

TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN (Studi Kasus Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Timur)

Disusun Oleh:

NAMA : RAHMAH WIJAYANTI
NPM : 1861001072
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
NEGARA
KONSENTRASI : KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Tesis diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar
Magister Terapan Administrasi Publik (M. Tr.A.P.)

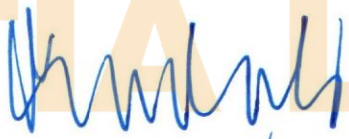


**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
PROGRAM MAGISTER TERAPAN
TAHUN 2021**

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

NAMA : RAHMAH WIJAYANTI
NOMOR POKOK MAHASISWA : 1861001072
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
NEGARA
KONSENTRASI : KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
JUDUL : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN
FUNGSI KAWASAN HUTAN
(Studi Kasus Perubahan Peruntukan dan
Fungsi Kawasan Hutan di Provinsi
Kalimantan Timur)

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan



(Yogi Suwarno, MA., Ph.D.)

LEMBAR PENGESAHAN

NAMA : RAHMAH WIJAYANTI
NOMOR POKOK MAHASISWA : 1861001072
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
NEGARA
KONSENTRASI : KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
JUDUL : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN
FUNGSI KAWASAN HUTAN
(Studi Kasus Perubahan Peruntukan dan
Fungsi Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan
Timur)

Telah mempertahankan tesis ini dihadapan penguji tesis Program
Magister Terapan Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA
LAN Jakarta, Lembaga Administrasi Negara, pada :

Hari : Kamis
Tanggal : 15 Juli 2021
Pukul : 07.30 s.d. 09.00

TELAH DINYATAKAN LULUS PENGUJI TESIS

Ketua Sidang : Dr. Bambang Giyanto, M.Pd. :
Sekretaris : Arifiani Widjayanti, M.Si., Ph.D. :
Anggota : Dr. Edy Sutrisno, M.Si. :
Pembimbing : Yogi Suwarno, MA., Ph.D. :

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini

NAMA : RAHMAH WIJAYANTI
NOMOR POKOK MAHASISWA : 1861001072
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI
PEMBANGUNAN NEGARA
KONSENTRASI : KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
JUDUL : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PERUBAHAN PERUNTUKAN
DAN FUNGSI KAWASAN
HUTAN
(Studi Kasus Perubahan Peruntukan
dan Fungsi Kawasan Hutan di
Provinsi Kalimantan Timur)

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tugas Akhir yang telah saya buat ini dengan judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN (Studi Kasus Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Timur)”** merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila di kemudian hari penulisan tugas akhir ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan atau ketentuan yang berlaku di Politeknik STIA LAN JAKARTA.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksakan

Jakarta, Juli 2021

Penulis



Rahmah Wijayanti

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur senantiasa Peneliti panjatkan atas Kehadirat Alloh SWT yang telah memberikan limpahan berkah dan rahmat-Nya, Peneliti dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul, “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI KAWASAN HUTAN” (Studi Kasus Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Timur). Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Magister Terapan Administrasi Publik (M. Tr. A.P.) dalam program studi Administrasi Pembangunan Negara dengan konsentrasi Kebijakan Pembangunan.

Bapak Yogi Suwarno, MA., Ph.D. selaku Dosen Pembimbing dalam penyusunan tesis ini. Terima kasih atas semua arahan, bimbingan, waktu, serta semua ilmu dan pemikiran yang sangat luar biasa yang telah bapak berikan untuk Peneliti dari awal penyusunan hingga terselesaikannya tesis ini. Suatu penghormatan dan kebanggaan bagi Peneliti dapat berdiskusi dan memperoleh banyak ilmu dengan alur berpikir yang luar biasa dari bapak.

Peneliti menyadari bahwa dalam proses penyusunan dari awal hingga terselesaikannya tesis ini tidak terlepas dari arahan, bantuan, bimbingan, serta dorongan motivasi dari berbagai pihak, maka dalam kesempatan ini, Peneliti bermaksud menyampaikan salam hormat dan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S. Sos.,MA., selaku Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta.
2. Dr. Edy Sutrisno, M.Si, selaku pembahas dalam proses pengujian tesis ini dari tahap seminar proposal, seminar hasil, hingga ujian akhir. Terima kasih atas semua saran dan arahan Bapak.
3. Dr. Bambang Giyanto, M.Pd, selaku ketua penguji dalam ujian tugas akhir tesis ini, terima kasih atas saran perbaikan dan arahan bapak untuk penyempurnaan tesis ini.

