dari Skenario Menuju Aksi. Info Brief CIFOR No. 183, Agustus 2017. Dari [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/infobrief/6558-infobrief.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/6558-infobrief.pdf) [Diakses: 10 Mei 2018].
- Kartodihardjo, H. 2006. Ekonomi dan Istitusi Pengelolaan Hutan. Telaah Lanjut Analisis Kebijakan Usaha Kehutanan. Bogor: Institute for Development Economics of Agriculture and Rural Areas (IDEALS).
- Kartodihardjo H., Nugroho B., Putro H.R. 2011. *Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH): Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi*. Jakarta: Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan FORCLIME – GIZ.
- Kim, S.E. and Chang, G.W. 2009. *An Empirical Analysis of Innovativeness in Government: Findings and Implications*. International Review of Administrative Sciences 75(2) PP:293–310. Dari: <http://dx.doi.org/10.1177/0020852309104177> [Diakses: 13 Agustus 2017].
- Kuncoro, M., Suyatna, H., Sadono, R., Susilo, S., Nairobi, Safei, R., Yulihar, A.R., Tyas, D.W., Lestari, L., Siswoko, B.D., dan Mulyana, L. 2018. Kajian Dampak Perhutanan Sosial di Provinsi Lampung dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- McKean, M.A. 1992. Success on The Commons: A Comparative Examination of Institutions for Common Property Resources Management. *Journal of Theoretical Politics* 4(3) hal: 247-281
- McKean M.A. 2000. *Common Property: What Is It, What Is It Good, and What Makes It Work? People and Forest: Communities, Institution and Governance*. Edited by Gibson C, McKean MA, Ostrom E, 27-55. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Nugroho, B. 2013. Reformasi Kelembagaan dan Tata Kepemerintahan: Faktor Pemungkin Menuju Tata Kelola Kehutanan Yang Baik dalam Kartodihardjo (Editor). 2013. Kembali Ke Jalan Lurus. Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia. FORCI DEVELOPMENT dan Tanah Air Beta. Yogyakarta.
- Nugroho, B. 2016. Kelembagaan, Karakteristik Sumberdaya, dan Perilaku Aktor: Analisis Kritis Kebijakan Pengelolaan Hutan Indonesia. Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor. Bogor, 26 Nopember 2016
- Ostrom, E. 1990. *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press ([http://wtf.tw/ref/ostrom\\_1990.pdf](http://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf))
- Ostrom E. 1994. *Neither Market nor State: Governance of Common-Pool Resources in The Twenty-First Century*. Indiana University.
- Ostrom, E. 2008. *Institutions and The Environment*. Journal Compilation Institute of Economic Affairs. (september 2008): 24-31. Published by Blackwell Publishing, Oxford. (<http://beyondustrom.blog.rosalux.de/files/2013/10/Governance-Ostrom-Adaptive-MLG.pdf>)
- Prijono, A. 2017. Berbagi Ruang Kelola: Kisah dan Pesan Hutan Kemasyarakatan Tanggamus – Lampung. *Tropical Forest Conservation Action Sumatera*. Jakarta
- Purwanto, A.B. dan Zakaria, R.Y. 2017. Mempercepat Perhutanan Sosial, Peran Pemerintah Kabupaten dan Desa. Policy Brief. Konsorsium Satu Nama. Yogyakarta
- Purwawangsa, H. 2017. Instrumen Kebijakan untuk Mengatasi Konflik di Kawasan Hutan Konservasi. Jurnal Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan. Vol. 4 No. 1, April 2017: 28-47 ISSN : 2355-6226 E-ISSN : 2477-0299. Dari: DOI:<http://dx.doi.org/10.20957/jkebijakan.v4i1.20059> [Diakses: 10 Desember 2018].
- Quinn, J.J. 2013. Teori Prinsipal Agen dalam Ishiyama, J.T dan Breuning, M (Editor). 2013. Ilmu Politik Jilid 1. Dalam Paradigma Abad

Kedua Puluh Satu. Sebuah Referensi Panduan Praktis. Prenada Media Group. Jakarta

Reed, M.S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C.H., and Stringer, L.C. 2009. *Who's in And Why? A Typology of Stakeholder Analysis Methods for Natural Resource Management*. Journal of Environmental Management 90(5):1933-1949 (<http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>)

Schlager, E. dan Ostrom, E. 1992. *Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*. Land Economic, Vol. 68, No. 3. (Aug., 1992), pp. 249-262.