4. Ibu Arifiani Widjayanti, M.Si., Ph.D selaku Penguji dalam ujian tugas akhir tesis ini, terima kasih untuk saran dan masukan dalam rangka penyempurnaan tesis ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen di lingkungan kampus Politeknik STIA LAN Jakarta . Terima kasih atas semua bimbingan dan ilmu yang telah Bapak dan Ibu berikan. Semoga ilmu pengetahuan dan nilai-nilai kebijaksanaan yang Bapak dan Ibu berikan dapat selalu bermanfaat.
6. Prof. Dr. Ir. Sigit Hardiwinarto, M. Agr., selaku Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan KLHK, Bapak Awaliyah selaku Kepala Seksi Pemolaan Kawasan Hutan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah IV Samarinda, Bapak Hikmatulloh dan Bapak Sumariantono selaku Staff Bidang Perencanaan dan Pemanfaatan Hutan Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur, Ibu Aminah selaku Kasi Penatagunaan Tanah Dinas Tata Ruang Kabupaten Kutai Kartanegara, Dr. Ahmad Redi, S.H.,M.H, selaku Akademisi Hukum Sumber Daya Alam dan bapak I Wayan Sujana selaku Ketua Komisariat Daerah Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia Kalimantan Timur dan seluruh Informan terkait, terima kasih telah memberikan kesempatan kepada Peneliti untuk melakukan penelitian di masing-masing instansi serta atas dukungan informasi dan data yang diberikan selama proses penelitian.
7. Kedua orang tua yang luar biasa, Bapak Tachrir dan Ibu Samsinah. Bapak, Mama, terima kasih atas semua doa yang selalu dipanjatkan bagi Peneliti. Terimakasih untuk setiap peluh, perjuangan, dan dukungan bagi Peneliti. Terima kasih tidak cukup untuk semua hal luar biasa yang Bapak dan Mama berikan untuk Peneliti. Peneliti yakin, doa Bapak dan Mama selalu mengiringi perjuangan dan langkah ini, akhirnya Peneliti bisa menyelesaikan studi ini, Alhamdulillah. Tesis ini Peneliti persembahkan untuk Bapak dan Mama terluvvv ku.
8. Kaka-Kaka Peneliti, Mas Fatchur *and Fams*, Mas Thoni *and Fams*, Mas Fadin *and Fams* terima kasih atas support dan doa nya selama ini. Sistaku, Mba Fitri *and Fams*, terimakasih tak terhingga Nda untuk semua doa, kebaikan, dan

support yang selama ini diberikan kepada Peneliti. Dan terima kasih juga sudah selalu jadi teman gendu-gendu rasa bagi Peneliti, *you're so inspiring for me*. Untuk Adik Peneliti, Fatimah, terima kasih untuk semua doa dan supportnya ya, akhirnya selesai juga tesis ini gaes, semangat untuk setiap perjuangan dan kesempatan saat ini dan di masa depan. *Sure we can do!*

9. Untuk semua Civitas Akademika Politeknik STIA LAN Jakarta, terima kasih atas semua bantuan dan alarm perkuliahan dan deadline penyelesaian tugas akhir yang diberikan selama Peneliti menempuh studi. Semua bantuan Ibu/Bapak sangat bermanfaat bagi Peneliti.
10. Rekan-rekan Asisten Ombudsman RI selaku rekan kerja dan teman berdiskusi yang telah memberikan dorongan semangat dan doa hingga bantuan pemikiran secara substansi untuk penyelesaian tugas akhir ini yang tidak dapat Peneliti sebutkan satu per satu. Terima kasih atas semua motivasi yang selalu diberikan, sukses untuk kita semua.
11. Teman-teman kelas F tanpa terkecuali. Terima kasih atas waktu, kerjasama dan perjuangan bersama. Peneliti banyak belajar banyak hal dari kalian. Semangat kalian luar biasa, terima kasih sudah menjadi teman dan keluarga yang selalu baik bagi Peneliti. Semangat untuk semua karir dan inovasinya Temans, sukses di darat laut dan udara.
12. Semua pihak yang tidak dapat Peneliti sebutkan satu per satu yang telah membantu dan memberikan dukungan serta doa dalam penyusunan tesis ini.

Peneliti menyadari bahwa tesis ini masih membutuhkan saran perbaikan dari berbagai pihak untuk mencapai kesempurnaan. Peneliti berharap tesisi ini dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis.

Jakarta, Juli 2021

Rahmah Wijayanti

ABSTRAK

RAHMAH WIJAYANTI, 1861001072
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERUBAHAN PERUNTUKAN DAN FUNGSI
KAWASAN HUTAN
(Studi Kasus Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan di Provinsi
Kalimantan Timur)

Kebijakan pengelolaan lahan merupakan salah satu kebijakan strategis yang ditangani oleh beberapa instansi yang mempunyai wewenang diantaranya dalam sektor agraria, perkebunan, maupun kehutanan. Dalam rangka pemenuhan tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat, maka diterbitkan kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan. Namun, dalam implementasinya, masih ditemukan permasalahan yang berdampak pada ketidakpastian status hukum kawasan hutan dan ketidakpastian pelayanan publik bagi masyarakat, hingga konflik tenurial.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode penelitian studi kasus di Kalimantan Timur dan bertujuan untuk melihat implementasi kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dari aspek sumber-sumber kebijakan, komunikasi antar organisasi, sikap pelaksana kebijakan, hingga lingkungan sosial, ekonomi, dan politik serta untuk menentukan alternatif penyelesaian atas permasalahan yang terjadi. Teori yang digunakan adalah model implementasi kebijakan Van Mater dan Van Horn dan dipadukan dengan regulasi yang berlaku.

Hasil penelitian menunjukkan adanya keterkaitan antara kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dengan kebijakan tata ruang, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, hingga adanya beberapa perubahan ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Selain itu, sumber daya manusia dan sumber daya finansial juga berperan penting dalam pelaksanaan kebijakan ini terutama dalam proses pengukuhan kawasan hutan. Berkaitan dengan sikap pelaksana kebijakan, diketahui adanya beberapa pihak yang tidak menjalankan tanggungjawab sepenuhnya serta masih adanya ego sektoral masing-masing pelaksana. Komunikasi antar organisasi juga menjadi sangat penting dalam penyampaian informasi yang utuh dan persamaan pemahaman atas hasil perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan karena banyaknya pihak yang terlibat dan terdampak. Selanjutnya, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik juga sangat berkaitan dengan pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berwenang. Sebagai salah satu alternatif penyelesaian permasalahan, penelitian ini menghasilkan usulan model percepatan penyelesaian ketidaksesuaian izin, konsesi, hak atas tanah, dan/atau pengelolaan serta penguasaan bidang tanah dalam kawasan hutan negara di dalam kawasan hutan dan/atau dengan tata ruang secara terintegrasi.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Integrasi

ABSTRACT

RAHMAH WIJAYANTI, 1861001072

POLICY IMPLEMENTATION OF THE SHIFT OF ALLOTMENT AND FUNCTION OF THE FORESTRY AREAS

(Case Study the Shift of Allotment and Function of the Forestry Areas in East Kalimantan)

Land Management policy is one of the strategic policies involving few agencies in charge, which are land, farm, and forestry sector. To fulfill the massive dynamic change in national development, as well as fulfilling the citizen's aspirations, the government issued a policy about the shift of allotment and function of the forestry areas. The policy is set to optimize the distribution function and benefits of the forestry are for a long-lasting and sustainable function. However, there are still problems regarding that policy that implicating the uncertainty in the status of the forest, uncertainty in public service to the citizen, and conflict in the land dispute.

This research uses a qualitative approach with a case study in East Kalimantan as a research method. The research is intended to see the implementation of the said policy from different aspects such as the source of the policy, inter-agency communication, how the agencies react, also the social, economic, and political aspects. It is all aimed to determine the alternative resolve method of the problem that ensues. This research uses Van Mater and Van Horn's policy implementation model combined with the regulation used in the case study.

The research shows connectivity between the shift of allotment and function of the forestry areas policy with the regional spatial policy and the Law of Local Government along with its amendment in Law of Republic of Indonesia No. 11 of 2020 on Job Creation. Aside from that, human resources and financial resources have a lot of roles in the implementation of the policy especially for the confirmation of the forestry area. Regarding the attitude of the agencies, the research found that there are a few stakeholders that haven't played their responsibilities fully; in addition to that, there is still a "sectorial ego" in every stakeholder. Inter-agency communication and a uniform understanding of the policy are also found to be the key in imparting valid and reliable information, given there are a few agencies involved. And then, the social, economic, and political aspects are immensely linked with the decision-making process of the stakeholders. As an alternative to the resolution, this research provides a proposal of a model that could expedite and integrate the resolution of mismatched permission, concession, land title, management, and authorization of the land inside the forestry area, and/or with the spatial strategy.

Key Words: Policy Implementation, Shift of allotment and function of the forestry areas, Integration

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
LEMBAR PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Permasalahan	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
1. Manfaat Akademik	13
2. Manfaat Praktis	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Tinjauan Kebijakan dan Teoritis	14
1. Tinjauan Kebijakan	14
a. Kebijakan Pembangunan	14
b. Kebijakan Publik	15
c. Otonomi Daerah	26
d. Kebijakan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan	28
B. Penelitian Terdahulu	36
C. Konsep Kunci	40
D. Model Berfikir	44
E. Pertanyaan Penelitian	45
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	46
A. Metode Penelitian	46
B. Teknik Pengumpulan Data	47
C. Instrumen Penelitian	52
D. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	52
E. Prosedur Validasi Model	54
BAB IV HASIL PENELITIAN	55
A. Gambaran Umum	55
B. Sumber-Sumber Kebijakan	61
1. Kebijakan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan	61

2. Keterkaitan Kebijakan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dengan Tata Ruang	83
3. Kebijakan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	91
4. Keterkaitan Kebijakan Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.....	106
5. Sumber Daya Manusia	110
6. Sumber Daya Finansial	117
C. Komunikasi Antar Organisasi	122
D. Pelaksana Kebijakan	132
E. Lingkungan Sosial Ekonomi dan Lingkungan Politik.....	143
1. Lingkungan Sosial dan Ekonomi	144
2. Lingkungan Politik.....	157
F. Usulan Model	163
BAB V SIMPULAN DAN SARAN	168
A. Simpulan.....	168
B. Saran	177
DAFTAR PUSTAKA	