Schmid, A.A. 2004. *Conflict and Cooperation: Institutional and Behavioral Economic*. Oxford, U.K.: Blackwell Publishing.

Nugroho, B dan Soedomo, S. 2016. Panduan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah Menuju Kemandirian KPH. Jakarta: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Suharjito, D. dan Purwawangsa, H. 2014. Percepatan Devolusi Pengelolaan Hutan. Vol 1, No 1, April 2014: 12-17: ISSN : 2355-6226 E-ISSN : 2477-0299. Dari: <http://dx.doi.org/10.20957/jkebijakan.v1i1.10273> [Diakses: 10 Desember 2018].

Suharjito, D. 2017a. Panel Satu Percepatan Pencapaian Target Perhutanan Sosial pada Konferensi Tenurial 2017. Jakarta, 25-27 Oktober 2017 dengan Tema "Mewujudkan Hak-hak Rakyat: Reformasi Penguasaan Tanah dan Pengelolaan Hutan di Indonesia"

Suharjito, D. 2017b. KPH: Kebijakan, Implementasi dan Masa Depan. Dewan Kehutanan Nasional (DKN) dan *Multistakeholder Forestry Programme 3 (MFP3)*. Jakarta

Suharjito, D. 2018. Panduan Pendampingan Perhutanan Sosial. Jakarta: Kementerian LHK.

Supriyanto, A., Taufiqurahman, M., dan Priatna. 2017. Mencipta Inovasi. Inovasi untuk Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Jakarta: PT Temprint.

UNDP Indonesia. 2015. Indeks Tata Kelola Hutan Indonesia 2014. UNDP Indonesia.

Wiratno. 2017. "Perebutan" Ruang Kelola: Refleksi Perjuangan dan Masa Depan Perhutanan Sosial di Indonesia. Pidato Dies Natalis Fakultas Kehutanan UGM Ke-54 Pada Tanggal 16 November 2017 di Yogyakarta

Wulandari, C., Budiono, P., dan Nurrochmat, D.N. 2016. Kesiapan Daerah dalam Implementasikan Program Perhutanan Sosial Pasca Terbitnya UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari: <http://dx.doi.org/10.20957/jkebijakan.v3i2.15512> [Diakses: 15 Maret 2018].

Wakjira, D.T., Fischer, A., and Pinard, M.A. 2013. *Governance Change and Institutional Adaptation: A Case Study from Hareenna Forest, Ethiopia*. Environmental Management (2013) 51:912-925 (<http://dx.doi.org/10.1007/s00267-013-0017-9>) [Diakses: 13 Juni 2017].

Zakaria, R.Y. 2018. Pelembagaan Perhutanan Sosial Sebagai Alternatif Pengelolaan Sumberdaya Hutan Masa Depan di Indonesia. Bahan bacaan yang dipersiapkan untuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPUP) yang diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, di Jakarta, tanggal 2 Juni 2018.

Zakaria, R.Y., Wiyono, E.B., Firdaus, A.Y., Suharjito, D., Muhsi, M.A., Suwito, Salam, R., Aprianto, T.C., dan Uliyah, L. 2018. Perhutanan Sosial: Dari Slogan Menjadi Program. Naskah Akademik Reformulasi Kebijakan Perhutanan Sosial. Sekretariat Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial. Jakarta, Januari 2018