POLITEKNIK
STIA LAN
 J A K A R T A

DAFTAR TABEL

1.	Tabel 1.1 Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan di Povinsi Kalimantan Timur	9
2.	Tabel 2.1 Hubungan Antara Pusat dan Daerah	27
3.	Tabel 3.1 <i>Key Informan</i> Penelitian.....	48
4.	Tabel 4.1 Perkembangan Pelepasan Kawasan Hutan Tahap SK Pelepasan/Luas	60
5.	Tabel 4.2 Rekapitulasi Luas Areal, Produksi & Tenaga Kerja Menurut Kabupaten/Kota 2019	159



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR GAMBAR

1.	Gambar 1.1 Presentase Sebaran dan Tumpang Tindih Perizinan	5
2.	Gambar 1.2 Deforestasi Periode 2013-2016 di Delapan Provinsi	6
3.	Gambar 1.3 Luas Lahan Tumpang Tindih Perizinan	8
4.	Gambar 2.1 Model Implementasi Kebijakan Van Meter Van Horn	25
5.	Gambar 4.1 Peta Kawasan Hutan Indonesia Tahun 2020.....	55
6.	Gambar 4.2 Sejarah Kawasan Hutan	64
7.	Gambar 4.3 Lokasi TORA dan Kondisi Eksisting.....	147
8.	Gambar 4.4 Kondisi Eksisting Pada Pemukiman dan Lahan Masyarakat yang Masuk dalam Kawasan Hutan Lokasi TORA dan Kondisi Eksisting.....	148
9.	Gambar 4.5 Model Percepatan Penyelesaian Ketidaksesuaian Izin, Konsesi, Hak Atas Tanah, dan/atau Pengelolaan serta Penguasaan bidang tanah dalam Kawasan Hutan Negara di dalam Kawasan Hutan dan/atau dengan Tata Ruang secara Terintegrasi.....	166



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Matriks Pengembangan Instrumen Penelitian
Lampiran 2	Transkrip Wawancara
Lampiran 3	Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian
Lampiran 4	Daftar Riwayat Hidup Penulis



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

BAB I

PERMASALAHAN PENELITIAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan potensi sumber daya alam yang luar biasa, termasuk yang terdapat di dalam kawasan hutan. Salah satu kebijakan yang sangat terkait dengan hal tersebut adalah kebijakan dalam pengelolaan lahan. Kebijakan dalam pengelolaan lahan, merupakan salah satu kebijakan yang berkaitan dengan beberapa sektor yang ditangani oleh beberapa instansi yang mempunyai wewenang dalam kebijakan agraria, perkebunan, maupun kehutanan, yang semuanya mempunyai wewenang dalam pengelolaan lahan. Lahan bukan hanya dibutuhkan untuk pemukiman, namun juga untuk pemanfaatan budidaya pertanian, perkebunan, budidaya kehutanan, hingga pertambangan yang kerap kali menjadi permasalahan yang kompleks antar pemangku kepentingan. Salah satu kebijakan yang bersinggungan antar sektor dimaksud adalah terkait penetapan suatu kawasan apakah masuk dalam Kawasan Hutan atau Areal Penggunaan Lain (APL) yang bersinggungan dengan kebijakan terkait agraria maupun perkebunan.

Seiring dengan semakin banyaknya populasi dan kebutuhan akan lahan dan sumber daya yang terkandung di dalam Kawasan Hutan, menyebabkan munculnya permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan kehutanan. Salah satu kebijakan di sektor kehutanan yang kerap memunculkan permasalahan adalah kebijakan terkait perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Kebijakan tersebut dapat melalui perubahan secara parsial atau perubahan dengan lingkup

wilayah provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan merupakan kebijakan yang melibatkan banyak pihak dan harus melalui prosedur yang panjang.

Untuk memberikan dan menjamin kepastian hukum kepada suatu kawasan dalam hal ini kawasan hutan, maka dalam pengelolaan kehutanan diperlukan adanya pengukuhan kawasan hutan atas perubahan peruntukan dan perubahan fungsi kawasan hutan yang harus melalui prosedur penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan, dan penetapan kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU kehutanan). Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan menetapkan perubahan peruntukan kawasan hutan yang didasarkan pada hasil penelitian terpadu sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 PP Nomor 104 Tahun 2015. Salah satu contoh atas permasalahan tersebut dapat kita lihat dalam hasil penelitian yang diperoleh kesimpulan,

“Kawasan hutan di Kabupaten Asahan seluas 31.242,65 ha (21,33%) yang yang telah dimanfaatkan menjadi pemukiman, perkebunan, sawah, serta tambak. Perubahan peruntukan tersebut diantaranya dikarenakan tingginya kebutuhan akan lahan terkait dinamika sosial ekonomi dimana dalam juga terjadi permasalahan dalam proses tata batas kawasan hutan sebagai salah satu tahapan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan karena besarnya biaya penataan batas yang diperlukan” (Antoko, Sanudin, & Sukmana, 2008). “Setelah dilakukan alih fungsi luas kawasan hutan di Kabupaten Asahan menjadi APL seluas 115.255,03 ha atau 24,92% dari total luas daerah”.

Hal tersebut menyebabkan luas kawasan hutan di Kabupaten Asahan tidak memenuhi jumlah proporsi kawasan hutan sebesar 30% sesuai UU Kehutanan.

Disamping permasalahan tersebut, perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan juga kerap terjadi permasalahan lain yaitu berupa tumpang tindih kawasan hutan dengan perizinan di bidang perkebunan. Sebagaimana Kajian terbaru dari Forest Watch Indonesia (FWI) menyebutkan bahwa 8,9 juta hektar lahan di 8 provinsi tumpang tindih lahan di sektor kehutanan dan perkebunan. Bahkan, sekitar 526,8 ribu hektar wilayah adat pun menjadi korban atas berbagai izin. Di samping itu, Mendagri dalam *kompas.com* menyampaikan bahwa, *"masalah tumpang tindih lahan perkebunan maupun pertambangan, rata-rata di atas 300 per provinsi yang satu lahan mempunyai lebih dari satu orang."*

Tumpang tindih lahan tersebut terjadi salah satunya ketika perubahan peruntukan dan fungsi kawasan mengubah suatu kawasan hutan menjadi APL dan hal tersebut tidak diketahui dan dipahami oleh Pemerintah Daerah setempat sehingga dalam pemahaman Pemda, peruntukan kawasan tersebut bukanlah hutan melainkan Areal Penggunaan Lain (APL) yang dapat dimanfaatkan sebagai lahan perkebunan.

"Berdasarkan analisis FWI di delapan Provinsi yang menjadi lokus kajian ditemukan adanya lahan seluas 1,4 juta hektare yang merupakan kawasan hutan yang telah dibebani izin perkebunan kelapa sawit. Selanjutnya, kurang lebih 61% dari areal yang tumpang tindih tersebut berada pada kawasan hutan produksi (HP dan HPT). Sebagaimana ketentuan, HP umumnya diperuntukan bagi IUPHHK-HA dan IUPHHK-HT" (Forest Watch Indonesia, 2018).

Dengan ditemukannya perizinan kelapa sawit dalam kawasan hutan tersebut dapat memberikan gambaran permasalahan dalam tata kelola perizinan dan kehutanan. Berbagai permasalahan tersebut muncul karena adanya perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang terus mengalami perubahan sehingga menimbulkan ketidakpastian pelayanan perizinan di sektor kehutanan maupun perkebunan. Hal tersebut dikarenakan dalam prosesnya, perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan juga diwarnai banyak permasalahan, contoh sederhananya adalah ketidaksinkronan pemahaman antara pemerintah pusat maupun daerah terkait status suatu kawasan. Sehingga, Pemerintah Daerah mengeluarkan izin perkebunan pada areal yang pada saat itu menurut data KLHK merupakan kawasan hutan.

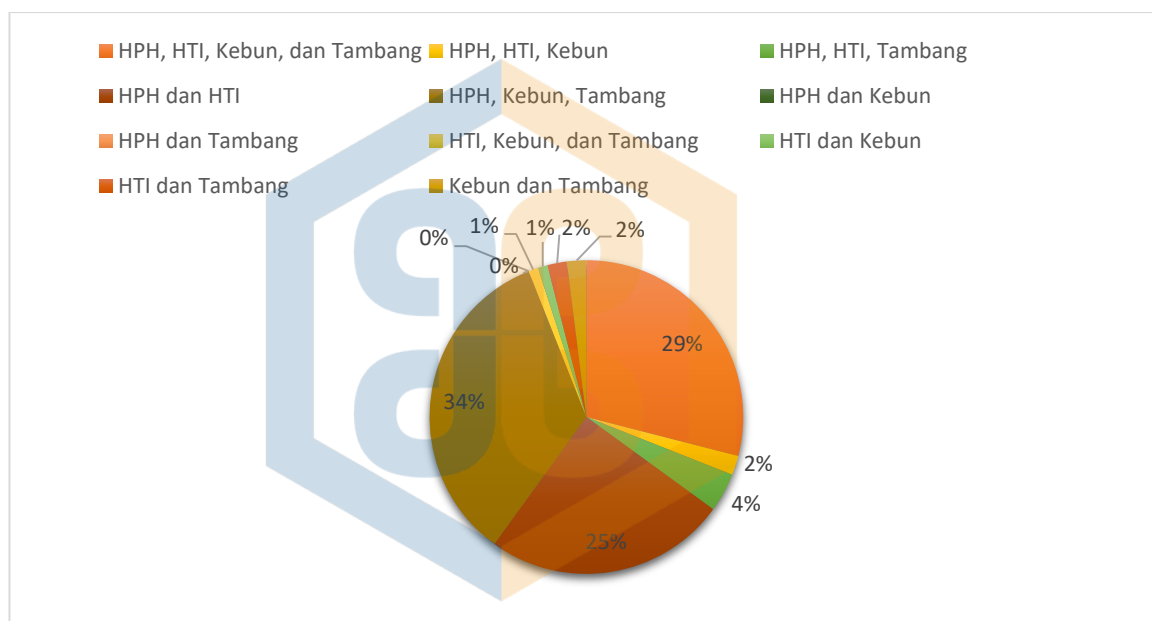
Berdasarkan data dalam catatan awal tahun 2018 yang diterbitkan oleh FWI disebutkan bahwa,

“Pada delapan provinsi yaitu di Provinsi Aceh, Riau, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, dan Sulawesi Tengah rata-rata menyimpan tutupan hutan 39% dari luas daratannya. Dalam kurun waktu 2013 s.d. 2016, di delapan provinsi tersebut ditemukan adanya 8,9 juta hektar lahan yang tumpang tindih antara HPH, HTI, perkebunan kelapa sawit, dan pertambangan. Bahkan tumpang tindih juga ditemukan antara HPH dan HTI yang dalam sistem perizinannya berada di satu institusi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Adapun, tumpang tindih perizinan terbesar terjadi antara konsesi perkebunan kelapa sawit dengan pertambangan sebesar 34% atau seluas kurang lebih 3 juta hektare. Tumpang tindih antara konsesi HPH dengan Pertambangan sebesar 29% atau 2,6 juta hektare. Kemudian tumpang tindih antara konsesi HTI dengan Pertambangan sebesar 25% atau 2,3 juta hektar. Sementara secara berurutan, provinsi yang memiliki persoalan tumpang tindih terbesar adalah Kalimantan Timur 3,6 juta hektar, Kalimantan Barat 2,9 juta hektar, Kalimantan Utara 997 ribu hektar, Sulawesi Selatan 588 ribu hektar, Sulawesi tengah 311 ribu hektar,

Riau 281 ribu hektar, Aceh 115 ribu hektar, dan Sumatera Barat 42 ribu hektar” (Forest Watch Indonesia, 2018).

Gambaran terkait tumpang tindih perizinan tersebut dapat dilihat dalam gambar 1.1. berikut:

Gambar 1.1 Presentase Sebaran dan Tumpang Tindih Perizinan

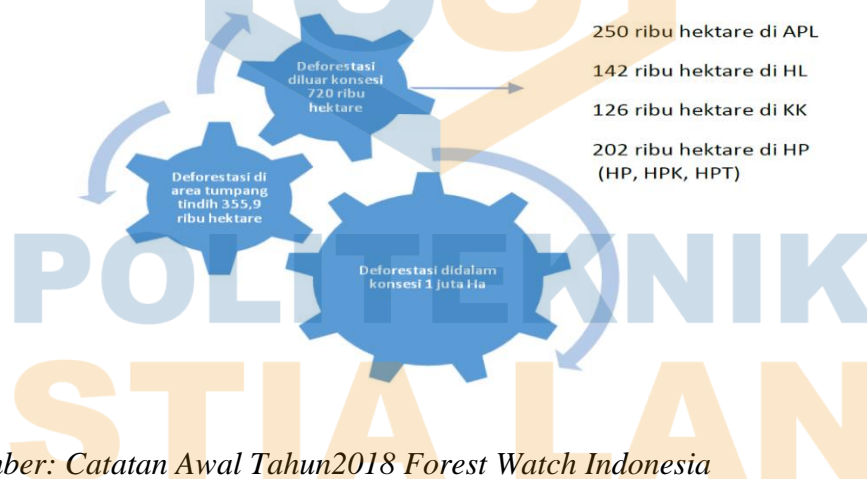


Sumber: Catatan Awal Tahun 2018 Forest Watch Indonesia

Temuan FWI lainnya terkait keberadaan izin perkebunan kelapa sawit di delapan provinsi, ditemukan adanya 1,4 juta hektare perkebunan kelapa sawit berada di dalam kawasan hutan. Selanjutnya di Delapan provinsi yang merupakan lokus kajian FWI juga ditemukan adanya izin pertambangan di delapan provinsi yang berada dalam kawasan hutan seluas 8,6 juta hektare. Diantaranya kurang lebih 10 persen atau sekitar 0,9 juta Ha ada pada tahap operasi produksi. Sebagaimana ketentuan yang berlaku, kegiatan pertambangan yang berada di dalam kawasan hutan harus mempunyai Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan, IPPKH. Namun, hingga

tahun 2015 IPPKH untuk pertambangan dalam tahap OP yang diterbitkan oleh KLHK baru seluas 0,2 juta hektar. Banyaknya permasalahan tumpang tindih perizinan yang belum dapat diselesaikan diduga berdampak pada deforestasi. Berkaitan dengan deforestasi hutan, dalam kurun waktu tahun 2013 s.d. 2016, hutan alam hilang di area tumpang tindih seluas 355,9 ribu hektar atau 32% dari total deforestasi di dalam konsesi di delapan provinsi. Tumpang tindih atas penguasaan lahan oleh beberapa pihak menimbulkan permasalahan baru yaitu mengaburkan siapa yang bertanggung jawab terhadap kerusakan hutan yang terjadi” (Forest Watch Indonesia, 2018).

Gambar 1.2 Deforestasi Periode 2013-2016 di Delapan Provinsi



Sumber: Catatan Awal Tahun 2018 Forest Watch Indonesia

Selanjutnya temuan FWI menunjukkan bahwa selama rentang 2013 s.d. 2017 memperlihatkan meningkatnya konflik terkait dengan lahan dari sebanyak 161 konflik yang terjadi pada tahun 2013 menjadi sebanyak 1.084 konflik di tahun 2017. Permasalahan terbanyak terjadi antara masyarakat dengan pemegang izin terkait HPH, HTI, perkebunan, dan pertambangan yang mencapai prosentase

sebesar 97% atau 1.049 konflik. Kemudian konflik antara pemerintah dengan masyarakat sebanyak 15 kasus, sebanyak 8 konflik horizontal antar masyarakat, 7 konflik terjadi antar perusahaan dan 5 konflik antara perusahaan dengan pemerintah. (Forest Watch Indonesia, 2018).

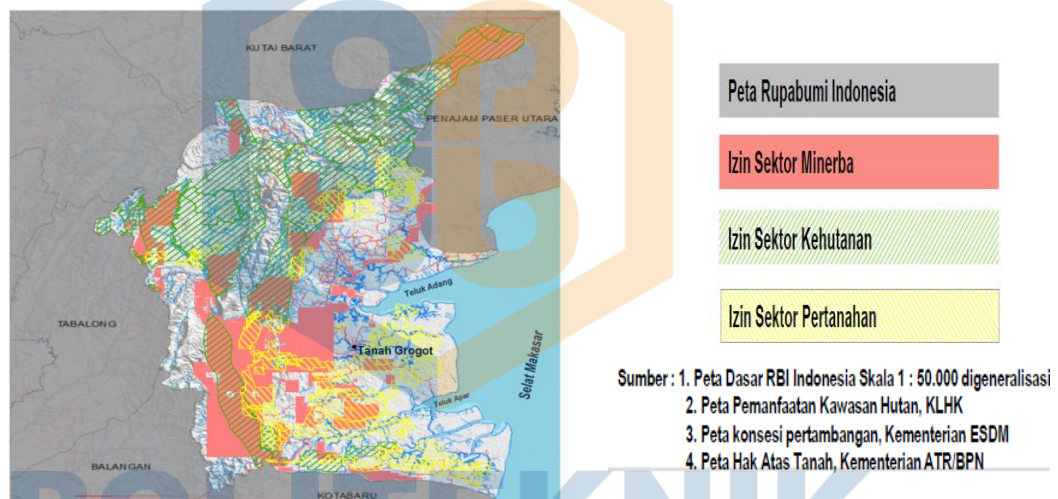
Melihat uraian di atas, satu kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan pengelolaan lahan adalah belum adanya kepastian dalam kebijakan satu peta (*one map policy*) yang hingga saat ini belum tuntas. Seperti disampaikan dalam publikasi Badan Informasi Geospasial disebutkan bahwa beberapa isu yang terjadi terkait peta tematik adalah sebagai berikut:

1. Tidak adanya koordinasi terkait penerbitan peta tema yang sama diterbitkan oleh beberapa instansi.
2. Beberapa instansi tidak menerbitkan peta terkait hal yang menjadi kewenangannya.
3. Hasil analisis Info Geografis yang berbeda dalam masing-masing data yang diterbitkan oleh beberapa instansi seperti jumlah pulau dengan luas kawasan hutannya.
4. Tumpang tindih izin dan lahan.
5. Pembuatan peta masih jarang menggunakan dasar IGD.
6. Citra satelit untuk wilayah yang sama dibeli oleh beberapa lembaga dab/atau instansi

Akibat dari beberapa sebab tersebut di atas, memunculkan permasalahan *Geo Referensi* yang berbeda, keterbatasan data, tidak mutakhir dan akuratnya suatu

data, keterbatasan akses data sehingga menyebabkan keterbatasan pemanfaatan data. Berbagai permasalahan tersebut menimbulkan adanya permasalahan atas keputusan dan kebijakan yang diambil yang juga menyebabkan terhambatnya pembangunan nasional. Peta Rupabumi Indonesia, Peta perizinan di sektor minerba, perizinan di sektor kehutanan dan pertanahan, dapat dilihat dalam peta di bawah ini:

Gambar 1.3 Peta Tumpang Tindih Perizinan



Sumber: Badan Informasi Geospasial, 2018

Berdasarkan peta di atas, dapat dilihat bahwa masih banyak tumpang tindih perizinan antar sektor yang berbeda di dalam satu wilayah yang sama. Peta tersebut juga dapat menggambarkan bagaimana kondisi tata kelola pengelolaan lahan di Indonesia yang masih terdapat permasalahan dan membutuhkan perbaikan untuk penataan perizinan dan penataan pemanfaatan lahan yang ada.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya berdasarkan temuan dari FWI, bahwa permasalahan Tumpang Tindih terbesar ditemukan di Provinsi Kalimantan Timur. Sebagai salah satu provinsi yang masuk dalam 5 (lima) besar wilayah terluas di Indonesia, yaitu 129.066,64 KM, Kalimantan Timur juga mempunyai potensi SDA yang besar. Hal tersebut dapat dilihat dari data Kementerian Keuangan, dana bagi hasil SDA Kalimantan Timur yang merupakan calon Ibu Kota Negara baru pada tahun 2018 sebesar Rp 10,21 triliun. Angka tersebut lebih besar dibandingkan dana bagi hasil yang diterima Jawa Timur (Rp 6,07 triliun), Sumatera Selatan (Rp 4,7 triliun), maupun Papua (Rp 3,2 triliun). Sebagai salah satu pusat sumber daya alam di Kalimantan Timur adalah kawasan hutan yang secara luasan berdasarkan Data BPS tahun 2019 yang didasarkan atas Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan terkait kawasan hutan sampai dengan Desember 2019, luas kawasan hutan Kaltim-Kaltara adalah 13831942.65 terluas kedua setelah Provinsi Papua. Dalam perjalanannya, kawasan hutan di Kalimantan Timur tersebut telah mengalami beberapa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dari zaman Tata Guna Kesepakatan (TGHK) Tahun 1983 sebagaimana dipaparkan pada tabel 1.1. di bawah ini:

Tabel 1.1 Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan di Povinsi Kalimantan Timur

No.	Tanggal	Keputusan	Status Perubahan	Luas
1.	15 Januari 1983	Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) Nomor: 24/KPTS/UM/I/1983	Penunjukan Areal Kawasan Hutan	21.144.000 Ha

2.	1 Oktober 1991	SK Nomor: 660/KPTS-II/1991	Perubahan HPK menjadi HP	±98.350 Ha
3.	15 Maret 2001	SK Menhut Nomor 79/KPTS-II/2001	Penunjukan Kawasan Hutan	14.651.553 Ha
4.	2 Agustus 2013	SK Menhut Nomor: SK.554/Menhut-II/2013	Kawasan Hutan Bukan Kawasan Hutan	± 395,621 Ha, Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Seluas ± 276.240 Ha, dan Penunjukan Bukan Kawasan Hutan Menjadi Kawasan Hutan Seluas ± 11.732 Ha di Provinsi Kalimantan Timur.
5.	23 Desember 2013	SK Menhut Nomor: 942/Menhut-II/2013	Penunjukkan Kawasan Hutan Dan Perairan Di Wilayah Provinsi Kalimantan Timur	14.651.553 HA
6.	29 Agustus 2014	SK Nomor: 718/Menhut-II/2014.		Penunjukan kawasan hutan Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Sebagaimana disebutkan dalam tabel di atas, dapat terlihat bahwa di Provinsi Kalimantan Timur terjadi beberapa kali perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Dari mulai Tata Guna Hutan Kesepakatan dan beberapa kali perubahan kawasan hutan baik parsial maupun lingkup Provinsi. Sebagai contoh dalam satu tahun yaitu pada tahun 2013, terjadi 2 (dua) kali perubahan yaitu pada tanggal 2 Agustus 2013 dan 23 Desember 2013. Hal tersebut menyebabkan dapat

menjadi penyebab terjadinya permasalahan yang timbul terkait ketidakpastian status suatu kawasan yang akan juga berkaitan dengan perizinan yang diterbitkan di atasnya.

Gubernur Kalimantan Timur dalam laman resmi Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur (<https://www.kaltimprov.go.id/>) juga menyampaikan bahwa terdapat 742 kasus tumpang tindih lahan dan baru 11 permasalahan yang dapat terselesaikan karena hal tersebut membutuhkan waktu lama serta perlu adanya pelibatan banyak pihak. Permasalahan tumpang tindih tersebut diketahui muncul setelah terjadi perubahan peruntukan kawasan hutan di Kalimantan Timur yang juga berkaitan dengan RTRW Provinsi. Selain itu, DPRD Kalimantan Timur dalam laman resminya (<https://dprd.kaltimprov.go.id/>) juga menyebutkan bahwa permasalahan berkaitan dengan RTRW menyebabkan beberapa areal tumpang tindih antara areal kehutanan dan areal pertambangan.

Berkaitan dengan permasalahan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan di Kalimantan Timur juga menjadi objek laporan masyarakat kepada Ombudsman RI sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik. Seperti kita ketahui bersama bahwa perizinan di sektor kehutanan dan perkebunan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik. Permasalahan yang muncul adalah adanya tumpang tindih perizinan di sektor kehutanan dan perkebunan, dimana izin pemanfaatan hutan diterbitkan oleh KLHK dan Pemerintah Daerah menerbitkan perizinan di sektor perkebunan dengan dasar RTRWP dan pedoman penunjukan kawasan hutan yang berbeda dengan segala dinamika permasalahan perubahan peruntukan dan

fungsi kawasan hutan yang ada. Dengan melihat banyaknya permasalahan yang disebabkan adanya perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan tersebut, terutama di Provinsi Kalimantan Timur yang berdampak pada ketidakpastian status hukum kawasan hutan dan ketidakpastian pelayanan publik bagi masyarakat, maka dianggap perlu untuk melakukan kajian di kebijakan di sektor kehutanan khususnya pada kebijakan perubahan dan fungsi kawasan hutan untuk melihat implementasi kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan yang selama ini berjalan di lapangan serta dapat menentukan alternatif penyelesaian permasalahan yang terjadi dengan.

B. Rumusan Permasalahan

Bagaimanakah implementasi kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi positif terhadap pengembangan ilmu kebijakan pembangunan khususnya dalam kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan sehingga dalam prosesnya tidak menimbulkan permasalahan yang menyebabkan ketidakpastian pelayanan publik bagi masyarakat.